

**Wydział Prawa
Uniwersytet w Białymstoku
2019 r.**



mgr AGNIESZKA RYBAK

**PETYCJA JAKO ŚRODEK KONTROLI SPOŁECZNEJ
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ**

**praca doktorska
napisana pod kierunkiem
dr hab. Andrzeja Panasiuka,
prof. UWB**

Białystok 2019 rok

Wstęp.....	5
------------	---

Rozdział I.

Znaczenie kontroli społecznej w systemie kontroli administracji publicznej

Wprowadzenie.....	8
1.1. Ogólna charakterystyka kontroli administracji publicznej	
1.1.1. Kontrola w administracji publicznej	9
1.1.2. Konstytucyjne podstawy kontroli administracji publicznej.....	15
1.1.3. Rodzaje i systematyka kontroli administracji publicznej.....	21
1.2. Kontrola społeczna a kontrola administracji publicznej	
1.2.1. Pojęcie, istota i rodzaje kontroli społecznej administracji publicznej	25
1.2.2. Miejsce i znaczenie kontroli społecznej w systemie kontroli administracji publicznej.....	35
Podsumowanie	46

Rozdział II.

Ogólna charakterystyka petycji i jej znaczenie jako środka kontroli społecznej administracji publicznej

Wprowadzenie	49
2.1. Geneza prawa petycji w krajach Europy, świata i w prawie Unii Europejskiej	50
2.2. Proces zmian legislacyjnych instrumentu petycji w prawie polskim przed uchwaleniem ustawy o petycjach	
2.2.1. Geneza prac konstytucyjnych nad treścią art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej	59
2.2.2. Prawo petycji w Kodeksie postępowania administracyjnego.....	63
2.3. Konstytucyjne ujęcie istoty prawa petycji	
2.3.1. Polityczny charakter prawa petycji	65
2.3.2. Petycja publicznym prawem podmiotowym	71
2.3.3. Instrument petycji jako filar społeczeństwa obywatelskiego	77
2.4. Funkcje prawa petycji jako próba przybliżenia charakteru instrumentu petycji	88
Podsumowanie	94

Rozdział III. Ustawowa deskrypcja instrumentu petycji

Wprowadzenie.	96
3.1. Zakres podmiotowy instrumentu petycji	
3.1.1. Podmioty uprawnione do składania petycji	
3.1.1.1. Ustawowy zakres podmiotowy petycji a jej konstytucyjne ujęcie.	97
3.1.1.2. Osoby pozbawione wolności a ich prawa do petycji	99
3.1.2. Adresaci petycji	
3.1.2.1. Organy władzy publicznej oraz organizacje i instytucje społeczne	103
3.1.2.2. Petycja w Parlamencie RP	105
3.2. Zakres przedmiotowy instrumentu petycji	
3.2.1. Rozpoznanie treści petycji	111
3.2.2. Interes publiczny a interes prawny w zakresie realizacji petycji	113
3.3. Procedura rozpatrywania petycji	
3.3.1. Wszczęcie oraz określenie właściwości organu w postępowania w sprawie	

rozpatrzenia petycji.....	116
3.3.2. Petycja wielokrotna i petycja wtórna	120
3.3.3. Specyfikacja prawnej formy rozstrzygnięcia w sprawie rozpatrzenia petycji	123
3. 4. Nadużycia związane ze stosowaniem instrumentu petycji niezgodnie z jej celem.....	125
Podsumowanie	130

Rozdział IV. Relacje prawne instrumentu petycji wobec instytucji skargi i wniosku.

Wprowadzenie	132
4.1. Konstytucyjne podstawy petycji wobec skargi i wniosku	132
4.2. Próba rozgraniczenia zakresu pojęciowego skarg, wniosków i petycji na podstawie ich ustawowej percepcji	
4.2.1. Iluzoryczna granica między skargą, wnioskiem i petycją ujęta z perspektywy ich ustawowego zakresu przedmiotowego	138
4.2.2. Różnice i podobieństwa wobec zakresu podmiotowego skarg, wniosków i petycji.....	145
4.3. Proceduralne aspekty mogące mieć wpływ na rozróżnienie skargi, wniosku i petycji	147
Podsumowanie	154

Rozdział V. Problematyka ochrony prawnej instrumentu petycji.

Wprowadzenie	156
5.1. Zakres kontroli sądowej wobec bezczynności organu administracji publicznej w sprawie rozpatrzenia petycji.	
5.1.1. Bezczynność organu administracji publicznej w procedurze rozpatrzenia petycji	157
5.1.2. Konstytucyjne prawo do sądu wobec ochrony prawnej instrumentu petycji ...	165
5.1.3. Instytucja prawa do wniesienia ponaglenia wobec instrumentu petycji	170
5.1.4. Zasadność poszerzenia jurysdykcji sądowoadministracyjnej wobec instrumentu petycji.....	174
5.2. Obszar funkcjonowania środków konstytucyjnych mających na celu ochronę zgodności prawa z ustawą zasadniczą w zakresie prawa do petycji.	
5.2.1. Skarga Konstytucyjna a prawo petycji	178
5.2.2. Skarga do Rzecznika Praw Obywatelskich wobec ochrony prawa do petycji ...	184
Podsumowanie	189

Rozdział VI. Wpływ zmian legislacyjnych na realizację prawa petycji jako środka kontroli społecznej administracji publicznej

Wprowadzenie	191
6.1. Dynamika realizacji prawa petycji po wejściu w życie ustawy o petycjach.	
6.1.1. Petycje wpływające do organów władzy publicznej posiadających inicjatywę ustawodawczą w polskim prawie.....	193
6.1.2. Działalność legislacyjna będąca efektem petycji złożonych w latach 2013-2019 do Sejmu i Senatu RP	200
6.1.3. Skala zainteresowania społecznego wobec instrumentu petycji w miastach wojewódzkich w Polsce po uchwaleniu ustawy o petycjach	206
6.2. Wnioski de lege ferenda w zakresie ochrony instrumentu petycji jako środka kontroli społecznej administracji publicznej.	

6.2.1. Postulat nowelizacji ustawy Prawo postępowania przed sądem administracyjnym w zakresie art. 3 par. 2 ust. 8 wobec rozszerzenia jurysdykcji sądowej w stosunku do bezczynności organu w procedurze rozpatrywania instrumentu skargi, wniosku i petycji.....	210
6.2.2. Postulat wprowadzenie w życie nowej, odrębnej ustawy regulującej prawo petycji, skarg i wniosków	213
6.2.3. Postulat zmiany regulacji prawnych wobec zakresu podmiotowego petycji w części dotyczącej adresatów instrumentu petycji	214
6.2.4. Postulat dostosowania regulacji prawnych dotyczących petycji do potrzeb i praw osób niepełnosprawnych	215
Podsumowanie	217
WNIOSKI KOŃCOWE	218
WYKAZ LITERATURY	223
WYKAZ ORZECZEŃ	235
ŹRÓDŁA PRAWA	236
INNE ŹRÓDŁA	238
SPIS RYSUNKÓW	240

WSTĘP

Asumptem do podjęcia tematyki przedstawionej w niniejszej pracy doktorskiej było przeświadczenie, iż problematyka związana z instrumentem petycji nadal pozostaje w sferze licznych rozbieżności interpretacyjnych w zakresie jej semantyki prawnej. Uznałam, iż zachodzi uzasadniona potrzeba przeprowadzenia poszerzonej analizy instrumentu petycji, w szczególności biorąc pod uwagę pojawiające się w doktrynie wątpliwości formalno-prawne związane z funkcjonowaniem w obrocie prawnym odrębnej ustawy regulującej tryb rozpatrywania petycji.

Pomimo licznych opracowań naukowych taktujących problematykę petycji z perspektywy oceny jej normatywnego trybu rozpatrywania, to w dalszym ciągu brak jest dysertacji poświęconych hybrydowemu spojrzeniu na instrument petycji, począwszy od jego genezy, istoty po charakterystykę obowiązków ustawodawczych wobec zapewnienia jego należytej ochrony prawnej.

Celem opracowanej rozprawy doktorskiej jest ukazanie znaczenia petycji jako konstytucyjnego środka kontroli społecznej administracji publicznej. Z tej perspektywy, przedstawione zostaną wyniki przeprowadzonych badań, zarówno teoretycznych, dogmatycznych czy też komparatystycznym przeprowadzonych w celu odpowiedzi na postawione w pracy pytanie badawcze, czy obecnie obowiązujące rozwiązania prawne dotyczące prawa petycji są wystarczające i czy w konsekwencji powyższego pozwalają na jego realizację jako efektywnego, nie iluzorycznego środka kontroli społecznej?

Mimo konstytucyjnego oraz ustawowego ujęcia prawa do petycji w Polsce, nadal istnieje wiele rozbieżności w zakresie interpretacji materialnych oraz proceduralnych regulacji prawnych normujących prawo petycji. Tematyka ta jest olbrzymim problemem nie tylko z punktu widzenia teorii prawa, ale przede wszystkim rodzi trudności w zakresie stosowania instrumentu petycji. W oparciu o tak sformułowaną hipotezę, w przedłożonej pracy doktorskiej podejmuje się próbę odpowiedzi na kolejne z postawionych w pracy pytanie badawcze: czy obecnie obowiązujące rozwiązania prawne dają możliwość usystematyzowania istotnych cech prawa petycji pozwalających odróżnić go od innych zbliżonych instytucji prawnych, takich jak skarga czy wniosek.

Rozwiązania, jakie ustawodawca przewidział w ustawie z dnia 11 lipca 2014 roku o petycjach na wielu płaszczyznach wprowadzają zmiany, co do których nie ma wątpliwości, że są potrzebne i słuszne. Ich pogłębiona analiza i porównanie z procedurami rozpatrywania skargi i wniosku mają na celu ukazanie petycji jako środka

kontroli społecznej administracji publicznej stosowanego w obrocie prawnym bez transparentnych zasad jego definiowania.

Praca złożona jest z sześciu rozdziałów, wstępu i zakończenia.

Rozdział pierwszy ukazuje istotę kontroli społecznej, jej cechy i rolę w administracji publicznej. Poprzez przedstawienie wyników badań przeprowadzonych z wykorzystaniem formalno-prawnej metody badawczej oraz badań empirycznych dowodzę, jak istotną rolę w tym systemie zajmuje kontrola społeczna i dlaczego jest tak nieodzownym jej elementem.

W rozdziale drugim zaprezentowano ogólną charakterystykę instrumentu petycji. W pierwszej części, za pomocą historyczno-prawnej metody badawczej ukazuję genezę petycji w prawie polskim oraz na świecie. Omówiona zostaje także istota i znaczenie petycji w oparciu o konstytucyjne podstawy jej funkcjonowania.

Rozdział trzeci poświęcony został ustawowej percepcji instrumentu petycji w Polsce. Ukazanie jego zakresu podmiotowego i przedmiotowego, jak też problematyki aspektów proceduralnych wydaje się być niezbędnym, aby przedstawić specyfikę tego narzędzia kontroli społecznej oraz sprecyzowania spektrum obszarów, które w wyniku szerokiej analizy dogmatyczno-prawnej wykazują wiele nieprawidłowości, a nawet sprzeczności.

Rozdział czwarty przedstawia relacje prawne petycji wobec skarg i wniosków. W tej części pracy doktorskiej dokonuję analizy prawnoporównawczej instrumentów skargi, wniosku i petycji z perspektywy ich konstytucyjnego oraz ustawowego uregulowania. Poprzez zestawienie poszczególnych elementów materialnoprawnych oraz proceduralnych podejmuję próbę odpowiedzi na postawione w pracy pytanie badawcze, czy obecnie obowiązujące rozwiązania prawne dają możliwość usystematyzowania istotnych cech prawa petycji pozwalających odróżnić go od innych zbliżonych instytucji prawnych?

Rozdział piąty poświęcony został zagadnieniu ochrony prawnej instrumentu petycji. W tej części rozprawy, przedstawiam szczegółową analizę problematyki związanej z brakiem kontroli sądowej w zakresie nadużyć prawnych, dokonywanych w procesie realizacji prawa petycji. W tym kontekście poprzez analizę dogmatyczną instytucji prawa do wniesienia ponaglenia, konstytucyjnej zasady prawa do sądu oraz bezczynności organu administracji publicznej staram się dowieść, iż bierność legislacyjna w zakresie systematyzacji ochrony prawnej petycji stanowi istotne naruszenie obowiązków konstytucyjnych, które ciąży na ustawodawcy. Podejmuję

również próbę uzasadnienia potrzeby zmian legislacyjnych w zakresie poszerzenia jurysdykcji sądowoadministracyjnej wobec bezczynność organu administracji publicznej w procedurze rozpatrzenia petycji.

W treści rozdziału szóstego przedstawiam analizę dynamiki realizacji prawa petycji w Polsce. Dzięki przeprowadzonym badaniom empirycznym, podjęłam próbę ukazania skali zainteresowania społeczeństwa petycją po uchwaleniu ustawy z dnia 11 lipca 2014 roku regulującej zasady jej rozpatrywania. Badania niniejsze miały na celu podsumowanie przemyśleń, poczynionych we wcześniejszej części dysertacji dotyczących braku transparentności stosowania petycji w obowiązującym stanie prawnym. Podsumowaniem rozdziału piątego, a jednocześnie całej rozprawy doktorskiej jest przedstawienie wniosków *de lege ferenda* wobec funkcjonowania instrumentu petycji w aspekcie podniesienia jego efektywności.

Do realizacji kompleksowego przedstawienia problematyki prawnej dotyczącej instrumentu petycji jako środka kontroli społecznej administracji publicznej konieczna była analiza regulacji prawnych, literatury przedmiotu, ukazanie obecnie funkcjonującej linii orzeczniczej związanej z ochroną praw i wolności obywatelskich oraz wzajemnej relacji innych, konstytucyjnych środków kontroli społecznej administracji publicznej. Realizując postawione w pracy cele badawcze wykorzystane zostały zatem następujące metody badawcze: metoda historyczno-prawna, metoda teoretycznoprawna, metoda dogmatyczna, metoda analizy porównawczo-prawnej oraz metoda empiryczną. W swojej dysertacji rozważania opieram również o treść wyroków Trybunału Konstytucyjnego jak też orzecznictwo sądów administracyjnych.

Rozdział I

Znaczenie kontroli społecznej w systemie kontroli administracji publicznej

Wprowadzenie

Każde państwo uznające zasady demokracji, aby wydzielone w ramach jego struktur organy władzy publicznej działały prawidłowo, w swoim systemie musi określać transparentne zasady funkcjonowania kontroli państwowej. Jego istnienie jest gwarantem realizacji ustroju konstytucyjnego ładu, w którym suweren może uzyskać ochronę jego najważniejszych praw. Kontrola jest niezbędna, aby mogła funkcjonować również administracja publiczna¹.

Kontrola w jej ogólnym rozumieniu, ale przede wszystkim kontrola administracji publicznej pozostaje przedmiotem wielu badań naukowych, nie tylko co do jej istoty, ale również w kontekście jej konotacji z innymi dziedzinami życia publicznego. Kontrola jest nieodzowną częścią administracji publicznej².

Jak podnosi J. Boć, kontrola jest nierozłącznym i niezbędnym filarem niemal każdego zaplanowanego działania, bez względu na to, czy podejmuje je podmiot państwowy, prywatny czy społeczny i kto je prowadzi³.

Kontrola jest również ważnym elementem wszelkich procesów administrowania. Aby system administracji był skuteczny, niezbędnym jest stymulowanie go ciągłym kontrolowaniem, co w efekcie prowadzi do rozwoju „całego aparatu administracji”⁴.

System kontroli administracji publicznej, poprzez ciągle zmieniające się sfery jej funkcjonowania, dynamizacji rozwoju instytucjonalnego oraz wzrostu potrzeb społecznych, ma ona możliwość ciągłej aktualizacji. Udział suwerena w sprawowaniu kontroli ma wysoce istotne znaczenie⁵. Celem tej części rozprawy jest odpowiedź na jedno z postawionych w dysertacji pytań badawczych, czy i w jakim zakresie można uznać, iż kontrola społeczna stanowi część systemu kontroli administracji publicznej. W tym celu dokonano ogólnej klasyfikacji poszczególnych elementów kontroli, jej rodzajów i specyfikacji, aby następnie ukazać wspólne zależności prawne i faktyczne, korzyści jakie płyną ze współistnienia kontroli społecznej oraz kontroli administracji publicznej.

¹ J. Jagielski, Kontrola administracji publicznej, Warszawa 2006, s. 7

² W.L. Jaworski, Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne, Warszawa 1924, s. 6, 10.

³ J. Boć [w:] Prawo administracyjne, pod red. J. Bocia, Wrocław 2004, s. 383

⁴ A. Bias, J. Boć, J. Jeżewski, Administracja publiczna, pod red. J. Bocia, Wrocław 2002, s. 321.

⁵ J. Jagielski, Kontrola..., s. 8-9

1.1. Ogólna charakterystyka kontroli administracji publicznej.

1.1.1. Kontrola w administracji.

Kontrola jest pojęciem towarzyszącym wielu dziedzinom nauki. Funkcjonuje w życiu codziennym jednostki, przedsiębiorstwa czy państwa. Jej zakres i narzędzia zmieniają się wraz z rozwojem społeczno-gospodarczym czy politycznym. Jednak największa jej część poświęcona jest kontroli w administracji. Kontrola administracji jest działaniem prawnym zmierzającym do badania prawidłowości podejmowanych czynności w procedurze pracy podmiotów kontrolowanych oraz ocenie ich zgodności ze stanem postulowanym. Celem kontroli administracji jest również usystematyzowanie stosownych wniosków, służących wyeliminowaniu ewentualnych rozbieżności między stanem zastanym a pożądanym. Kontrola jest nieodzownym elementem administracji. Służy racjonalnemu ulepszaniu systemu administracji publicznej poprzez wyeliminowanie swoistych błędów, zarówno legislacyjnych jak też ludzkich⁶.

Administracja, aby funkcjonować prawidłowo musi podlegać kontroli, nie tylko sądowej, ale również kontroli opartej o inne, niezależne kryteria, postrzegane z odmiennych punktów widzenia oraz kontroli wykonywanej przez i na wniosek różnych podmiotów, nie wykluczając podmiotów administracji⁷.

Administracja publiczna jest jedną z najbardziej złożonych dyscyplin nie tylko prawa, ale również zjawisk społecznych, z którymi mamy do czynienia we współczesnym systemie funkcjonowania państwa. Pojęcie administracji wywodzi się od łacińskiego ministrare, co oznacza posługiwać się, kierować, służyć, wykonywać, natomiast w połączeniu z przedrostkiem ad przemienia ich znaczenie, ukierunkowując na celowość działania. W konsekwencji powyższego, „administrowanie to synonim pomocy, służby, przewodnictwa, kierownictwa, prowadzenia, zarządzania lub organizowania, dla osiągnięcia ustalonego celu”⁸.

Istotą administracji z punktu jej podmiotowego widzenia jest szereg zależnych od siebie relacji między podmiotami tworzącymi „szeroko powiązane ze sobą podsystemy, których relacji nie można do końca opisać z uwagi na ich ilość oraz ciągle zachodzące zmiany”⁹. Elementem analizy poznawczej administracji publicznej powinna być nie tylko

⁶ D. Wacinkiewicz, Kontrola w prawie administracyjnym, [w:] Kontrola i nadzór w prawie komunalnym, Warszawa 2007 r., s. 3

⁷ J. Zimmermann, Prawo administracyjne, Warszawa 2016 r., s. 206-207

⁸ J. Zimmermann, Prawo administracyjne, Kraków 2006 r., s. 26

⁹ S. Wrzosek, Wstęp-administracja publiczna z punktu widzenia nauki administracji, [w:] M.Karpiuk, W.Kitler, Nauka Administracji, Warszawa 2013, s. 9

zależność wspomnianych jej „podsystemów”, ale również wpływ otoczenia, które formułuje kierunki jej zmian i ewolucji.

Szalenie ważny z punktu widzenia rozwoju administracji jest wpływ otoczenia zewnętrznego, w szczególności aktywny udział jednostek na wygląd i kierunki zmian administracji publicznej. Pod nieustanne monitorowanie poddane powinny zostać jej wzajemne relacje z otaczającym ją systemem prawnym, nie pomijać również odniesienia się do gospodarki czy nastroi społecznych danego społeczeństwa¹⁰.

Przedmiotem działań administracji są działania o „charakterze organizatorskim i wykonawczym”¹¹. Realizują one interes publiczny, a interes jednostki chroniony jest przez normy prawne w oparciu o kryterium legalności oraz sprawności działania.

Administracja według Dwighta Waldo¹² jest swego rodzaju wspólnym działaniem ludzkim, ale takim działaniem, którego pożądane efekty można uzyskać jedynie poprzez jego racjonalizację. Działanie wspólne zachodzi wtedy, gdy osiągnięty przez nie efekt nie powstałby, gdyby wyłączona została współpraca. Poziom racjonalizacji działań uzależniony jest od zjawiska różnorodności celów, jakie poszczególne podmioty mogą sobie postawić. Administracja, z uwagi na fakt usytuowania jej w szeroko złożonym systemie kulturowości danego społeczeństwa, może być rozumiana jako przedmiot, ale także jako podmiot różnorodnych działań¹³.

Ta część nauki, która łączy badania różnych poziomów zależności w zakresie administracji publicznej nazywa nauką o administracji¹⁴. Zajmuje się ona podstawowymi pojęciami w procesie administrowania, określając jego system wobec z jego podstawowych zakresów pojęciowych¹⁵.

Próby podejmowane przez przedstawicieli doktryny w zakresie zdefiniowania „administracji” nie przyniosły wymiernego skutku do dziś. Najczęściej cytowanym w tym zakresie jest Lorenzo von Stein, który stwierdził, iż „administracją jest to, czego nie umie się nazwać”¹⁶ bądź Ernest Forsthoff uznając, iż „administracji nie można zdefiniować, a co najważniejsze można ją opisać”¹⁷.

¹⁰ Ibidem, s. 9

¹¹ Ibidem, s. 9

¹² D. Waldo, Study of public administration, Garden City N.Y, 1955 r.

¹³ P. Suwaj, Pojęcie administracji publicznej, [w:] B. Kudrycka, B. Guy Peters, P. Suwaj, Nauka administracji, Warszawa 2009 r., s. 31-33

¹⁴ Ibidem, s. 10

¹⁵ J. Szreniawski, Wstęp do nauki administracji, Lublin 2000, s. 9-11

¹⁶ L. von Stein, Die Verwaltungslehre, Stuttgart 1868 r.

¹⁷ E. Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrecht. Allgemeiner teil, München-Berlin 1951, s.1 , cyt za: M. Stahl, Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2016, s. 17

Początki wyłonienia istnienia administracji pojawiły się za czasów Ulpiana, który w III w. p.n.e. odnosząc się do samego prawa publicznego, uznał ją jako normy chroniące interes państwa, kierujące się dobrem ogólnym, interesem publicznym¹⁸. W późniejszym okresie pojawiły się kolejne próby stworzenia definicji administracji, które przyjęły formułę definicji negatywnej, opierającej się między innymi o zasadę podziału władzy prezentowaną przez Johna Locke'a czy Monteskiusza. Do jednych z najbardziej popularnych w doktrynie tego rodzaju spostrzeżeń na temat administracji należy zaliczyć definicję „wielkiej reszty”, ujęte przez Waltera Jellinka¹⁹ i Ottona Mayera²⁰, których zdaniem „administracja to działalność państwa, która nie jest ani ustawodawstwem, ani sądownictwem”. Takie spojrzenie na administrację nie doprowadziło jednak do jej powszechnej i prawnie usystematyzowanej definicji, co więcej wywołało szereg wątpliwości.

Definicja administracji w ujęciu pozytywnym ukazuje ją jako „organizację składającą się z różnorodnych organów i skupionych wokół nich jednostek organizacyjnych, utworzoną w celu wykonywania zadań publicznych w sposób określony przez prawo”²¹. W nurcie pozytywnych definicji administracji doktryna wyróżnia jej przedmiotowe i podmiotowe rozumienie. Autorzy interpretujący administrację z jej przedmiotowego punktu widzenia, określają ją jako „zarządzanie, organizowanie wykonawstwa, kierowanie²² jak też „wszelką zorganizowaną działalność zmierzającą do osiągnięcia pewnych celów”²³. Podmiotowe określenie znaczenia administracji opiera się o czynnik ludzki, utożsamiając administrację „z planowanym zgrupowaniem ludzi w służbie misji publicznej, a dopiero potem-poprzez tych ludzi - sumą urzędzeń, którymi dysponują”²⁴. Jest to „system podmiotów utworzonych i wyposażonych w kompetencje do prowadzenia organizatorskiej oraz kierowniczej działalności”²⁵.

Aby państwo demokratyczne mogło poprawnie funkcjonować, należy określić w nim reguły postępowania oraz wskazać podmioty, które w jego imieniu będą działać.

¹⁸ M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2016, s. 17

¹⁹ W.Jellinek, *Verwaltungsrecht*, Berlin 1931, s. 6

²⁰ O.Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Leipzig 1895; O.Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht* Berlin 1924, t. 1, s. 7

²¹ M. Wierzbowski, *Prawo Administracyjne*, Warszawa 2011, s. 19

²² M. Jełowicki, [w:] *Prawo administracyjne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, pod red. K.Sanda, Warszawa 1979, s. 11

²³ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009, s. 19

²⁴ J. S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2004, s. 93

²⁵ W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 12 i n.

Najistotniejsze jednak są zasady, według których „państwo” będzie odnosić się do jednostki a jednostka do państwa. Cały system organizacji i administrowania państwem poddawany winien być racjonalnej, efektywnej i przemyślanej kontroli.

Kontrola jest pojęciem bardzo szerokim. Jej semantykę można odnaleźć zarówno w języku potocznym, ale także w nauce. Znaczenie pojęcia kontrola odgrywa ważną rolę w wielu dziedzinach nauki, a także dyscyplin badawczych, takich jak nauka administracji, teoria organizacji i zarządzania, socjologia czy też politologia. Co więcej, dla wielu z nich jest to „pojęcie zasadnicze, na którym budowane są najistotniejsze koncepcje”²⁶.

Kontrola jest zjawiskiem towarzyszącym niemal wszystkim dziedzinom naszego życia. Wiele działań wynikających zarówno z potrzeb indywidualnych, osobistych czy też formalnych, świadomie bądź też nie, jest zdeterminowanych kontrolą i są one zależne od jej efektów. Podejmując próbę zdefiniowania kontroli należy zacząć od przedstawienia jej dualizacji w ujęciu znaczeniowym. Z jednej strony kontrola to system organizacyjny, całokształt podmiotów i organów wykonujących funkcje kontrolne, a z drugiej zaś strony, definicję kontroli determinuje funkcja, którą spełnia ²⁷.

Istotę kontroli wobec poprawnego funkcjonowania państwa zauważali już mistrzowie filozofii w okresie starożytności, Platon (427-347 p.n.e.) w „Państwie”, czy Arystoteles (384-322 p.n.e.) w „Polityce”. Takie postrzeganie systemu funkcjonowania aparatu państwa propagowali również możni władcy, choćby król perski Dariusz I Wielki (550-486 p.n.e.). Zmieniając i modernizując ustrój swojego państwa zainicjował w nim również system kontroli sprawowany poprzez swoich wysłanników uposażonych w szerokie uprawnienia „kontrolne”. Stąd wśród społeczeństwa przyłgnęło do nich miano „oczu i uszu królewskich” ²⁸. Samo pojęcie kontroli wywodzi się z kultury brytyjskiej oraz francuskiej. W doktrynie brytyjskiej termin „kontrola” odzwierciedla się jako pojęcie „władzy”, a dokładniej jej sprawowania władzy publicznej²⁹. Kultura francuska natomiast wypracowała swój własny sposób kontroli. W tej części Europy pojęcie kontroli wywodzi się od słowa *le contrôle* powstałego od słów *contre rôle* (przeciwzapisek). Był on w okresie kameralistyki częścią dokumentacji wspomagającej

²⁶ D. Wacinkiewicz, *Kontrola i nadzór w prawie komunalnym*, Monografie Prawnicze, 2007r., wyd. I, wydawnictwo C.H. Beck, s. 3

²⁷ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 14.

²⁸ S. Kałużny, *Kontrola wewnętrzna. Teoria i praktyka*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2008, s. 13.

²⁹ J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogóle*, cz. II, Kraków 2001, s. 215

urzędników państwowych w archiwizacji poboru podatku. Oryginał otrzymywał podatnik, kopię natomiast zatrzymywał urzędnik. Poprzez dublowanie dokumentu potwierdzającego uiszczenie przez podatnika daniny możliwe było stwierdzenie jego autentyczności oraz stwierdzenie faktu opłacenia podatku³⁰.

W języku polskim pojęcie kontroli oznacza natomiast sprawdzanie czegoś, zestawianie stanu faktycznego ze stanem wymaganym, a także nadzór nad kimś lub nad czymś, kontrola pojmowana jako instytucja lub osoba sprawująca nad czymś nadzór³¹.

Kontrola występuje w praktycznie każdym działaniu, tak samo w zachowaniu jednostek, jak też zorganizowanym funkcjonowaniu społeczeństwa czy nawet państwa³². Kontrola postrzegana z perspektywy nauki o administracji i prawa administracyjnego jawi się jako element zarządzania, polegający na ocenie działalności jej organów, ich struktury i funkcjonowania w zakresie finansów, organizacji jak również działań technicznych³³. W literaturze przedmiotu nauki o administracji istnieje wiele definicji kontroli administracji publicznej. Postrzega się ją jako zbiór działań mających na celu ustalenie stanu faktycznego oraz dokonanie jego porównania z zamierzonymi celami tych działań³⁴.

Innym, uzupełniającym pojęciem kontroli administracji publicznej jest zbadanie zaistniałego stanu faktycznego, porównanie go z zamierzonym planem i dokonanie stosownej oceny. Ważnym elementem kontroli jest także odnalezienie odpowiednich przyczyn ewentualnych rozbieżności między stanem zastanym a planowanym, jak też skonstruowanie zaleceń, mających za zadanie zniwelowanie występowania nieprawidłowości w przyszłości³⁵. Kontrola administracji publicznej ujmowana jest również z perspektywy odpowiednich norm, tj. badanie zgodności działań zrealizowanych z zamierzonymi celami w oparciu o z góry ustalone normy. Etapem rozwojowym dla organu jest ujęcie w procedurze kontrolnej odpowiednich zaleceń, celem niwelowania błędów w przyszłości³⁶.

Jeszcze innym ujęciem kontroli administracji publicznej jest teza, iż jest ona badaniem rozbieżności między stanem istniejącym a stanem postulowanym, wysunięcie

³⁰ Ibidem, s. 216

³¹ Internetowy Słownik PWN, dostęp 12.04.2017 r.: <https://sjp.pwn.pl/szukaj/kontrola.html>

³² A. Sylwestrzak, Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej, Gdańsk 2001 r., s. 7

³³ S. Jędrzejewski, H. Nowacki, Kontrola administracji publicznej, Toruń 1995r., s. 137

³⁴ E. Iserzon, Prawo Administracyjne, Warszawa 2001r., s. 174-175

³⁵ W. Dawidowicz, Naukowe podstawy organizacji pracy w administracji, Toruń 1968, s. 78

³⁶ E. Ochędowski, Postępowanie administracyjne, Toruń 1996 r., s. 13-14

odpowiednich przyczyn tych rozbieżności oraz skierowanie odpowiednich dyspozycji organowi kontrolowanemu jak również organowi zwierzchniemu³⁷.

Zatem kontrola administracji publicznej ma na celu porównanie zaistniałego stanu faktycznego ze stanem postulowanym i skonstruowanie odpowiednich zaleceń w celu ich unikania w przyszłości.

Do czynników generujących zasady kontroli administracji publicznej należy zaliczyć kryteria jej działania, które określa ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁸. Jej art. 5 stanowi, iż Najwyższa Izba Kontroli przeprowadza kontrole pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Dodatkowo kontrola działalności samorządu terytorialnego przeprowadzona jest pod względem legalności, gospodarności i rzetelności (art. 5 ust. 2) a kontrola działalności jednostek organizacyjnych i przeciw biorców jest prowadzona pod względem legalności i gospodarności (art. 5 ust. 3).

Kryterium legalności generuje obraz zgodności działań organów kontrolowanych z regulacjami prawnymi zarówno normatywnymi jak i też tych, które nie posiadają powszechnej mocy obowiązującej³⁹. Kryterium gospodarności jest miernikiem działań organów władzy publicznej zgodnych z zasadami racjonalnego wydatkowania środków publicznych, kontrolowania relacji wydatków z zamierzonymi celami⁴⁰. Kryterium celowości natomiast stanowi podstawę do wykazania zgodności działań organów z ich statutowymi celami oraz użytych do ich realizacji metod działania⁴¹. Kontrola działalności danego organu za pomocą kryterium rzetelności ukazuje sumienność, terminowość jak też sumienność wykonywanych przez niego zadań⁴².

³⁷ J. Boć, *Administracja publiczna*, Wrocław 2004r., s. 327

³⁸ Dz.U. 1995 nr 13 poz. 59 ze zm.

³⁹ S. Jędrzejewski [w:] S. Jędrzejewski, H. Nowicki, *Kontrola administracji publicznej: kontrola a nadzór, struktura systemu, instytucje*. Toruń 1995, s. 7.

⁴⁰ A. Pomorska, *Kontrola finansowa Najwyższej Izby Kontroli* [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Kraków 2008, s. 769.

⁴¹ *Ibidem*, s. 769

⁴² *Ibidem*, s. 770

1.1.2. Konstytucyjne podstawy kontroli administracji publicznej

Konstytucja jest aktem prawnym o najwyższej randze normatywnej. Stanowi filar systematyzacji ustrojowej państwa oraz jego porządku prawnego. Konstytucja jest zbiorem norm prawnych, które są podstawą funkcjonowania państwa, jak też określa zakres i sposób pracy jego organów. Na kanwie regulacji ujętych ustawą zasadniczą zbudowany jest system wartości, będący podstawą wszystkich procesów legislacyjnych w państwie. Konstytucja stanowi zbiór zasad, wartościujących kierunek „tworzenia i stosowania prawa”⁴³.

Art. 8 Konstytucji RP określa, iż jest ona najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, jej normy stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja⁴⁴ stanowi inaczej. Jako najważniejszy akt normatywny w systemie prawa jest ona również filarem, na którym oparte powinny być wszystkie pozostałe inicjatywy ustawodawcze, gwarantujące realizację ujętych w niej wartości. Ustawodawca, tworząc nowe prawo ma obowiązek poszanowania Konstytucji i zasad w niej ujętych, przez co zapewnia „aksjologiczną jedność całego systemu prawa w Polsce”⁴⁵.

Demokratyczne państwo prawa należy utożsamiać z państwem konstytucyjnym, w którym ustawa zasadnicza stanowi zbiór praw i zasad nadający harmonię całego porządku prawnego, co tym samym stanowi poczucie „pewności i bezpieczeństwa” obywateli⁴⁶.

W tym kontekście Konstytucja stanowi zakres materialnych regulacji prawnych określających porządek prawny, który systematyzuje funkcjonowanie najważniejszych organów państwa w zakresie wykonywanych przez nie kompetencji, ale co najważniejsze normuje najważniejsze prawa, wolności i obowiązki obywatelskie, które określają relacje jednostki wobec państwa. Konstytucja jest aktem zawierającym normy prawne, jednak obok nich istnieją także zasady i reguły konstytucyjne, które gwarantują istnienie reżimu prawnego w demokratycznym państwie prawa. Stanowi to o wyższości Konstytucji nad innymi aktami prawa⁴⁷.

⁴³ S. Wronkowska, W sprawie bezpośredniego stosowania Konstytucji, PiP 2001, Nr 9, s. 4–5.

⁴⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.

⁴⁵ red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Konstytucyjne podstawy kontroli administracji publicznej, [w:] Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej, System Prawa Administracyjnego, Tom II, Warszawa 2012, C.H. Beck, s. 4

⁴⁶ K. Działocha, Państwo prawne w warunkach zmian systemu prawnego, RP, PiP 1992 r., Nr 1, s. 17.

⁴⁷ M. Masternak-Kubiak, Dopuszczalność nieformalnej zmiany Konstytucji RP (uwagi w kontekście prawa wyborczego obywateli Unii Europejskiej), [w:] Prawo w służbie państwu i społeczeństwu. Prace

Aby zapewnić prawidłowe funkcjonowanie naczelných organów państwa i spełnić istotę państwa prawnego, ustroj państwa musi opierać się również o rozwinięty system kontroli, złożony ze zorganizowanej siatki instytucji kontrolnych⁴⁸. Podstawą ich działalności jest treść art. 7 Konstytucji, który stanowi, iż „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Podejmując jakiegokolwiek działania władza publiczna musi posiadać do nich podstawę prawną, a jej brak generuje bezprawność jej działania. Upoważnienie dające podstawę do przeprowadzenia kontroli musi wynikać bezpośrednio ze źródeł prawa wynikających z art. 87 Konstytucji RP, takich jak ustawa zasadnicza, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe i rozporządzenia. Są nimi również akty prawa miejscowego, stosowane na terenie działania organów, które je podjęły⁴⁹. Konstytucja RP normuje zasady oraz cele ustrojowego systemu kontroli administracji publicznej określając jej organy. Należą do nich: sądy administracyjne, Trybunał Konstytucyjny, Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich⁵⁰, jak też Sejm RP i Prezydent RP.

Prawidłowo funkcjonujący system kontroli działalności organów władzy publicznej jest gwarantem ochrony praw jednostki. Z uwagi na fakt, iż decyzje administracyjne dotyczą coraz częściej bezpośrednio konstytucyjnych praw i wolności jednostki, wymiar sprawowanej kontroli administracji publicznej nabiera znaczenia również społecznego. Jest ona realizowana na podstawie art. 176 ust. 1 Konstytucji poprzez prawidłowe funkcjonowanie systemu kontroli instancyjnej, która daje możliwość konwalidacji decyzji administracyjnych wydanej niezgodnie z prawem, jak też na podstawie art. 175 ust. 1 oraz art. 184 Konstytucji kontroli sądowej, dzięki której niezawisłe sądy administracyjne na wniosek zainteresowanych stron badają, czy wydana ona została z naruszeniem prawa⁵¹. Kontrola sądów administracyjnych obejmuje również zakres badania zgodności z prawem działalności uchwałodawczej jednostek samorządu

dyktowane Profesorowi Kazimierzowi Działosze z okazji osiemdziesiątych urodzin, red. B. Baszak, M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowskiej, Wrocław 2012, s. 116–117.

⁴⁸ red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Konstytucyjne podstawy kontroli administracji publicznej, [w:] Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej, System Prawa Administracyjnego, Tom II, Warszawa 2012, C.H. Beck, s. 5

⁴⁹ E. Kubas, System kontroli administracji publicznej w Polsce, Zeszyty naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego, Zeszyt 84/2014, s. 68

⁵⁰ J. Zimmermann, Prawo administracyjne, s. 64. [w:] K. Celarek, Prawne i praktyczne aspekty kontroli i nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Rozdział II., Kontrola a nadzór –zagadnienia administracyjnoprawne, Warszawa 2015, wyd. CHBeck, s. 3

⁵¹ red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Konstytucyjne podstawy kontroli administracji publicznej, [w:] Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej, System Prawa Administracyjnego, Tom II, Warszawa 2012, C.H. Beck, s. 5

terytorialnego oraz działalności prawnej organów administracji rządowej w tym zakresie je nadzorujących⁵². Sądy administracyjne łącznie z Naczelnym Sądem Administracyjnym są całkowicie niezależne i tworzą konstytucyjnie wyodrębniony wymiar sądownictwa. Jest to podstawowa zasada ustrojowa, która ma za zadanie wykluczenia sporów kompetencyjnych między sądownictwem administracyjnym a powszechnym i kierowanie kontroli bezpośrednio na sprawy z zakresu administracji publicznej. Jednym z aktów wykonawczym podyktowanym ustrojowym określeniem sądowej kontroli administracji publicznej jest ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵³, której art. 1 określa, iż prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi normuje postępowanie sądowe w sprawach z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz w innych sprawach, do których jego przepisy stosuje się z mocy ustaw szczególnych (sprawy sądoadministracyjne). Również należy zwrócić uwagę na treść wspomnianego wcześniej art. 184 Konstytucji, gdyż normuje on zadanie sądów administracyjnych określając je jako „kontrolę dzielności sądów administracyjnych” jak również „orzekanie zgodnie z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”. Jak słusznie zauważa R. Hauser, przytoczony art. 184 Konstytucji określa przede wszystkim, iż sądy administracyjne oraz Naczelny Sąd Administracyjny „sprawują wymiar sprawiedliwości, Orzekają o zgodności z prawem wszelkich orzeczeń wynikających z działalności organów administracji publicznej, a treść ich orzeczeń nie może przyjmować formy rozstrzygnięć merytorycznych zastępujących podjęte w postępowaniu administracyjnym zaskarżane rozstrzygnięcia, gdyż takie działanie nie stanowiło by istoty kontroli⁵⁴.

Zgodzić się należy z przedstawianą w doktrynie hipotezą, iż działalność sądów administracyjnych znacząco wpływa na realizację celów systemu kontroli administracji publicznej, gdyż w sposób efektywny likwiduje dowolność interpretacyjną w procesie stosowania prawa jak też niwelizuje beczynność oraz przewlekłość postępowania organów administracji publicznej. Należy również zwrócić uwagę, iż bardzo istotny wpływ w procesie sprawowania kontroli administracji publicznej odgrywa także

⁵² Art. 184 Konstytucji RP

⁵³ Dz.U. 2002 nr 153 poz. 1270 ze zm.

⁵⁴ red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Konstytucyjne podstawy kontroli administracji publicznej, [w:] Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej, System Prawa Administracyjnego, Tom II, Warszawa 2012, C.H. Beck, s. 20

działalności sądów powszechnych. Sprawują one kontrolę orzeczeń karnych dotyczących organów administracyjnych. W ich kompetencji leży również rozpatrywanie spraw dotyczących skargi o wynagrodzenie za szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem działanie funkcjonariusza administracji publicznej⁵⁵.

Instytucją sprawującą wymiar kontroli nad działalnością organów administracji publicznej jest Trybunał Konstytucyjny oraz Trybunał Stanu. Ujęcie obu organów władzy sądowniczej w Konstytucji gwarantuje dodatkową, bardzo szczególną kontrolę działalności sprawowania administracji publicznej. Jego zakres określają art. 198-201 Konstytucji, z których wynika, iż sprawuje on kontrolę sądową i rozstrzyga o odpowiedzialności konstytucyjnej najważniejszych organów państwa oraz pełni rolę sądu karnego w przypadku popełnienia przestępstwa przez Prezydenta RP oraz członków Rady Ministrów. Za naruszenie Konstytucji lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania, odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu ponoszą: Prezydent Rzeczypospolitej, Prezes Rady Ministrów oraz członkowie Rady Ministrów, Prezes Narodowego Banku Polskiego, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, osoby, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem oraz Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych. Odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu w zakresie określonym art. 107 Konstytucji ponoszą również posłowie i senatorowie⁵⁶. Zatem rodzaj kontroli administracji publicznej, jaką pełni Trybunał Stanu obejmuje działalność najwyższych urzędów państwowych, których zadaniem jest przede wszystkim przestrzeganie Konstytucji oraz prawa⁵⁷.

Trybunał Konstytucyjny natomiast jest organem sądowniczym sprawującym kontrolę w zakresie zgodności przede wszystkim z Konstytucją działalności ustawodawczej w państwie. Zgodnie z art. 188 Konstytucji orzeka on w sprawach zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami

⁵⁵ red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Konstytucyjne podstawy kontroli administracji publicznej, [w:] Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej, System Prawa Administracyjnego, Tom II, Warszawa 2012, C.H. Beck, s.6

⁵⁶ Art. 198 Konstytucji RP.

⁵⁷ T. Hoffmann, Prawne podstawy systemu kontroli administracji w Polsce, Zarządzanie Publiczne Nr 3(5)/2008, s. 56-57

międzynarodowymi i ustawami, zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych oraz skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1⁵⁸. Nie jest to instytucja działająca bezpośrednio wobec administracji publicznej, jednak zakres sprawowania przez Trybunał Konstytucyjny kontroli jest ograniczony do pewnej jej części, tj. do działalności prawotwórczej centralnych organów administracji państwowej⁵⁹.

Organem kontroli państwowej, któremu ustawa zasadnicza przyznaje najistotniejszą rolę w tym zakresie jest Najwyższa Izba Kontroli⁶⁰, określana mianem naczelnego organu kontrolnego w państwie. Zgodnie z treścią art. 203 Konstytucji, NIK kontroluje działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Może ona również kontrolować działalność organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetelności oraz przeprowadzać kontrole z punktu widzenia legalności i gospodarności działalność innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa⁶¹. Klasyfikacja NIK zaraz po rozdziałach określających zakres funkcjonowania legislatywy, egzekutywy i judykatury w Konstytucji RP, co oznacza, iż ustrojodawca podkreślił całkowitą niezależność organu kontroli państwowej wobec pozostałych instytucji prawnych⁶². NIK jest organem, który funkcjonuje w ścisłym związku z parlamentem. Jak stanowi art. 202 Konstytucji RP podlega ona bezpośrednio Sejmowi. Naczelnym organem kontroli nie stanowi jednak jego części i nie stanowi jego części organizacyjnej. Podległość NIK sejmowi opiera się o pewnego rodzaju związek funkcjonalny kontroli państwowej z kontrolą parlamentarną. Świadczy o tym również fakt, iż NIK nie posiada kompetencji w zakresie stanowienia prawa, co całkowicie dyskwalifikuje ją z pozycji organu władzy ustawodawczej⁶³. NIK jest organem niezależnym również w stosunku do władzy wykonawczej. Władza wykonawcza jest zobligowana do stosowania prawa

⁵⁸ Art. 188 Konstytucji RP

⁵⁹ T. Hoffmann, Prawne podstawy systemu kontroli administracji w Polsce, Zarządzanie Publiczne Nr 3(5)/2008, s. 57

⁶⁰ Dalej: NIK

⁶¹ Art. 208 Konstytucji RP

⁶² P. Sarnecki, Status prawny Najwyższej Izby Kontroli w świetle Konstytucji, KP 2002, Nr 2; s. 27.

⁶³ I. Sierpowska, Funkcje kontroli. Studium porównawcze, Wrocław 2003, s. 62.

stanowionego przez parlament, a ta funkcja jest bardzo blisko skorelowana właśnie z kontrolą⁶⁴. Określenie miejsca NIK w Konstytucji oznacza, iż ustrojodawca uczynił go niezależnym gwarantem praworządności w państwie. W tym zakresie funkcjonowanie NIK jest bezpośrednio związane z głównymi zasadami konstytucyjnymi takimi jak zasada państwa prawnego (art. 2) czy zasada legalizmu (art. 7). NIK stoi na straży obiektywnego i skutecznego funkcjonowania prawa w szerokiej sferze finansów publicznych⁶⁵.

Innym organem kontroli administracji publicznej określonym w Konstytucji jest instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich, którego systematykę określają art. 208-212 Konstytucji. Jest to instytucja, która chroni prawa i wolności obywatelskie określone wprost w ustawie zasadniczej oraz innych aktach normatywnych⁶⁶. Jego zadaniem jest kontrola przestrzegania praw obywatelskich, którą sprawuje za pomocą przysługującym mu środków, takich jak wystąpienia i interwencje dotyczące bezpośrednio spraw indywidualnych, ale również inicjatywy i wnioski kierowane do wszystkich instytucji państwowych w celu interwencji w zakresie łamania praw i wolności człowieka. Rzecznik Praw Obywatelskich jest organem niezależnym, niezawisłym, a dopowiada jedynie przez Sejmem RP⁶⁷.

Kontrola sprawowana przez urząd Prezydenta RP wynika bezpośrednio z Konstytucji, ale także z ustaw szczególnych. Jego konstytucyjnym zadaniem jest stanie na straży Konstytucji, suwerenności i bezpieczeństwa państwa. Posiada on inicjatywę ustawodawczą, którą może uruchomić w obronie praw obywatelskich lub w szeroko rozumianym interesie państwa. Jednym z najważniejszych instrumentów kontrolnych, jakie można przypisać urzędowi Prezydenta jest prawo weta, wobec ustawy, która nie spełnia wymogów praworządności bądź w razie wątpliwości co do konstytucyjności poddanego procedurze legislacyjnej aktu prawnego Prezydent może przekazać ustawę do opinii Trybunału Konstytucyjnego, w celu jej zaopiniowania.

Funkcja kontrolna jaką pełni Sejm RP sprowadza się w istocie do kontrolowania działalności innych podmiotów władzy wykonawczej. Sprowadza się ona przede wszystkim do kontroli rządu oraz bezpośrednio pod niego podporządkowanemu systemu

⁶⁴ R. Hauser, System Prawa Administracyjnego, Tom II, Konstytucyjne podstawy kontroli działalności administracji publicznej, Warszawa 2012, s. 12

⁶⁵ Ibidem, s. 13

⁶⁶ Art. 208 ust. 1 Konstytucji RP.

⁶⁷ T. Hoffmann, Prawne podstawy systemu kontroli administracji w Polsce, Zarządzanie Publiczne Nr 3(5)/2008 r., s. 57

administracji rządowej. Poza funkcją ustawodawczą kontrola parlamentarna jest jednym z najważniejszych zasad ustrojowych państwa prawa. Jak stanowi treść art. 95 ust. 2 Konstytucji sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw. Kontrola parlamentarna oznacza prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów administracji publicznej i prawo jej oceny. Wykonywanie kontroli administracji publicznej Sejm realizuje za pomocą konstytucyjnie określonych środków, a są nimi wotum nieufności, komisja śledcza, interpelacje i zapytania poselskie, pytania w sprawach bieżących oraz prawo oceny wykonania ustawy budżetowej i udzielenia absolutorium⁶⁸.

Konstytucja jest również źródłem dla sprawowania kontroli społecznej administracji publicznej. Wśród instrumentów kontroli społecznej, do których prawa wynikają wprost z ustawy zasadniczej są upoważnieni obywatele zapewnia można wyszczególnić instrument skargi, wniosku i petycji (art. 63 Konstytucji), ale także prawo dostępu do informacji publicznej (art. 61 Konstytucji), dzięki którym obywatele mogą w sposób bezpośredni brać udział w sprawowaniu kontroli nad działalnością organów administracji publicznej.

1.1.3. Rodzaje i systematyka kontroli administracji publicznej

W literaturze przedmiotu odnaleźć można kilka rodzajów klasyfikacji rodzajowej kontroli administracji publicznej. Są one zależne od przyjętych do ich kategoryzacji kryteriów. Jednym z takich kryteriów jest zasięg kontroli, przy którym generuje się podział na kontrolę ograniczoną, która sprowadza się jedynie do określonej części działalności podmiotu kontrolowanego oraz kontrolę nieograniczoną, która dotyczy całościowego zakresu działalności organu podlegającego kontroli. Innym kryterium podziału kontroli jest zakres spraw, których dotyczy. Według niego rozróżnia się kontrolę kompleksową (generalną) i kontrolę problemową (odcinkową). Pierwszą z ich przeprowadza się w stosunku do całego katalogu spraw wynikających z działalności podmiotu kontrolowanego, oparta jest o wymianę informacji i współpracę organów uczestniczących w procesie kontroli, tj. kontrolowanym a kontrolującym. Kontrola problemowa ogranicza się natomiast do jednego z problemów zaistniałych w działalności podmiotu kontrolowanego⁶⁹.

⁶⁸ R. Hauser, System Prawa Administracyjnego, Tom II, Konstytucyjne podstawy kontroli działalności administracji publicznej, Warszawa 2012, s. 10-12

⁶⁹ J. Jagielski, Kontrola administracji publicznej, Warszawa 2006, s. 39 i n.

Innym kryterium jest sposób prowadzenia kontroli. Przy takim rozróżnieniu kontrolę dzieli się na bezpośrednią i pośrednią. Pierwsza z nich polega na analizowaniu działań organu kontrolowanego poprzez bezpośredni kontakt prowadząc kontrolę najczęściej w siedzibie pomiotu, natomiast kontrola pośrednia dokonywana jest na podstawie złożonej przez organ kontrolowany dokumentacji i sprawozdań⁷⁰. Taka kontrola nie jest jednak w pełni efektywna, gdyż jednostka jest w stanie manipulować jej wynikiem, przekazując kontrolerowi jedynie dane stawiające osobę kontrolowaną w świetle samych zalet, ukrywając wszelkie niedociągnięcia⁷¹. Biorąc pod uwagę czynniki temporalne sprawowania kontroli wyróżnia się kontrolę planowaną i doraźną. Kontrola planowana charakteryzuje się wyprzedzającym ją planem kontroli i harmonogramem, natomiast kontrola doraźna pozbawiona jest wymienionych czynników, najczęściej podyktowana nieprzewidzianym problemem prawnym. Kolejnym kryterium klasyfikacji rodzajowej kontroli administracji publicznej jest etap rozpoczęcia prowadzonej działalności przez organ kontrolowany. Z tego względu mamy do czynienia z kontrolą: wstępną, faktyczną lub następną⁷². Kontrola wstępna dokonywana jest w stosunku do podmiotu, który jeszcze nie uruchomił swej działalności. Ma ona za zadanie przygotowania go do działań zgodnych ze stawianymi oczekiwaniami, co daje szansę na wyeliminowanie popełniania błędów w przyszłości. Taki rodzaj kontroli często powoduje jednak zamrożenie możliwości działania podmiotu, w sytuacji, gdy przy normalnym trybie prowadzenia kontroli w stosunku do podmiotu funkcjonującego, działałby on dalej i mógłby naprawiać ewentualne niedociągnięcia na bieżąco. Kontrola następną jest natomiast kontrolą stosowaną wobec podmiotów już działających, a oceny dokonuje się wobec działań zrealizowanych, a oceny i wnioski z niej wynikłe mają za zadanie wyeliminowanie niepożądanych zdarzeń w przyszłości. Tego rodzaju kontrolę organ ją stosujący może przeprowadzać z urzędu lub na wniosek⁷³.

Jednak na potrzeby realizacji celów niniejszej pracy przyjmuje się, iż najtrafniejszym z perspektywy ukazania współistnienia kontroli administracji publicznej i kontroli społecznej jest uznanie podziału ujętego przez J. Langa, który za kryterium

⁷⁰ A. Sylwestrzak, *Kontrola administracji*, Koszalin 1998, s. 31

⁷¹ J. Jagielski, *Kontrola administracji*, s. 41.

⁷² J. Boć, *Pojęcie administracji*, w: *Prawo administracyjne* (pod red. J. Bocia), Wrocław 2004, s.336

⁷³ R. Hauser, *System Prawa Administracyjnego*, Tom II, *Konstytucyjne podstawy kontroli działalności administracji publicznej*, Warszawa 2012, s.9

podziału kontroli przyjmuje stosunek kontrolera do podmiotu kontrolowanego. Z tej perspektywy wyróżnia się podział na kontrolę wewnętrzną oraz kontrolę zewnętrzną⁷⁴.

Kontrola wewnętrzna odgrywa bardzo istotne znaczenie w całym systemie kontroli, gdyż jest przeprowadzana przez administrację dla administracji, tj. wewnątrz instytucji przez poszczególne jednostki kontrolne usystematyzowane w ramach struktur organów. Kontrolę wewnątrzadministracyjną określa się również jako funkcjonującą w danej jednostce organizacyjnej w obrębie danej instytucji lub funkcji, bądź łącząca obie te kryteria⁷⁵.

Kontrolą wewnętrzną określa się w doktrynie ogół zasad i procedur zatwierdzonych przez organ kierowniczy instytucji w celu zapewnienia procedur ukierunkowanych do osiągnięcia zamierzonych celów, przy zastosowaniu zasady oszczędności, wydajności i efektywności. Takie działania muszą być oparte o szczegółowe przepisy prawne oraz wewnętrzne akty kierownictwa⁷⁶.

Kontrolę wewnętrzną można podzielić na kontrolę resortową i międzyresortową, jak również kontrolę instancyjną⁷⁷.

Kontrola resortowa charakteryzuje się tym, iż jest przeprowadzana w ramach jednej jednostki organizacyjnej, tj. kontrolowany i kontrolujący są zależni służbowo, wobec tego samego organu administracji publicznej. Aktem prawnym określającym podstawę prawną dla przeprowadzania kontroli resortowych, jej zasady i tryb określa ustawa z 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁷⁸. Jej art. 3 stanowi, iż „przeprowadzenie kontroli ma na celu ocenę działalności jednostki kontrolowanej dokonaną na podstawie ustalonego stanu faktycznego przy zastosowaniu przyjętych kryteriów kontroli (ust. 1), takich jak legalność, rzetelność, gospodarność i celowość. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości celem kontroli jest również ustalenie ich zakresu, przyczyn i skutków oraz osób za nie odpowiedzialnych, a także sformułowanie zaleceń zmierzających do usunięcia nieprawidłowości (ust. 2). Kontrolę tego typu przeprowadza się w zakresie funkcjonowania poszczególnych ministerstw, w ramach których wyodrębnia się dodatkową komórkę organizacyjną zajmującą się

⁷⁴ Zob. M. Wierzbowski (red.) *Prawo Administracyjne*, Warszawa 1996 r., LexisNexis, s.314

⁷⁵ J. Jagielski, *Audyty wewnętrzne – miejsce w systemie kontroli i organizacja*, „Kontrola Państwowa” 2003, Nr 3, s. 15.

⁷⁶ Ministerstwo Finansów, *Zasady wdrażania systemu kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w polskiej administracji publicznej*, Warszawa 2003, s. 4 i n.

⁷⁷ E. Ura, *Prawo...*, s. 70.

⁷⁸ Dz.U. 2011 nr 185 poz. 1092 ze zm.

kontrolowaniem własnego urzędu”⁷⁹. Taka kontrola jest dokonywana w zakresie pewnej organizacji, która rządzi się ściśle określonymi zasadami hierarchiczności i skierowana jest do obu stron postępowania kontrolnego, jednostki kontrolowanej jak też kontrolera⁸⁰.

Kontrolą międzyresortową natomiast nazywa się kontrolę przeprowadzaną przez organy wchodzące w skład danej jednostki organizacyjnej, lecz zasięg ich kontroli wykracza poza nią. Kompetencje kontrolne dla tego typu kontroli określa się biorąc pod uwagę przedmiot kontroli, co w efekcie dotyczy niemal całej administracji⁸¹.

Kontrola instancyjna opiera się o podstawy działania postępowania administracyjnego, tj. jej środkami są odwołanie od decyzji, wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ oraz zażalenie na postanowienie⁸².

Natomiast kontrola zewnętrzna sprawowana jest przez tę część instytucji kontrolnych, które są poza systemem organizacyjnym administracji publicznej, strukturalnie od niej niezależne⁸³. Wśród kontroli zewnętrznej J. Lang ukazuje również podział na kontrolę niepaństwową oraz państwową. Kontrola niepaństwowa charakteryzuje się tym, iż nie sposób ją uporządkować prawnie, gdyż nie wynika ona w całości z jego przepisów, a raczej ze zwyczajów prawnych, a podmioty które ją wykonują nie muszą wykazywać podstawy prawnej do jej przeprowadzenia. Prawo nie daje upoważnienia do jej przeprowadzenia, ich źródła należy upatrywać z zasad ustrojowych, które gwarantują obywatelom prawo do uzyskiwania informacji publicznej czy też składania skarg, wniosków i petycji. Zatem prawo do kontroli społecznej wynika przede wszystkim z Konstytucji⁸⁴. Jest ona bardzo istotnym rodzajem kontroli zewnętrznej, gdyż sprawowana jest przez obywateli. Kontrola społeczna stanowi swoistą hybrydę łączącą w sobie interes państwa z potrzebami i oczekiwaniami społecznymi, która realizowana za pomocą jej prawnie określonych środków oraz niezależnie od państwa funkcjonującym instytucjom pozwala na realny udział społeczeństwa obywatelskiego w sprawowaniu kontroli działalności organów władzy publicznej. Kontrola społeczna stanowi istotną część całego systemu kontroli administracji publicznej.

⁷⁹ M. Zirk-Sadowski, Kontrola administracji publicznej [w:] Administracja publiczna, red. J. Hausner, Warszawa 2005, s. 282.

⁸⁰ E. Kubas, System kontroli administracji..., s.73

⁸¹ M. Zirk-Sadowski, Kontrola administracji publicznej [w:] Administracja publiczna, red. J. Hausner, Warszawa 2005, s. 281

⁸² J. Boratyński, Prawo i postępowanie administracyjne, Warszawa 2005, s.158–159.

⁸³ J. Lang, Prawo administracyjne, red. M. Wierzbowski, J. Jagielski, J.Lang, M.Szubiarkowski, A. Wiktorowska, Wydanie 10, Warszawa 2011, LexisNexis, s. 348

⁸⁴ Ibidem, s. 348-349

Kontrola zewnętrzna państwowa jest natomiast wykonywana przez główne organy państwowe w ramach przyznanych im przez ustrojodawcę kompetencji. Dokonują jej Sejm RP, Prezydent, Państwowa Inspekcja Pracy i Generalny Inspektor Danych Osobowych, NIK, Trybunał Stanu oraz Trybunał Konstytucyjny, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz niezawisłe sądy. Do organów sprawujących ten rodzaj kontroli zaliczyć należy także Państwową Inspekcję Pracy⁸⁵ i Generalnego Inspektora Danych Osobowych⁸⁶. PIP jest organem bezpośrednio podlegającym sejmowi i jest powołana do sprawowania kontroli związanej z przestrzeganiem praw obywatelskich w zakresie prawa pracy, w tym przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy⁸⁷. Natomiast GODO jest organem kontrolnym w zakresie przestrzegania kontroli danych osobowych przez jednostki nimi dysponujące⁸⁸.

1.2. Kontrola społeczna a kontrola administracji publicznej.

1.2.1. Pojęcie, istota i rodzaje kontroli społecznej administracji publicznej.

Kontrola społeczna jest wyjątkową częścią kontroli administracji społecznej, gdyż jej najważniejszą cechą jest zaangażowanie poszczególnych obywateli w funkcjonowanie spraw publicznych. Jest to bardzo ważne z perspektywy prawidłowego funkcjonowania państwa prawa z uwagi na fakt, iż obywatele są bezpośrednimi odbiorcami regulacji prawnych i najlepszym w istocie recenzentem w zakresie ich sprawnego i efektywnego funkcjonowania. W konsekwencji tego stają oni na straży stosowania prawa przez organy władzy publicznej, ale również doskonałym determinantem do ciągłego nowelizowania przepisów prawnych i dostosowywania ich do realnych potrzeb obywateli.

Do zakresu przedmiotowego kontroli społecznej administracji publicznej zaliczyć należy każdą działalność organów administracji publicznej i podmiotów wykonujących zadania publiczne. Jest ona niczym nie ograniczona, co sprawia, iż jest to najszerzej funkcjonująca kontrola w systemie kontroli administracji publicznej⁸⁹.

Podnosząc spektrum rozważań nad problematyką związaną z analizą kontroli administracji publicznej, jej części składowych, płaszczyzn, omawiając całościowo

⁸⁵ Dalej PIP

⁸⁶ Dalej: GODO

⁸⁷ Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, Dz.U. 2007 nr 89 poz. 589 ze zm.

⁸⁸ J. Lang, Prawo administracyjne, red. M. Wierzbowski, J. Jagielski, J.Lang, M.Szubiarkowski, A. Wiktorowska, Wydanie 10, Warszawa 2011, LexisNexis, s. 348

⁸⁹ M. Tebernacka, Kontrola społeczna administracji publicznej, Kontrola Państwowa Nr 2, 2013r., s. 83

system kontroli państwowej, spotykamy się z pojęciem kontroli społecznej. Ten rodzaj kontroli uważany jest za nieodzowny element całego jej systemu oraz jako stały element klasyfikacji instytucji kontrolnych⁹⁰.

Kontrola społeczna obok kontroli państwowej jest systemowym elementem kontroli administracji publicznej. Kontrola państwowa, mówiąc najogólniej, jest realizowana przez państwo za pomocą wyspecjalizowanych podmiotów czy państwowych jednostek organizacyjnych, podczas gdy kontrola społeczna sprawowana jest przez podmioty nie należące do struktur państwowej organizacji⁹¹.

„Równocześnie kontrola społeczna jako zjawisko praktyczne, a także jako przedmiot refleksji naukowej, teoretycznej nie jest jednowymiarowa, lecz zawiera wiele złożonych aspektów, różnych problemów, począwszy od spraw pojęciowych, poprzez kwestie roli i znaczenia tej kontroli, aż po formy jej realizowania. Szerokie i różnorodne treści problematyki kontroli społecznej sprawiają, że w znacznym stopniu jest to materia dyskusyjna, obejmująca zróżnicowane stanowiska i oceny formułowane pod adresem tej płaszczyzny kontrolowania administracji publicznej jaką stanowi właśnie kontrola społeczna. Warto przy tym dodać, że samo zainteresowanie piśmiennictwa, publicystyki i praktyki problematyką kontroli społecznej (obywatelskiej) nie wykazuje jakiegoś stabilnego poziomu, ale występuje ze zmiennym natężeniem w różnych okresach”⁹².

Kontrola obywatelska jest filarem funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Ukształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego jest wynikiem historycznej ewolucji, która toczy się na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, społeczeństwo obywatelskie powstawało wraz z rozwojem indywidualnej świadomości każdego człowieka, który zaczął zdawać sobie sprawę, że jest częścią systemu politycznego i w związku z tym jego obowiązkiem jest udział w życiu publicznym, np. przez uczestniczenie w wyborach, referendach, wspieranie partii politycznych, związków czy stowarzyszeń. Po drugie – rozwój społeczeństwa obywatelskiego wiąże się z ewolucją instytucji politycznych, zarówno organów władzy publicznej, jak i systemów praw oraz wolności obywatelskich⁹³.

⁹⁰ J. Jagielski, Współczesna kontrola społeczna (obywatelska) nad administracją publiczną, Kontrola Państwowa, nr 1/2005, str. 39

⁹¹ Por. H. Zięba-Załucka: Organy kontroli..., op. cit., s. 17.

⁹² J. Jagielski, Współczesna kontrola społeczna (obywatelska) nad administracją publiczną, Kontrola Państwowa Nr 1, 2005 r., s. 39–40

⁹³ T. Pawlus, Geneza społeczeństwa obywatelskiego, [w:] Ł. Kabzińska, Społeczeństwo obywatelskie. Wybrane aspekty jego tworzenia (Kontekst historyczny i współczesny), Olsztyn 2014, s. 24.

Cechą budującą społeczeństwa obywatelskie jest dobrowolne współdziałanie na rzecz tożsamyh interesów, celów i wartości⁹⁴. Można to rozumieć jako wspieranie i propagowanie przez jednostki wspólnych wartości takich jak wolność, własność czy bezpieczeństwo. Ideą społeczeństwa obywatelskiego nie jest walka przeciwko państwu, lecz wspieranie zasad liberalizacji nastojów społecznych i pomoc w obronie najważniejszych dla obywateli wartości. Obowiązkiem demokratycznego państwa prawa jest natomiast zagwarantowanie funkcjonowania systemu, który te prawa chroni⁹⁵.

Kontrola społeczna ma na celu zwrócenie uwagi na problemy różnych kręgów społecznych, zasygnalizować państwu problem, który wspólnie mogą rozwiązać⁹⁶. Istotnym jest natomiast fakt, iż interes społeczny nie może mieć zasięgu absolutnego, przejmować przewagę nad interesem jednostki⁹⁷. Państwo demokratyczne musi dbać i zauważać również problemy obywateli, co de facto stanowi jedną z podstawowych zadań administrowana dobrem wspólnym. Kontrola natomiast ma na celu czuwać nad prawidłowością działalności państwa, które są wykonywane w interesie i na rzecz społeczeństwa⁹⁸.

Podstawą ustrojową z której wywieść należy prawo do kontroli społecznej jest art. 2 Konstytucji, który stanowi, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Również jej art. 1 odwołuje się do poszanowania dobra wspólnego wszystkich obywateli. Ponadto treść art. 82 polskiej ustawy zasadniczej stanowi, iż „obowiązkiem obywatela polskiego jest wierność Rzeczypospolitej Polskiej oraz troska o dobro wspólne. Zatem sprawowanie kontroli społecznej, również w zakresie administracji publicznej, należy postrzegać jako uprawnienie, ale przede wszystkim jako powinność każdej jednostki”⁹⁹.

Ten rodzaj kontroli administracji publicznej nie posiada swej formalnej definicji prawnej, jednak jest szeroko definiowana przez doktrynę, nie omijając przy tym problemu rozbieżności pojęciowej w tym zakresie.

⁹⁴ L. Kacprzak, Wieloaspektowość rozumienia społeczeństwa obywatelskiego jako wspólnego dobra [w:] L. Kacprzak, B. Koszel, A. Marcinkowski (red.), *Spółczeństwo obywatelskie jako wspólne dobro*, Piła 2012, s. 30.

⁹⁵ B. Bednarczyk, op. cit., s. 36–37.

⁹⁶ Z. Leoński, R. Hauser, A. Skoczylas, *Zarys prawa*, Warszawa 2004, s. 240.

⁹⁷ M. Tabernacka: Interes indywidualny a interes publiczny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [w:] M. Tabernacka, R. Raszewska-Skałeczka: *Płaszczyzny konfliktów w administracji publicznej*, Warszawa 2011, s. 357 i n.

⁹⁸ O. Bujkova: *Ogólne problemy teoretyczne oraz zarys systemu kontroli* [w:] O. Bujkova, J. Jagielski, J. Lang., *Kontrola administracji*, Warszawa 1986, s. 6.

⁹⁹ M. Tebernacka, *Kontrola społeczna administracji publicznej*, *Kontrola Państwowa* Nr 2, 2013r., s. 313

Literatura przedmiotu kontrolę społeczną administracji publicznej we wcześniejszych latach rozwoju nauki o administracji określała w różny sposób, od szerokiego, ogólnego spojrzenia, po precyzyjne odniesienie się do poszczególnych jej instytucji, by na koniec określić jej treść. Takim przykładem są materiały Sesji Naukowej Polskiej Akademii Nauk odbytej w 1953 r. (4-9 lipca), na której szerokie gremium naukowe kontrolę społeczną określiło jako „wszelkie formy polegające na bezpośrednim udziale mas pracujących i ich organizacji w wykonywaniu kontroli w stosunku do aparatu państwowego”¹⁰⁰.

Zbliżone spojrzenie na znaczenie kontroli społecznej wskazuje M. Jaroszyński, który kontrolę społeczną postrzega jako „wykonywaną przez lud pracujący bądź bezpośrednio (np. w formie skarg i zażaleń), bądź za pośrednictwem organów władzy państwowej, a więc organów przedstawicielskich, powołanych bezpośrednio przez lud”¹⁰¹. Także J. Starościak, „zwracając uwagę na możliwość trojkiego rozumienia kontroli społecznej, podnosił, że w najszerszym znaczeniu kontrolę tę można postrzegać jako wszelkie formy kontroli społeczeństwa nad administracją, włączając w to kontrolę opinii społecznej nad administracją”¹⁰².

Zatem kontrolą społeczną w ujęciu szerokim można było określić podejmowanie działań jednostki, grup społecznych czy też organów państwowych, w celu podkreślenia tej sfery działań organów administracji publicznej, zakładów czy jakichkolwiek innych instytucji państwowych lub uspołecznionych, jednostek gospodarczych, które nie funkcjonują prawidłowo, to jest wykraczają poza normy powszechnie obowiązującego prawa. Natomiast wąskie postrzeganie kontroli społecznej administracji opiera się o szereg prawnie usystematyzowanych form kontroli¹⁰³.

W chwili obecnej doktryna również nie wypracowała jednolitej definicji kontroli społecznej administracji publicznej. W dużej części literatury przedmiotu, kontrola społeczna postrzegana jest jako bezpośrednio sprawowana przez obywateli i organizacje społeczne, jak również przez środki masowego przekazu. Kontrolę społeczną mogą również wykonywać organy państwowe¹⁰⁴. Spotyka się również omijanie

¹⁰⁰ Zagadnienia prawne Konstytucji PRL [w:] Materiały sesji naukowej PAN, 4-9 VII 1953 r., t. III Warszawa 1954, s. 191.

¹⁰¹ M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński: Prawo administracyjne. Część ogólna, Warszawa 1956, s. 441.

¹⁰² J. Starościak: Prawo administracyjne, Warszawa 1975, s. 351.

¹⁰³ J. Starościak, tamże; J. Lętowski, J. Szreniawski: Kontrola administracji [w:] System ..., op. cit., s. 378 i nast.

¹⁰⁴ E. Ochendowski: Prawo administracyjne. Część ogólna, Wyd. Dom Organizatora, Toruń 1999, s. 431.

bezpośredniego nazewnictwa kontroli społecznej jako takiej, utożsamiając ją bezpośrednio z instytucjonalnymi i poza instytucjonalnymi formami kontroli społecznej¹⁰⁵. Część przedstawicieli doktryny widzi kontrolą społeczną jako katalog praw i obowiązków przysługującym obywatelom, jak również grupom osób czy zrzeszeniom w celu wykonywania działalności kontrolnych w stosunku do aparatu państwowego¹⁰⁶.

Jednak wszystkie te ujęcia kontroli społecznej administracji publicznej widziane z różnej perspektywy wykazują wspólną jej istotę, a mianowicie gwarancję sprawowania kontroli nad działalnością organów administracji publicznej. Mają one postać sformalizowanych instrumentów prawnych, ale również wychodzą one poza ich ramy. Sprawowanie kontroli społecznej w znacznej mierze opiera się o kryterium podmiotowe, tj. odnosi się do podmiotów, którym takie uprawnienia przysługują. Są nimi jednostka, grupy osób czy zrzeszenia osób. „A ponadto w oparciu także o formy kontroli, które wiążą się ściśle z możliwościami sprawdzania i oceniania administracji publicznej przez wskazane podmioty”¹⁰⁷.

Zatem oceniając zakres kontroli społecznej administracji publicznej istotne wydaje się być określenie kontrolera i jakimi właściwościami on dysponuje, a w dalszej kolejności określenie jej przedmiotu. Zatem do kategorii kontroli społecznej zaliczyć należy szereg możliwości, zarówno prawnych jak i faktycznych, jakie są określone wobec jednostki, grupy osób lub też grup zrzeszających się w celu prowadzenia monitoringu poprawnej, racjonalnej i rzetelnej działalności organów administracji publicznej, jak również jej poszczególnych części systemowych, takich jak jednostki organizacyjne wykonujące zadania z zakresu administracji publicznej. Dodatkowo, swoim zakresem kontrola społeczna obejmuje również kierowanie pod adresem organów kontrolowanych opinii, ocen jak również postulatów, sygnalizujących zauważone nieprawidłowości. Mają one często wiążący charakter i dążą do skutecznego wyeliminowania zaistniałych patologii administracji. Takie ujęcie kontroli społecznej podkreśla jej podmiotowy charakter, w której obywatel pełni funkcję kontrolera¹⁰⁸.

Kontrola społeczna jest ściśle powiązana z funkcjonowaniem demokracji zarówno bezpośredniej jak i pośredniej. Ideę kontroli społecznej w demokracji

¹⁰⁵ E. Ura, E. Ura: Prawo administracyjne, op. cit., s. 274; J. Boć [w:] Prawo administracyjne (red. J. Boć), op. cit., s. 410 i nast.

¹⁰⁶ M. Stahl, Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie (red. M. Stahl), op. cit., s. 399; Podobnie też S. Jędrzejewski, H. Nowicki: Kontrola administracji publicznej, op. cit., s. 114.

¹⁰⁷ J. Jagielski, Kontrola administracji publicznej, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1999r., s. 156

¹⁰⁸ J. Jagielski, Współczesna kontrola społeczna..., s. 44

bezpośredniej można zauważyć w funkcjonowaniu instytucji np. referendum, którego przeprowadzenie może być inicjatywą zarówno organów władzy publicznej, gdzie jednostki oceniają działanie władzy, jak i bezpośrednio przez obywateli. W tym przypadku to obywatele stawiają pod ocenę zainicjowany przez siebie problem, który rozwiązywany jest przez opinię ludu¹⁰⁹.

Charles Tilly ujmował kontrolę społeczną z perspektywy polityki publicznej, która była konsultowana ze społeczeństwem w zakresie jego potrzeb, opinii, ale też żądań. Autor zwracał uwagę, iż sposobem na przekazanie państwu zdania obywateli są instytucje prawne takie jak wybory, lobbying, ale też składanie petycji, referenda czy przeprowadzane sondaże¹¹⁰. Wraz ze zmianą ustroju i rozwojem strukturalnym państwa, kontrola społeczna przyjmowała coraz to nowsze formy i cieszyła się coraz większym zainteresowaniem społeczeństwa. Nabierała ona szczególnej rangi w stosunku do instytucji prawnych gwarantujących prawidłowe działanie administracji. Kontrola społeczna administracji publicznej bez wątpienia stanowi część całego systemu kontroli administracji publicznej, mając charakter uzupełniający. Jest ona swoistą hybrydą mającą na celu stworzenie jednostkom możliwości uczestniczenia w rządzeniu państwem poprzez kontrolowanie działalności organów administracji publicznej i jednocześnie dzięki temu wpływając na realizację przez nie zadań publicznych. Rozwiązania systemowe oraz instrumenty prawne realizujące główne założenia kontroli społecznej mogą przyjmować wszelkie formy, determinowane szeroką gamą aspektów mających podstawę natury ustrojowej, technicznej jak również politycznej.

„Zarówno w doktrynie prawniczej, jak i w piśmiennictwie publicystycznym i popularyzatorskim, wyrażającym często stanowisko praktyki, kontrola ta postrzegana jest jako nieodzowny składnik systemu kontroli i występuje jako stały element klasyfikacji instytucji kontrolnych”¹¹¹. Z perspektywy podziału form wykonywania kontroli społecznej administracji publicznej w doktrynie wyróżnia się dwa podstawowe jej rodzaje, tj. kontrolę instytucjonalną oraz pozainstytucjonalną. Kontrola instytucjonalna jest wykonywana na podstawie prawnych form jej działania i dzieli ją się na bezpośrednią i pośrednią.

Kontrola społeczna instytucjonalna bezpośrednia jest to zbiór instytucji prawnych umożliwiających jednostkom indywidualnie lub w określonej wspólnotce kontrolowania

¹⁰⁹ Ibidem, s. 45

¹¹⁰ Ch. Tilly: Demokracja, Warszawa 2008, Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 25.

¹¹¹ J. Filipiak, Prawo administracyjne. Instytucje ogólne, cz. II, Zamykacze 2001r., s. 267

działalności organów administracji publicznej poprzez składane oceny, wnioski, opinie czy postulaty w celu naprawy ich funkcjonowania. Jest to część kontroli administracji publicznej, która umożliwia poszczególnym obywatelom ingerencję kontrolną bezpośrednio skierowaną do władzy publicznej¹¹². Środkami kontroli instytucjonalnej bezpośredniej są skargi, wnioski i petycje. Ich źródłem jest treść art. 63 ustawy zasadniczej. Usystematyzowanie ich w części konstytucji poświęconej prawom i wolnościom człowieka sprawia, iż są to najważniejsze prawa obywatelskie i powinny podlegać należytej ochronie. Tryb rozpatrywania skarg i wniosków określa ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dział VIII) oraz ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach.

Skarga, wniosek i petycja są to instrumenty prawne służące obywatelom do partycypacji w udziale społeczeństwa w rządzeniu państwem, a władza publiczna ma za zadanie takie wystąpienia przyjąć i rozpatrzyć według legalnych procedur. Kodeks postępowania administracyjnego chroni osoby składające skargi, wnioski oraz petycje poprzez zapewnienie, iż „nikt nie może być narażony na jakikolwiek uszczerbek lub zarzut z powodu złożenia skargi lub wniosku albo z powodu dostarczenia materiału do publikacji o znamionach skargi lub wniosku, jeżeli działał w granicach prawem dozwolonych. Organy państwowe, organy jednostek samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych są obowiązane przeciwdziałać hamowaniu krytyki i innym działaniom ograniczającym prawo do składania skarg i wniosków lub dostarczania informacji – do publikacji – o znamionach skargi lub wniosku”¹¹³. Dodatkowo, skargi, wnioski i petycje są to środki kontroli społecznej które uprawnione podmioty mogą składać do wszystkich organów państwowych i samorządowych, a także podmiotów wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej. Jak pisał John Stuart Mill, iż najwspanialszą formą rządzenia jest taka, w której najwyższą formę kontroli przekazuje się społeczeństwu¹¹⁴.

Jednym ze środków kontroli społecznej jest również skarga konstytucyjna, której podstawę prawną określa art. 79 Konstytucji RP. Stanowi on, iż „każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z

¹¹² J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2015, s. 150-151

¹¹³ Art. 225 Kodeksu Postępowania Administracyjnego

¹¹⁴ J.S. Mill, *On liberty and Considerations on Representative Government*, Oxford 1948, s. 344, cyt. za: A. Sylwestrzak, *Kontrola administracji*, Koszalin 1998r, s. 26

Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”¹¹⁵. Skarga Konstytucyjna jest instrumentem stosowanym w zakresie łamania norm prawnych określających prawa i wolności obywatelskie. Stanowi gwarancję ochrony przed skutkami ich szeroko rozumianych naruszeń. Obok bezpośredniej ochrony praw i wolności obywatelskich, skarga konstytucyjna chroni również interes publiczny w zakresie eliminowania niezgodnych z konstytucją regulacji prawnych. W takim ujęciu stanowi ona realny środek kontroli obywatelskiej w zakresie stanowienia prawa¹¹⁶.

Kontrola obywatelska instytucjonalna pośrednia sprawowana jest przez organy przedstawicielskie, zrzeszenia jednostek lub za ich pośrednictwem. W odróżnieniu od kontroli bezpośredniej, gdzie to sama jednostka ma możliwość interwencji w sprawie zaobserwowanych naruszeń czy nieprawidłowości w działalności organów władzy publicznej, tak w kontroli pośredniej kontrolę sprawują sformalizowane gremia. Mogą to być takie instytucje jak radio czy telewizja. Mając na myśli sprawowanie kontroli przez wspomniane zrzeszenia, podkreśla się, iż nie są to organizacje powołane do sprawowania kontroli i tylko taki jest cel ich istnienia. Są to wszechobecne instytucje, które w ramach prowadzonej działalności i dostępu do informacji, sprawują kontrole poprzez ocenianie i sprawdzanie wszelkich poczynań organów władzy publicznej. Granice sprawowanej kontroli społecznej w powyższym zakresie określają regulacje prawne. Jak podkreśla się w doktrynie, demokratyczne państwo opiera się przede wszystkim na zaufaniu własnego społeczeństwa i wspólnym podejmowaniu decyzji w zakresie spraw publicznych w oparciu o te zaufanie¹¹⁷. Do organizacji społecznych kontrolujących i obserwujących prawidłowość działania władzy państwowej, których zaangażowanie jest zauważalne i efektywne można zaliczyć działalność m.in. związków zawodowych, samorządu pracowniczego, czy nawet Polskiego Związku Łowieckiego i Polskiego Czerwonego Krzyża, po liczne aktywnie zaangażowane w ochronę praw obywatelskich organizacje ekologiczne.¹¹⁸

Istotnym z punktu widzenia działania organizacji społecznych w zakresie kontroli społecznej administracji publicznej wydaje się być również regulacja prawna zawarta

¹¹⁵ art. 79 Konstytucji RP

¹¹⁶ J. Jagielski, *Współczesna kontrola społeczna...*, s. 51

¹¹⁷ M. Wyrzykowski, *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] W. Sokolewicz, *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, Warszawa 1998, s. 83

¹¹⁸ J. Jagielski, *Współczesna kontrola...*, op.cit. s. 52

w art. 31 KPA, która określa szereg uprawnień umożliwiających obronę jednostki w procesie administracyjnym. Art. 31 ust. 1 stanowi, iż „organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem wszczęcia postępowania, dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny. Jest organizacja społeczna, która nie uczestniczy w postępowaniu na prawach strony, może za zgodą organu administracji publicznej przedstawić temu organowi swój pogląd w sprawie, wyrażone w uchwale lub oświadczeniu jej organu statutowego” (ust. 5). Akcje społeczne mogą również wspomagać ochroną praw jednostki w procedurze administracyjnej, co daje im upoważnienie zawarte w artykule 50 § 1 ustawy Prawo postępowanie przed sądami administracyjnymi. Stanowi on bowiem, iż „organem uprawnionym do wniesienia skargi do sądu administracyjnego jest także organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym”¹¹⁹.

Rola masmediów, radia, prasy czy telewizji odgrywa bardzo istotne znaczenie dla wymiaru kontroli społecznej administracji publicznej. Jej działanie postrzegane jest dwubiegunowo. Z jednej strony, środki masowego przekazu mają za zadanie przekazywanie zebranych informacji, oceny zawartych w niej danych i działań, również organów administracji publicznej zawartych w kierowanych do nich wystąpieniach obywateli. Ukazują one wszelkie roszczenia i niezadowolenie z przedstawianego w relacjach stanu faktycznego, często opierające się o naruszenia ich praw czy wolności. Tego rodzaju działalność kontrolna mediów posiada oparcie również w regulacjach KPA, gdzie art. 248 § 1 i 2 stanowi, iż „skargi i wnioski przekazane przez redakcje prasowe, radiowe i telewizyjne do organów właściwych podlegają rozpatrzeniu i załatwieniu. Właściwy organ zawiadamia w przepisany terminie o sposobie załatwienia skargi lub wniosku albo o ich przekazaniu innemu organowi w celu załatwienia również redakcję, jeżeli zażądała takiego zawiadomienia”. Natomiast z drugiej strony kontrola społeczna administracji publicznej sprawowana przez media pełni rolę podmiotu sprawującego kontrolę społeczną, gdyż występuje jako podmiot wyrażający bezpośrednio w swoich relacjach oceny, spostrzeżenia obywatelskie wobec działań między innymi również organów administracji publicznej. Kontrola społeczna i jej funkcje pełnione przez media ustawodawca unormował w treści ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji

¹¹⁹ Ibidem, s. 52

¹²⁰, w której do zadań telewizji i radia publicznego należy także umożliwianie obywatelom i ich organizacjom uczestniczenie w życiu publicznym przez wykonywanie prawa do kontroli i krytyki społecznej (art. 21 ust. 2 pkt. 4), sprzyjać integracji społecznej, w tym przeciwdziałać wykluczeniu społecznemu (pkt. 5a) oraz służyć zwalczaniu patologii społecznych (ust. 8). Efektem takiego ujęcia przepisów prawnych jest stworzenie pewnego rodzaju platformy, w ramach której realizowane są cele kontroli społecznej, poprzez umożliwienie obywatelom publicznego wyrażania swych ocen i zastrzeżeń wobec aparatu administracyjnego także¹²¹.

Takie same cele w zakresie kontroli społecznej administracji publicznej wskazuje się również w stosunku do prasy. Art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. — Prawo prasowe określa, iż „organy państwowe, przedsiębiorstwa państwowe i inne państwowe jednostki organizacyjne oraz organizacje spółdzielcze są obowiązane do udzielenia odpowiedzi na przekazaną im krytykę prasową bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca. Dotyczy to również odpowiednio do związków zawodowych, organizacji samorządowych i innych organizacji społecznych w zakresie prowadzonej przez nie działalności publicznej. Ustawodawca określa również zasadę, iż nie wolno utrudniać prasie zbierania materiałów krytycznych ani w inny sposób tłumić krytyki” (art. 6 ust 4). Prasa jest medium, na łamach którego można ukazywać wszelkie możliwe oceny, również krytyczne wobec patologii w zakresie działalności organów administracji publicznej, przekazywanych na podstawie zebranej informacji lub przekazanej jej bezpośrednio przez zaniepokojonych obywateli. „Każdy obywatel, zgodnie z zasadą wolności słowa i prawa do krytyki, może udzielać informacji prasie, a prasa ma prawo wykorzystywania tych informacji”¹²². Wolność prasy stanowi jeden z najważniejszych elementów demokracji, ale musi być opatrzona wyraźnymi granicami, w szczególności w zakresie zdobywania informacji. W tej sprawie wypowiedział się Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 5 czerwca 2003 roku, w którym podkreślił, iż dziennikarz ma obowiązek bezstronnego i rzetelnego informowania społeczeństwa, ale przede wszystkim nie wprowadzania w błąd. W związku z tym, obowiązkiem prasy zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 1 i art. 6 ust. 1 Prawa prasowego jest sprawdzanie zgodności z prawdą przekazywanych informacji, a każde odstępstwo od tej zasady przesądza o dezinformacji społeczeństwa¹²³.

¹²⁰ Dz.U. 1993 nr 7 poz. 34

¹²¹ J. Jagielski, Współczesna..., s. 54

¹²² J. Jagielski, Współczesna... s. 53

¹²³ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2003r., Sygn. akt II CKN 14/01, publikacja: LEX nr 585763, cyt. za: M. Tebernacka, Kontrola... s. 100-101

Kontrola społeczna jest sprawowana również przez media. Ma ona charakter wspomagający. Stanowisko takie wsparte zostało także przez judykaturę, np. wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 7 maja 1997 r.¹²⁴, który „odnosząc się do przypadku znacznego zainteresowania mediów osobą burmistrza, orzekł, iż według art. 1 Prawa prasowego, prasa urzeczywistnia prawo obywatela do zapoznania się z wszelkimi przejawami życia publicznego. Zdaniem sądu, prasa powinna też umożliwić społeczeństwu kontrolę i krytykę”¹²⁵.

Ważnym z punktu widzenia sprawowania rzetelnej kontroli społecznej, również przez media jest treść art. 54 ust. 2 Konstytucji, który zapewnia każdemu wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Cenzura prewencyjna środków społecznego przekazu oraz koncesjonowanie prasy są przez Konstytucję zakazane.

Wspomniana we wcześniejszej części pracy kontrola pozainstancyjna jest przez doktrynę uważana jako jedna z najtrudniejszych do zdefiniowania. Jej źródłem jest opinia publiczna. W demokratycznym państwie prawa, gdzie jednym z najważniejszych filarów funkcjonowania państwa jest idea społeczeństwa obywatelskiego, trudno jest pominąć tak istotny czynnik kontroli społecznej jak opinia publiczna, wyrażanej poprzez chociażby publikacje wyników przeprowadzonych przez profesjonalne podmioty badań wyrażających określone poglądy czy też prezentowanie przez prasę oraz media określonych nastrojów społecznych w stosunku do konkretnych zdarzeń. Kontrola pozainstytucjonalna nie jest sprecyzowana za pomocą ściśle określonych procedur, lecz wyraża w sposób bezpośredni oceny i opinie obywatelskie również w stosunku do działalności administracji publicznej. „W demokratycznym państwie prawnym opinia publiczna ma duże znaczenie dla mechanizmu działania systemu politycznego, w tym oczywiście administracji publicznej. Jej istnienie jest jedną z płaszczyzn demokratyzacji tego systemu, gdyż oznacza oddziaływanie społeczeństwa na aparat władzy i powściąganie go przed tendencjami autokratycznymi”¹²⁶.

1.2.2. Miejsce i znaczenie kontroli społecznej w systemie kontroli administracji Publicznej

Mówiąc o kontroli społecznej należy zwrócić uwagę na jej szczególne miejsce w całym systemie kontroli administracji publicznej. System kontroli funkcjonujący w

¹²⁴ sygn. akt I ACa 240/97, publikacja LEX nr 62591

¹²⁵ M Tebernacka, Kontrola społeczna..., s. 100

¹²⁶ J. Jagielski, Kontrola administracji publicznej, s. 151

każdym demokratycznym państwie prawa jest czynnikiem ustrojowej zależności współdziałania wszystkich organów państwa. Władza publiczna nie działa dobrowolnie, lecz w ścisłym oparciu o zasadę legalności. Jej zakres obowiązków określają bezpośrednio przepisy prawa. Organy władzy publicznej nie funkcjonują we własnym zakresie, lecz w interesie publicznym, chroniąc prawa podmiotowe i interesy jednostki, jak również interesu zbiorowego. Aby takie zasady działalności władzy publicznej mogły być skuteczne, musi ona podlegać stałej obywatelskiej ocenie, poddawać się ciągłym nowelizacjom w zakresie nieprawidłowości podnoszonych w skargach, wnioskach oraz petycjach. Państwo nie powinno zatem funkcjonować bez udziału obywateli w procesie kontrolowania władzy publicznej¹²⁷.

Kontrola administracji publicznej oparta na obywatelskiej postawie każdej jednostki postrzegana jest jako jeden z najbardziej skutecznych i przynoszących największe w demokratycznym państwie korzyści¹²⁸. W doktrynie jest postrzegana również jako mechanizm mający służyć obywatelom jako pewien rodzaj „reklamacji” wobec do działania organów władzy publicznej. Jeżeli przyjmiemy, iż system administracji publicznej jest platformą świadczenia usług dla obywateli, to oczywistym staje się przyjęcie, iż jednostka ma prawo reagować, gdy dostaje wadliwy produkt końcowy¹²⁹.

Zgodzić się zatem należy, iż kontrolę społeczną postrzegać należy jako istotną część całego systemu kontroli administracji publicznej. Choć nie jest ona wiodącym rodzajem kontroli, stanowi jednak ważną część całego jej systemu. Ma ona bowiem swoje walory i przynosi zauważalne korzyści, takie jak:

- „kontrola obywatelska poszerza spektrum oglądu administracji publicznej, stwarzając możliwości wszechstronniejszego jej sprawdzania i oceniania (perspektywa bezpośredniego adresata oddziaływań władczych administracji i konsumenta usług i świadczeń płynących ze strony aparatu administracyjnego);
- brana pod uwagę jako całość, nie jest ograniczona i może oceniać wszystko i wszystkich. W ten sposób może ona sięgać tych ogniw aparatu władzy publicznej, których nie mogą w pełni osiągnąć inne — zwłaszcza zinstytucjonalizowane — formy kontroli;

¹²⁷ J. Jagielski, *Współczesna kontrola...*, s. 47-48

¹²⁸ A. Sylwestrzak: *Kontrola administracji*, op. cit., s. 8.

¹²⁹ J. Jagielski, *Współczesna kontrola...*, s. 48

- umożliwia ze swej istoty objęcie sprawdzaniem i oceną działalności faktycznej administracji, która to płaszczyzna jest dziś szeroka i z wielkim trudem poddaje się innym formom kontroli;
- dostarcza pełniejszego obrazu efektów społecznych funkcjonowania administracji. Stwarza w konsekwencji szersze możliwości kontrolowania działalności administracji mogącej wywoływać głębokie skutki społeczno-ekonomiczne i finansowe. Chodzi tu np. o podejmowanie określonych inicjatyw gospodarczych, inwestycji, zaangażowania w określone przedsięwzięcia (również politycznej natury). Kontrola społeczna jest dobrym weryfikatorem tego rodzaju działań pod kątem ich odbioru przez jednostki, grupy osób, środowiska itp;
- kontrola społeczna, reagując na działalność administracji publicznej i wytykając jej błędy, nieprawidłowości, naruszenia zasad czy prawa, daje jej równocześnie sygnały o stopniu akceptowalności funkcjonowania władzy publicznej i realizowania przypisanych jej zadań. To zaś może być istotnym czynnikiem w procesach naprawczych i ulepszających tej władzy¹³⁰.

W demokratycznym państwie prawa jedną z najważniejszych jest zasada zaufania do swoich obywateli. Są oni wyposażeni w konstytucyjne prawa, wolności jak też obowiązki, zatem nie mogą być traktowani jedynie jako „podmiot administrowany” poddający się bezwzględnej władzy organów administracyjnych¹³¹.

Aby państwo mogło funkcjonować w oparciu o zaufanie publiczne, jego organy muszą pełnić władzę w oparciu o zasadę transparentności, za pomocą prawnie określonych procedur i ich jawności, zarówno w trakcie prowadzonych postępowań, ale także w stosunku do wydawanych postanowień. Jest to jeden z elementów dających szansę na rozwój kontroli społecznej administracji publicznej. „Można także zauważyć, że zaufanie do państwa i jego organów oraz jawność ich działania są ściśle ze sobą powiązane - w związku z tym kontrola obywatelska jest tu zarówno przyczynkiem do owego zaufania, ale też konsekwencją jawności, która pozwala to zaufanie budować¹³².

Dzięki narzędziom kontroli społecznej obywatele, jak też grupy zrzeszające jednostki, mogą skutecznie wpływać na działanie organów władzy publicznej. Mają możliwość podejmowania wszelkich działań sygnalizujących, dzięki czemu mogą

¹³⁰ Ibidem, s. 48-49

¹³¹ A. Błaś: Zasada zaufania obywateli do państwa [w:] R. Mastalski (red.): Księga jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza. Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska, Wrocław 2001, s. 203 i n.

¹³² R. Sztompka: Zaufanie. Fundament społeczeństwa, Kraków 2007, s. 344 i n.

bezpośrednio kreować prawną rzeczywistość. Jednym z tego rodzaju środków prawnych jest skarga oraz wnioski składany do Najwyższej Izby Kontroli, za pomocą których jednostka może stać się kreatorem jednej z przeprowadzanych kontroli państwowych¹³³. W takim zakresie kontrola społeczna staje się częścią kontroli administracji publicznej¹³⁴.

Występowanie obok siebie szerokiej, powszechnej oraz profesjonalnej cechy sprawowanej kontroli oraz obywatelskiego spojrzenie na bezpośrednio otaczające jednostkę problemy tworzy układ gwarantujący rzetelny i realny system sprawowania pieczy nad prawidłowością funkcjonowania organów administracji publicznej¹³⁵.

NIK jest szczególnie istotnym organem kontrolnym, z uwagi na jego dwupoziomowy zakres podmiotowy przyjmowania skarg i wniosków obywateli. Z jednej strony to sama Izba może być adresatem nieprawidłowości w funkcjonowaniu którejś z jednostek organizacyjnych NIK, ale również otrzymuje wystąpienia sugerujące nieprawidłowości w stosunku do podmiotu podlegającego kontroli¹³⁶.

Kontrola sprawowana przez NIK jest kontrolą zawodową, ale nie znaczy to iż nie powinna w swoich założeniach i celach pomijać elementów obywatelskich, ignorować potrzeb społecznych¹³⁷. Co roku do NIK wpływa znaczna ilość skarg i wniosków. Są one niezastąpionym źródłem informacji o wszelkich nieprawidłowościach w zakresie działalności organów władzy publicznej. Jak wynika ze statystyk NIK, aż 30 % wszystkich wykonywanych kontroli doraźnych jest inicjowanych przez wpływające do izby skargi¹³⁸.

Bardzo ważnym elementem planowania kontroli państwowej prowadzonej przez NIK jest poszerzanie wiedzy w zakresie obszarów należących do jej właściwości. Śledzi się wszelkie zmiany legislacyjne zachodzące w przepisach prawnych, poddaje analizie dane statystyczne czy też doniesienia medialne. Dopelnieniem planowania przyszłej kontroli NIK są sygnały obywatelskie wpływające do urzędu, takie jak skargi czy wnioski¹³⁹.

¹³³ J. Boć: Prawo administracyjne, Wrocław 2007, s. 410.

¹³⁴ J. Jagielski: Kontrola administracji publicznej, op. cit., s. 163.

¹³⁵ M. Tebernacka, Kontrola społeczna..., s. 101

¹³⁶ E. Jarzęcka-Siwik, Instytucja skarg, wniosków i petycji w praktyce kontrolnej NIK, [w:] red. M. Błachucki, G. Sibiga, Powszechne środki ochrony prawnej – skargi, wnioski i petycje, s. 605

¹³⁷ O. Bujkowska: Ogólne problemy teoretyczne., op. cit., s. 10.

¹³⁸ Kontrole NIK na wrześnieowych posiedzeniach komisji sejmowych, dane z 2010 r., <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/wyniki-kontroli-nik-na-wrzesniowych-posiedzeniach-komisji-sejmowych.html>

¹³⁹ Plan pracy NIK na 2018 r., <https://www.nik.gov.pl/kontrole/plan-pracy-nik/>

Podstawą prawną do rozpatrywania skarg, wniosków i petycji kierowanych do Najwyższej Izby Kontroli, obok regulacji konstytucyjnych oraz ustawowych, jest także zarządzenie nr 53/2014 Prezesa NIK z dnia 10 lipca 2014 r. w sprawie sposobu i trybu przyjmowania, rozpatrywania oraz załatwiania skarg, wniosków oraz wniosków o przeprowadzenie kontroli kierowanych do Najwyższej Izby Kontroli.

Co roku ok. 2000 postępowań kontrolnych NIK prowadzonych jest w formie kontroli doraźnych i planowych. Kontrole NIK przeprowadza się w oparciu o roczny plan pracy, ale także w oparciu o składane przez obywateli sygnały obywatelskie. „W 2017 roku do Najwyższej Izby Kontroli wpłynęło 5395 skarg, wniosków oraz wniosków o przeprowadzenie kontroli, które połączono w 3452 sprawy. Przekazane sygnały stanowią ważne źródło informacji o nieprawidłowościach zaobserwowanych bezpośrednio przez obywateli”¹⁴⁰.

Większość z wpływających pism są to wnioski o przeprowadzenie kontroli. Celem wnioskodawców w przeważającej części jest wszczęcie kontroli zarówno w sprawach indywidualnych, ale także w zakresie spraw dotyczących problemów społecznych.

Adresatami skarg i wniosków kierowanych w 2017 roku do NIK w przeważającej części były osoby prywatne (91,1%), również zachowujących swą anonimowość poprzez brak wskazania danych teleadresowych. W pozostałej części skargi i wnioski do NIK kierowali: „posłowie i organy Sejmu RP (2,6%), organizacje społeczne (2,1%), organy administracji publicznej (1,1%), organizacje związkowe (0,9%), podpisani zbiorowo (0,8%), radni (0,5%), senatorowie oraz organy Senatu RP (0,3%) oraz inne podmioty (0,6%¹⁴¹). Z ogólnych danych dotyczących rozpatrywanych spraw skargowych i wnioskowych wpływających w 2017 roku do NIK, „w przypadku 1,7% spraw jednostki kontrolne NIK przeprowadziły lub miały w planach przeprowadzenie czynności kontrolnych. Dla 0,1% spraw – Izba, na podstawie art. 12 ustawy o NIK, zleciła czynności kontrolne innym organom kontroli, rewizji i inspekcji. Natomiast 10,8% skarg i wniosków przekazano właściwym rzeczowo bądź miejscowo kontrolnym jednostkom organizacyjnym NIK¹⁴². Do decyzji departamentów i delegatur pozostawiono dalszy sposób ich wykorzystania, nie wykluczając sprawdzenia w ramach kontroli.

¹⁴⁰ Sprawozdanie ze sposobu załatwiania skarg, wniosków oraz wniosków o przeprowadzenie kontroli w Najwyższej Izbie Kontroli za 2017 rok, Warszawa, 5 listopada 2018 r., s. 5

¹⁴¹ Ibidem, s. 8

¹⁴² Dalej: joNIK

W przypadku 3,4% korespondencji skargowej, NIK wnioskowała o podjęcie stosownych działań lub o wyjaśnienia do organów właściwych w sprawie, a 0,3% spraw przekazała Policji lub Prokuraturze¹⁴³. Wpływające do organu skargi czy wnioski są wnikliwie analizowane i poddawane stosownej procedurze w celu ich rzetelnego rozpatrzenia. Tematyka podnoszona we wszystkich tego typu wystąpieniach obywatelskich jest analizowana na tyle dokładnie, iż jeżeli NIK nie jest w stanie zbadać sprawy w bieżącym planie kontroli, to nie stoi nic na przeszkodzie, aby problematyka w nich podnoszona nie stała się przedmiotem kontroli w przyszłości. Zakres problemowy analizowanych skarg i wniosków stanowi jeden ze składników planowanej kontroli¹⁴⁴.

Wystąpienia obywateli kierowane do NIK w 2017 roku dotyczyły przede wszystkim funkcjonowania instytucji finansowych (17,9%), jak też szeroko rozumianej administracji publicznej (10,1%), finansów publicznych i budżetu państwa 9,3%, budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej (7,2%), gospodarki (6,5%), pracy (6,4%) oraz sprawiedliwości (5,4%)¹⁴⁵. W stosunku do 1,7% spraw prowadzonych w wyniku wpływającej do NIK korespondencji, aż 52% z nich wywołały wszczęcie postępowań kontrolnych w trybie doraźnym, a 48 % w trybie planowym. Sprawy w tym zakresie zostały dołączone do kontroli o nazwach: „ochrona praw konsumenta energii elektrycznej (133), ochrona praw konsumentów korzystających z kredytów objętych ryzykiem walutowym, efektywność świadczenia usług rynku pracy, zarządzanie zielenią miejską, działania organów administracji publicznej w zakresie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej (po 20 każda)”¹⁴⁶.

W roku 2018 do NIK wpłynęło „4318 skarg, wniosków oraz wniosków o przeprowadzenie kontroli, które połączono w 3066 spraw. Spośród spraw przekazanych NIK w 2018 r. 2% zostało zbadanych lub zakwalifikowanych do zbadania w ramach czynności kontrolnych. W przypadku 0,2% spraw Izba zleciła, na podstawie art. 12 ustawy o NIK, kontrolę innym organom kontroli, rewizji i inspekcji. 2,5% skarg i wniosków przekazano do właściwych rzeczowo lub miejscowo jednostek kontrolnych NIK, pozostawiając do ich decyzji dalszy sposób wykorzystania zawartych w nich informacji. W przypadku 2,8% spraw Izba wnioskowała o wyjaśnienia lub podjęcie

¹⁴³ Sprawozdanie ze sposobu załatwiania skarg, wniosków oraz wniosków o przeprowadzenie kontroli w Najwyższej Izbie Kontroli za 2017 rok, Warszawa, 5 listopada 2018 r., s. 9-10

¹⁴⁴ Ibidem, s. 10

¹⁴⁵ Ibidem, s. 25

¹⁴⁶ Ibidem, s. 15

działań do organów właściwych, ponadto 0,1% korespondencji przekazano Policji lub Prokuraturze. Autorom 59,9% skarg i wniosków NIK udzieliła stosownych wyjaśnień, 32,5% spraw pozostawiono bez nadawania biegu. W tej grupie znalazła się korespondencja anonimowa, pisma przekazane do wiadomości NIK, a skierowane do adresatów właściwych w sprawie oraz pisma o charakterze ogólnym i informacyjnym¹⁴⁷. Najczęściej podnoszona problematyka składanych w 2018 roku skarg i wniosków do NIK dotyczyła potrzeby przeprowadzenia kontroli w stosunku do organów administracji rządowej oraz podmiotów funkcjonujących w obszarach transportu, handlu i usług oraz nauki, oświaty, kultury i sportu (16%), jak też wobec działalności organów jednostek samorządu terytorialnego czy zakładów pracy¹⁴⁸. Sprawy skargowe i wnioskowe były inicjowane przez jednostki w problematyki związanej „z finansami publicznymi i budżetem państwa (13,7%) oraz z funkcjonowaniem administracji publicznej (13,2%) z budownictwem, gospodarką przestrzenną i mieszkaniową (8,2%), pracą (7,4%), zdrowiem (7,3%) oraz gospodarką (6,3%)¹⁴⁹.

Dodać należy, iż w 2017 oraz 2018 roku żadna ze złożonych do NIK wystąpień tytułowanych jako petycja nie zostały rozpatrzone przez ten organ w tym trybie. Część z nich przekazywana była według właściwości do innego organu z uwagi na brak podmiotowości NIK do ich rozpatrzenia, a drugą część klasyfikowano jako wniosek o przeprowadzenie kontroli, gdyż pismo nie spełniało warunków formalnych dla petycji¹⁵⁰.

Jak wynika z powyższej analizy kierowane do NIK skargi i wnioski są poddawane szczegółowej analizie, a problematyka w nich poruszana wpływa na systematyzację priorytetów kontroli przez ten organ realizowanych¹⁵¹.

Wszczywanie postępowań kontrolnych przez NIK w wyniku składanych przez obywateli skarg i wniosków jest dowodem silnego zaangażowania w sprawy państwa nieoderwane od bezpośrednich potrzeb jednostki. Należy pamiętać, iż NIK jest instytucją sprawującą kontrolę dla dobra obywateli z wyraźnym podkreśleniem, iż ich problemy są

¹⁴⁷ Projekt sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2018 roku, Warszawa 14 marca 2019r., s. 134

¹⁴⁸ Ibidem, s. 137-138

¹⁴⁹ Ibidem, s. 134

¹⁵⁰ Sprawozdanie ze sposobu załatwiania skarg, wniosków oraz wniosków o przeprowadzenie kontroli w Najwyższej Izbie Kontroli za 2017 rok, Warszawa, 5 listopada 2018 r., s. 13 oraz Projekt sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2018 roku, Warszawa 14 marca 2019 r., s. 134

¹⁵¹ <http://www.nik.gov.pl/aktualnosci/osiemnascie-obszarow-kontroli.html>. Dane te dotyczą wyłonienia obszarów działania państwa poddanych kontroli w 2011 r.

ważne i to w imieniu każdej jednostki najważniejsza instytucja kontroli w państwie monitoruje jakość funkcjonowania państwa¹⁵².

Kolejnym przykładem wzajemnej korelacji kontroli społecznej z kontrolą państwową jest procedura sprawowania kontroli przez NIK w zakresie prawidłowości rozpatrywania skarg, wniosków i petycji przez organy administracji publicznej. Są one często głównym przedmiotem kontroli, a czasem stanowią element ocen cząstkowych. Wyniki przeprowadzanych kontroli w tym zakresie są publikowane, zgodnie z art. 10 ustawy o NIK na stornach BIP. Jest istotne z punktu widzenia skarżących, gdyż mają oni poczucie, iż problematyka podejmowana w składanych do organu skargach nie pozostaje pozostawiona bez reakcji władzy publicznej¹⁵³.

Przykładem kontroli NIK wszczętej w wyniku złożonej skargi, która wpłynęła w rzeczywisty sposób na jakość życia i poszanowanie praw obywatela jest przykładowo wskazana kontrola przeprowadzona przez Delegaturę NIK w Bydgoszczy w sprawie nieprawidłowości zgłoszonych w stosunku do Niepublicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej „Pielęgniarska Opieka Długoterminowa” Alina Grodzka-Marut, Kujawsko-Pomorski Oddział Wojewódzki Narodowego Funduszu Zdrowia w Bydgoszczy. Problem dotyczył sposobu prowadzenia działalności przez zakład opieki, w tym nieuzasadniona rezygnacja ze świadczenia usług; brak kontroli świadczeniodawcy przez oddział wojewódzki Narodowego Funduszu Zdrowia¹⁵⁴. „Potwierdzono przypadki nieuprawnionego odstąpienia przez NZOZ od dalszej opieki nad 20 pacjentami, pomimo że nadal kwalifikowali się oni do świadczeń w ramach opieki długoterminowej. Za nieprawidłowe uznano również m.in.: niepowiadomienie lekarza i pielęgniarki podstawowej opieki zdrowotnej o terminie zakończenia udzielania świadczeń oraz dokonanie rozliczeń z NFZ za świadczenia, których faktycznie – na rzecz dwóch pacjentów objętych opieką długoterminową – nie wykonano. Jako niewystarczający NIK oceniła nadzór sprawowany przez Oddział nad świadczeniodawcami. Dotyczyło to w szczególności działań zapobiegających podwójnemu finansowaniu świadczeń zagwarantowanych w ramach domowej opieki długoterminowej oraz z zakresu domowej

¹⁵² E. Jarzęcka-Siwik., M. Proksa, Przygotowanie i przeprowadzanie kontroli doraźnych przez NIK, „Kontrola Państwowa” 2016, nr 5, dz. cyt., s. 44.

¹⁵³ E. Jarzęcka-Siwik, Instytucja skarg, wniosków i petycji w praktyce kontrolnej Najwyższej Izby Kontroli, [w:] Powszechnie środki ochrony prawnej – skargi, wnioski i petycje, s. 604

¹⁵⁴ Tytuł kontroli przeprowadzonej przez Delegaturę NIK w Bydgoszczy: Zapewnienie opieki długoterminowej, paliatywnej i hospicyjnej w warunkach domowych w województwie kujawsko-pomorskim, ze szczególnym uwzględnieniem powiatu bydgoskiego R/17/004/LBY

opieki paliatywnej i hospicyjnej oraz bezpodstawnemu odstępowaniu przez świadczeniodawców od opieki nad pacjentami”¹⁵⁵.

Inną kontrolą wywołaną przez skargę obywatelską, skierowaną do NIK Delegatura w Krakowie było wystąpienie w której wystąpiono z prośbą o przeprowadzenie kontroli w zakresie realizacji przez Rejonowe Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Brzesku sp. z o.o. oraz Zakład Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. w Zatorze zadań i ustalania cen za wodę wodociągową w zakresie prawidłowości ustalania opłat za przyłącza oraz opłat za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków¹⁵⁶. „Obie spółki dopuściły się uchybień w zakresie przestrzegania postanowień przepisów ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania wzoru taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzenie ścieków. W przypadku RPWiK sp. z o.o. w Brzesku: spółka, realizując zadanie w zakresie ustalania cen za wodę wodociągową naruszyła szereg postanowień cytowanej wyżej ustawy i rozporządzenia. Skutkowało to, m.in.: nierzetelnym ustaleniem ceny netto za 1 m³ wody wodociągowej i w konsekwencji poniesieniem przez odbiorców tej wody nieuzasadnionych, większych wydatków w okresie obowiązywania taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków; zawyżeniem niezbędnych przychodów w przypadku zbiorowego zaopatrzenia w wodę; pobieraniem opłat za przeglądy (odbory) przyłączy wodociągowych obejmujących, m.in. czynności techniczne (zdefiniowane przez RPWiK); niezdefiniowaniem formalnym taryfowych grup odbiorców oraz niewypełnieniem obowiązków dotyczących publikacji treści taryf. W przypadku ZGK sp. z o.o. w Zatorze: spółka, poprawnie ustalając ceny za wodę wodociągową, dopuściła się naruszeń cytowanych wyżej przepisów, polegających na: brakach formalnych opracowywanych wniosków o zatwierdzenie taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę, tj. niezłączenie do nich taryf, uzasadnienia wniosku, sprawozdań finansowych za poprzedni rok obrotowy, informacji o ilości i cenie za wprowadzenie ścieków do urządzeń niebędących w posiadaniu przedsiębiorstwa. We wnioskach taryfowych brak było uzasadnienia marży zysku w kalkulacji i planowanym

¹⁵⁵ Sprawozdanie ze sposobu załatwiania skarg, wniosków oraz wniosków o przeprowadzenie kontroli w Najwyższej Izbie Kontroli za 2017 rok, Warszawa 5 listopada 2018 r., s. 72-73

¹⁵⁶ Kontrola o nazwie: Realizacja przez Rejonowe Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Brzesku sp. z o.o. oraz Zakład Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. w Zatorze zadań w zakresie ustalania cen za wodę wodociągową, nr kontroli S/17/003/LKR, NIK Delegatura w Krakowie

przeznaczeniu środków pochodzących z marży zysku. Wnioski taryfowe nie spełniały wymogów ustawowych, co do uzasadnienia celowości ponoszenia kosztów stanowiących podstawę ustalenia cen i stawek opłat zbiorowego zaopatrzenia w wodę. Nie opisano lub tylko pobieżnie, bez podawania szczegółów, sposobu planowania kosztów eksploatacji i innych elementów wpływających na poziom cen i stawek opłat”¹⁵⁷.

Istotną z punktu widzenia wzajemnej, uzupełniającej się relacji kontroli państwowej z kontrolą społeczną jest rola mediów w procedurze wszczynania kontroli przez NIK. W ramach kontroli doraźnej Izba ma możliwość wszczęcia procedury kontrolnej spowodowanej uzyskaniem informacji wynikających z doniesień medialnych, które w swoich przekazach ujawniają nieprawidłowości w funkcjonowaniu organów władzy publicznej. W ramach strukturalnej organizacji pracy NIK funkcjonują specjalnie powołane zespoły, które na bieżąco śledzą zmiany legislacyjne, wszelkiego rodzaju przedsięwzięcia rządowe czy dane statystyczne, ale także doniesienia medialne¹⁵⁸. Jest to powinność państwowego organu kontroli, aby w sposób bezpośredni reagować na doniesienia społeczne i poprzez rzetelną analizę problemów w nich ukazanych, również za pomocą środków masowego przekazu budować poczucie bezpieczeństwa i ochrony interesów jednostki.

Do takich kontroli NIK należy przykładowo wskazana kontrola przeprowadzona w 2018-2019 roku w zakresie zagospodarowania odpadów wydobywczych oraz reaktywacji terenów działalności górniczej, których wyniki wykazały liczne nieprawidłowości. To właśnie media opublikowały informacje dotyczące nadużyć w zakresie nadzoru nad zwałowiskami i odpadami wydobywczymi oraz bardzo niepokojącym ich oddziaływaniu na środowisko, na co NIK zareagowała wszczęciem procedur kontrolnych w celu wyjaśnienia ewentualnych nieprawidłowości¹⁵⁹.

Inną kontrolą przeprowadzoną przez NIK zainicjowaną doniesieniem medialnymi była kontrola zamykania i rekultywacji składowisk odpadów niespełniających wymagań prawnych (nr kontroli p/14/058), która została wszczęta z uwagi na doniesienia i sygnały medialne. Kontrola w tym zakresie pozwoliła na wychwycenie błędów formalnych w wykonywaniu prawnie określonych zadań przez podmioty do tego zobowiązane, ale

¹⁵⁷ Sprawozdanie ze sposobu załatwiania skarg, wniosków oraz wniosków o przeprowadzenie kontroli w Najwyższej Izbie Kontroli za 2017 rok, Warszawa 5 listopada 2018 r., s. 77

¹⁵⁸ <https://www.nik.gov.pl/kontrole/plan-pracy-nik/>, dostęp: 11.02.2019

¹⁵⁹ Informacja o wynikach kontroli NIK Delegatura w Katowicach, Zabezpieczenie i zagospodarowanie zwałowisk pogórnich z dnia 28 stycznia 2019 roku, Nr. ewid. 158/2018/P/18/067/LKA,

także uwidoczniała problemy związane ze stosowaniem prawa unijnego w niniejszym zakresie¹⁶⁰.

Kolejną sprawą, którą z uwagi na rozgłos medialny zainteresowała się Izba były liczne wątpliwości społeczeństwa związane z zarządzaniem zabytkami w województwie małopolskim. Brak było transparentności, co wiąże się z licznymi wątpliwościami, czy organy publiczne kompetencyjnie zobowiązane do prowadzenia spraw związanych z zabezpieczeniem i udostępnianiem oraz wykorzystywaniem w promocji regionu należycie dysponują zasobem zabytków architektury drewnianej w latach 2014-2016. W wyniku tejże kontroli wykazano liczne nieprawidłowości, co się wiąże z tym, iż takie doniesienia medialne nie są bagatelizowane przez państwowe instytucje kontrolne i doprowadziło do wszczęcia procedur kontrolnych, mających na celu naprawy stanu niepożądanego i poprzez wdrażane programy naprawcze- wyeliminować tego rodzaju zachowania w przyszłości ¹⁶¹.

Jak też słynna kontrola przeprowadzona przez NIK Delegatura w Białymstoku w 2011 roku, dotycząca funkcjonowania schronisk dla zwierząt oraz przestrzegania praw zwierząt (nr kontroli: P/10/124). Kontrola była ukierunkowana na wykluczenie nieprawidłowości związanych z realizacją przez gminy, schroniska oraz powiatowe służby weterynaryjne wywiązywania się z prawnych obowiązków w zakresie zapewnienia warunków bytowych i humanitarnego traktowania zwierząt.

Ukazane kontrole wybrano przypadkowo, jednakże stanowią one częstą praktykę NIK. Dzięki tego rodzaju działaniom, tj. uruchamianiu kontroli doraźnych podyktowanych potrzebą sygnalizowaną przez społeczeństwo skargami i wnioskami, czy też wynikającymi z przekazów medialnych, Izba wypełnia swoje konstytucyjne cele jako organ kontrolny, uwzględniając w tym czynnik społeczny. W wyniku realizacji tego rodzaju możliwościom prawnym kontrola państwowa poszerza spektrum swojego zasięgu, przez co wzrasta jej efektywność, ale przede wszystkim zaufanie społeczne wobec efektywności działania organów państwa.

¹⁶⁰ Informacja o wynikach kontroli NIK Departament Środowiska, Zamykanie i rekultywacja składowisk odpadów niespełniających wymagań prawnych, z dnia 10.09.2015 r., nr ewid. 66/2015/p/14/058/KSI

¹⁶¹ Informacja o wynikach kontroli NIK Delegatura w Krakowie, Zabezpieczenie i udostępnianie zabytków architektury drewnianej oraz ich wykorzystywanie w promocji regionu z dnia 2.02.2018, Nr ewid. 179/2017/P/17/076/LKR

PODSUMOWANIE

Obywatele są najistotniejszym czynnikiem generującym funkcjonowanie całego aparatu państwa. Jednym z nich jest również kontrola. Instytucje sprawujące kontrolę administracji publicznej stoją na straży prawidłowości funkcjonowania organów władzy publicznej pod względem rzetelności, celowości, gospodarności oraz legalności ich działań.

W odniesieniu do prezentowanej w rozdziale I analizy istoty kontroli administracji publicznej wobec społecznych aspektów jej funkcjonowania, należy uznać hipotezę, iż kontrola społeczna stanowi nieodzowną część całego systemu kontroli administracji publicznej. Choć mimo tego, iż ma ona charakter uzupełniający, wpierający podstawowe jej cele, to jest niebagatelnym źródłem informacji dla organów kontrolnych, w zakresie płaszczyzny nieprawidłowości funkcjonowania organów administracji publicznej.

Obywatele i ich spostrzeżenia związane z występowaniem dysfunkcji w zakresie prawidłowej oceny działalności organów władzy publicznej stanowią istotne znaczenie w procesie naprawczym, który daje system kontroli administracji publicznej. Jednostki przekazują organom kontrolnym olbrzymi zakres informacji, które wykorzystane w sposób rzetelnej analizy mogą stanowić drogowskaz obszarów wymagających naprawy. Instrumenty kontroli społecznej są doskonałą formą zaangażowania obywateli w sprawy publiczne, prowadzące do wzajemnej współpracy w procesie rządzenia państwem¹⁶².

Wyniki przeprowadzonej w niniejszym rozdziale analizy porównawczej, dokonanej w zakresie ilości wpływających skarg, wniosków i petycji do NIK wskazują, iż obywatele z dużym zainteresowaniem wykazują chęć uczestniczenia w procesie kontrolnym. Co więcej, jak wynika z sprawozdania ze sposobu załatwiania skarg, wniosków oraz wniosków o przeprowadzenie kontroli w Najwyższej Izbie Kontroli za 2017 rok oraz projektu sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2018 roku, aż ok. 2% z wpływających skarg i wniosków płynących od obywateli wszczyna

¹⁶² M. Tebernaacka, Kontrola społeczna administracji publicznej, Kontrola Państwowa Nr 2/2013, s. 103

procedury kontrolne NIK¹⁶³. Dodać należy, iż w okresie 2017-2018 żadne z wpływających do NIK pism nie zostało sklasyfikowane jako petycja i nie stanowiło podstawy do rozpoczęcia procedury kontrolnej.

Wszczywanie postępowań kontrolnych przez NIK w skutek składanych przez obywateli skarg i wniosków jest dowodem silnego zaangażowania w sprawy państwa nieoderwane od bezpośrednich potrzeb jednostki. Należy pamiętać, iż NIK jest instytucją sprawującą kontrolę dla dobra obywateli a procedury wdrażane w ramach jej systemowego funkcjonowania doskonale to uwidaczniają. To w ich imieniu organy kontrolne sprawują szczegółowy monitoring jakości funkcjonowania wszystkich organów państwowych¹⁶⁴.

Występowanie obok siebie szerokiej, powszechnej oraz profesjonalnej cechy sprawowanej kontroli oraz obywatelskiego spojrzenie na bezpośrednio otaczające jednostkę problemy tworzy układ gwarantujący rzetelny i realny system sprawowania pieczy nad prawidłowością funkcjonowania organów administracji publicznej¹⁶⁵.

Bardzo istotną hipotezą, jak przedstawił w swoim opracowaniu J. Jagielski, jest fakt zwrócenia uwagi na rolę jaką odgrywają w procesie administrowania zasobami publicznymi organizacje publiczne. Są one często doskonałym źródłem fachowych i rzetelnych informacji dotyczących profesjonalnej wiedzy naukowej, technicznej czy nawet związanej z szeroko rozumianą polityką społeczną. Jednak uwagę autor zwraca na bardzo słusznie zauważony problem, a mianowicie na potrzebę określenia granicy kontroli społecznej przez nie sprawowanej. Chodzi tu przede wszystkim o rozważenie możliwości określenia przepisów materialnych obejmujących zakres uprawnień organizacji społecznych wobec wydawania opinii, zgody czy też sprzeciwu, niezbędnych do prowadzenia postępowań administracyjnych. Zjawiska niepożądane, jakie mają miejsce w życiu publicznym dotyczą w większej mierze organizacji ekologicznych, które poprzez nadużywanie tychże uprawnień dopuszczają się działań noszących cechy manipulacji w zakresie kreowania celów publicznych¹⁶⁶.

Problematyka kontroli społecznej jest dziedziną bardzo dynamiczną, gdyż to sprawy obywatelskie, zakres ich występowania są determinantą jej podejmowania.

¹⁶³ Sprawozdanie ze sposobu załatwiania skarg, wniosków oraz wniosków o przeprowadzenie kontroli w Najwyższej Izbie Kontroli za 2017 rok, Warszawa, 5 listopada 2018 r., s. 13 oraz Projekt sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2018 roku, Warszawa 14 marca 2019 r., s. 134

¹⁶⁴ E. Jarzęcka-Siwik, M. Proksa, Przygotowanie i przeprowadzanie kontroli doraźnych przez NIK, „Kontrola Państwa” 2016, nr 5, dz. cyt., s. 44.

¹⁶⁵ M. Tebernaacka, Kontrola społeczna..., s. 101

¹⁶⁶ J. Jagielski, Współczesna kontrola, s. 55

„Tematyka ta wymaga systematycznego doskonalenia zarówno od strony unormowań prawnych, jak i wdrażania do praktycznej działalności różnych ogniów aparatu administracyjnego”¹⁶⁷.

¹⁶⁷ Ibidem, s. 55

Rozdział II

Ogólna charakterystyka petycji i jej znaczenie jako środka kontroli społecznej administracji publicznej

Wprowadzenie

Instrument petycji jest środkiem kontroli społecznej gwarantowanym przez Konstytucję RP. Dzięki niemu każdy obywatel ma prawo zwrócenia się do organów władzy publicznej oraz wyrażenia swojego zaniepokojenia stanem prawnym lub faktycznym, który jest efektem negatywnego funkcjonowania prawa lub działalności organów i instytucji publicznych. Jest publicznym prawem podmiotowym, realizowanym w interesie własnym, publicznym, ale również w interesie osób trzecich za ich zgodą. Biorąc pod uwagę semantykę oraz cele petycji, stanowi ona idealną platformę dialogu między obywatelami a państwem. Jej polityczny charakter przedstawia tego rodzaju wystąpienie jako instrument gwarantujący obywatelom możliwość udziału w sprawowaniu władzy, wysłuchania ich głosu, ale przede wszystkim petycje są cennym źródłem informacji o istniejących problemach prawnych i społecznych. Petycja stanowi podstawowy i niezastąpiony instrument kontroli społecznej, bez którego funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego mogłoby być w sposób znaczący ograniczone.

Celem tej części rozprawy doktorskiej jest przedstawienie ogólnej charakterystyki instrumentu petycji, począwszy od jej genezy, zarówno w oparciu o historię polskich procesów legislacyjnych, jak też o rozwój idei funkcjonowania petycji w prawodawstwie innych krajów na świecie oraz w prawie Unii Europejskiej. Ważnym z perspektywy ukazania istoty prawa petycji jest również eksplikacja konstytucyjnej podstawy funkcjonowania prawa petycji w polskim porządku prawnym, bez których niemożliwym byłoby odniesienie się do problemów prawnych związanych z korzystaniem z prawa petycji w polskim ustroju prawnym.

2.1. Geneza prawa petycji w krajach Europy, świata i w prawie UE

Od zawsze, odkąd powstawały pierwsze struktury państwowości obywatele bacznie śledzili czynności wykonywane przez swoich włodarzy. Nie wszystkie jednak aspekty tej działalności podlegały krytyce. Samo zainteresowanie procesami decyzyjnymi w państwie spotykało się z aprobatą, ale ich krytyka już nie. To właśnie petycja miała być legalnym środkiem, który miał zapewnić ludności możliwość przekazywania rządzącym swoje realne niezadowolenie czy też artykułowanie obywatelskich potrzeb bez negatywnych konsekwencji, takich jak prześladowania, więzienie czy nawet kara śmierci¹⁶⁸.

Pojęcie petycji wywodzi się z łac. *petitio*, oznaczającego prośbę, żądanie skierowane drogą pisemną do organów władczych w sprawach dotyczących ogółu¹⁶⁹.

Znaczenie terminu petycja określa się także jako „pisemna prośba skierowana do urzędnika, ciała ustawodawczego lub sądu, mająca na celu uzyskanie przychylności lub zadośćuczynienie jakiejś krzywdzie”¹⁷⁰.

Prawo petycji jest prawem powszechnie znanym, funkcjonującym w wielu państwach na całym świecie. Jednocześnie prawo to uznaje się jako jedno z najstarszych praw przyznanych obywatelom. Już w prawodawstwie rzymskim¹⁷¹, „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”¹⁷².

Dostęp obywateli do najwyższej władzy państwowej poprzez składane wystąpienia miał miejsce również w cesarstwie chińskim. Już wczesne teksty konfucjańskie z V w. p.n.e. obejmują swym zasięgiem instytucję dającą ludności możliwość składania do cesarza „memoriałów” zawierających całą gamę ich problemów. W okresie panowania dynastii Ming w latach 1368-1644 ludność chińska miała możliwość wyrażenia swojego zaniepokojenia, sprzeciwu wobec łamaniem prawa urzędowego oraz krzywdzących postanowień prawnych podejmowanych przez sędziów pokoju. Uczestnicy takich postępowań, którzy nie byli usatysfakcjonowani wyrokiem,

¹⁶⁸ P. Kuczma, Prawo petycji, [w:] M. Jabłoński (red.), Realizacja i ochrona konstytucyjnych praw i wolności jednostki w polskim porządku prawnym, Wrocław 2014, Repozytorium Uniwersytetu Wrocławskiego, www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/53673, dostęp z dnia: 13.08.2018 r

¹⁶⁹ J. Karłowicz, A. Kryński, W. Niedzwiedzki, Słownik języka polskiego, tom 4, Warszawa 1952 r., s. 123

¹⁷⁰ D.M. Walter, The Oxford companion of law, Oxford 1980, s. 954

¹⁷¹ E. Wójcicka, Petycja w prawie konstytucyjnym państw współczesnych, *Ius Novum*, 2/2008, s. 25

¹⁷² E. Klein, Powszechna historia państwa i prawa, cz.1, Wrocław 1998 r., s. 36 [w:] E. Wójcicka, Petycja w prawie konstytucyjnym państw współczesnych, *Ius Novum*, 2/2008, s. 25

байд не узыскалі належнага ім заноўдучынення мелі право адволаання сід до вышчых інстанцы. В okresie rządów dynastii chińskiego cesarstwa Qing (lata panowania 1644-1911) nazywanej też dynastią mandżurską, było coraz trudniej trafić bezpośrednio do władzy. Dostęp ten był systematycznie skracany przez urzędników państwowych. Ludzie, aby dotrzeć ze swoją petycją do cesarza, musieli odbyć podróż do Pekinu i czekać na kolanach przed pałacem w nadziei spotkania samego cesarza. Liczba zaniepokojonych i sfrustrowanych obywateli rosła, lecz administracja państwowa pilnie strzegła ich dostępu do władcy i urywała fakt coraz większego niepokoju obywateli i związanej z tym coraz większej liczby wpływających petycji¹⁷³. Z perspektywy obywateli instytucja petycji straciła rację bytu. Dopiero w okresie wczesnych lat 50. XX wieku przywrócono ją w Chinach, wykorzystując później jako najlepsze źródło informacji do wzmacniania obszarów politycznej kontroli¹⁷⁴. Aktualnie chiński system prawny reguluje instytucję petycji w randze konstytucyjnej (art. 41)¹⁷⁵. Także Egipt zezwalał ludowi zwracanie się do swego Faraona jako „dobrego boga i władcy” ze swymi prośbami¹⁷⁶.

W Europie początki prawa do petycji odnajduje się już w starożytnej Hiszpanii oraz Anglii. Hiszpańska polityka rządu usystematyzowała instytucję nazywaną prawem podpisu, które ewaluowało i zmieniło się w instrument zbliżony do prawa petycji, tj. pismo krzywd (z hiszpańskiego- *agravios*). Mogli go składać obywatele do parlamentu lub sądu¹⁷⁷. W Anglii, w 1215 roku możliwość zwracania się z żądaniem do króla została zapisana w Wielskiej Karcie Swobód (*Magna Charta Libertatum*) wydanej przez Jana bez Ziemi¹⁷⁸. W XIV wieku angielskie prawo do petycji, którego znamiona upatruje się w funkcjonującej w tym okresie instytucji „naprawienia krzywd” (*redress of grievances*) było formalnym środkiem prawnym, za pomocą którego ludność mogła kierować swe problemy do parlamentu. Powyższe wystąpienia kierowano do obu izb bądź bezpośrednio do króla. W erze panowania Stuartów, z systemu petycyjnego korzystali również przeciwnicy króla, którzy dzięki wpływającym skargom mogli

¹⁷³ “We Could Disappear at Any Time”. *Retaliation and Abuses Against Chinese Petitioners*, “Human Rights Watch” 2005, Vol. 17, No. 11(C), s. 3, 16–17.

¹⁷⁴ L. Luehrmann, *Facing Citizen Complaints in China, 1951–1996*, “Asian Survey” 2003, Vol. 43, No. 5, s. 849.

¹⁷⁵ Ewa Wójcicka, *Petycja w prawie konstytucyjnym państw współczesnych*, *Ius Novum* 2/2008, s. 25

¹⁷⁶ J. Bromski, J. Czekanowski, J. Jaworski, J. Kostrzewski, T. Karolewski, S. Przeworski, E. Słuszkiewicz, J. Smoleński, *Pradzieje ludzkości i historia państw Wschodu*, Warszawa 1935, s. 600

¹⁷⁷ R. Piotrowski, *Konstytucyjne uwarunkowania prawa do petycji oraz pożądaných kierunków zmian legislacyjnych w tym zakresie* [w:] *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim*, OE-85, Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu, Warszawa 2008, s. 26

¹⁷⁸ W. Orłowski, *Prawo składania petycji, wniosków i skarg* [w:] W. Skrzydło, *Wolności i prawa polityczne*, *Zamykacze* 2002r, s. 149

politycznie go krytykować za popełniane błędy. Podjęte zatem przez króla próby likwidacji prawa petycji nie przyniosły zamierzonego efektu, a instytucja przetrwała. Co więcej, instrument petycji został poddany pierwszej legislacji i ujęty w jednym z najważniejszych w historii Anglii dokumencie z 1689 roku Bill of Rights, który dodatkowo zakazywał stosowania represji wobec osób chcących z prawa petycji skorzystać. Rosnąca w XVIII wieku demokratyzacja prawa wyborczego w Anglii, znaczący rozwój partii politycznych i popularyzacja prasy dały obywatelom nowe możliwości wyrażania niezadowolenia z funkcjonującego prawa czy działalności rządzących, co sprawiło, iż w 1819 roku Izba Gmin zrezygnowała z prowadzonych dotychczas plenarnych debat (public petitions) w ramach których publicznie rozpatrywano składane przez obywateli petycje. Znaczenie społeczne petycji w dużym stopniu zmalało¹⁷⁹.

W tradycji prawa francuskiego to wiek XIV był okresem, w którym prawo petycji było w zasięgu obywateli. Jednak prawo to przysługiwało obywatelom jedynie Trzech Stanów, od 1468 roku zwanymi Stanami Generalnymi. Byli to przedstawiciele duchowieństwa, szlachty czy tzw. stanu trzeciego. Społeczność tej części kraju mogła przedstawiać swoje petycje czy zażalenia (z francuskiego: cahiers de doléances) bezpośrednio monarsze. Wystąpienia takie dotyczyły przede wszystkim „naprawy urzędów państwowych i bezprawia królewskiej administracji”¹⁸⁰.

Instrument petycji samoistnie rozwijał się wraz ze wzrostem demokracji na świecie. W państwach demokratycznych petycja wyłaniała się jako formalny środek „za pomocą którego jednostka lub grupa osób zwraca się do organu władzy publicznej z krytyką, propozycją zmian lub reform”¹⁸¹.

Wiek XIX i XX stał się erą konstytucjonalizacji prawa petycji. Rządzący rozumiejąc, iż to suweren jest istotą państwa prawa zaczęły na coraz większą skalę chronić prawa obywatelskie i je formalizować. Jednym z najważniejszych było właśnie prawo petycji.

Konstytucje greckie w okresie formułowania swej niepodległości umożliwiły obywatelom greckim zwracanie się do zgromadzenia ustawodawczego z pisemną

¹⁷⁹ B. Banaszak, *Prawo obywateli do występowania ze skargami i wnioskami*, Warszawa 1997 r., s. 7 i nas.

¹⁸⁰ E. Klein, *Powszechna historia państwa i prawa*, Kolonia Limited, Wrocław 2004, s. 243.

¹⁸¹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Warszawa 2009, s. 323

petycją, w której zawarte mogły być ich opinie¹⁸². Konstytucja uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w Troi w roku 1827 zawierała także zapis art. 25 dotyczący możliwości składania przez obywateli petycji, z tym że ograniczyła je jedynie do spraw publicznych. Dalsze prace nad ustawą zasadniczą z 1844 i 1864 roku przyniosły w efekcie treść art. 7 i art. 9, które zapewniały „jednostce lub grupie działającej razem możliwość złożenia pisemnej petycji do władz przestrzegając praw państwa”¹⁸³.

Belgowie również w treści art. 21 swojej Konstytucji usystematyzowali, iż „każdy ma prawo do składania przed władzami publicznymi petycji podpisanych przez jedną lub więcej osób. Jedynie władze oficjalnie ustanowione mogą korzystać z prawa zwracania się z petycjami w imieniu zbiorowości”. Model belgijski zastosowano również w Holandii, gdzie w 1887 roku w art. 8 konstytucji holenderskiej ujęto prawo do składania petycji poszerzając go o procedurę, do której winien dostosować się składający petycję¹⁸⁴.

Prawo niemieckie posiada również okazałą tradycję prawa petycji. Zapis o prawie składania tego rodzaju wystąpień pojawił się w Powszechnym Prawie Pruskim (*Allgemeines Preußisches Landrecht*) z 1794 r., „który przewidywał, iż każdy powinien posiadać swobodę zgłoszenia wątpliwości, zarzutów czy zastrzeżeń wobec ustaw i innych zarządzeń w państwie (§ 156 ust. II pkt 20)”. Powstała wówczas instytucja petycji politycznej, która miała za zadanie chronić praw szerszej społeczności, a nie jak dotąd jedynie interesów jednostki. Niemal każda ze związkowych konstytucji w XIX wieku legitymowały swój lud prawem do petycji¹⁸⁵.

Konstytucja austriacka z 1 października 1920 roku również nie pomija istoty praw obywatelskich związanych z udziałem społeczeństwa w rządzeniu państwem. Forma jaką przyjmuje sposób składania takich wystąpień ujęty został w art. 148 a ust. 3, który mówi o Adwokaturze Ludowej. Jej zadaniem jest rozpatrywanie skarg obywateli na funkcjonowanie administracji¹⁸⁶. W ustroju prawnym Austrii petycja jest usystematyzowana w ustawie o powszechnych prawach obywateli z 1867 r.¹⁸⁷. Jej art.

¹⁸² Konstytucja grecka znolizowana w 13 kwietnia 1823 roku zawierała postanowienia o petycji w art. A. „każdy może składać przed zgromadzeniem ustawodawczym pisemną petycję, przedstawiającą jego opinię w każdej sprawie”.

¹⁸³ C.G. Tornaritis, *The Right to Petition the Authorities. Especially under the Law of Cyprus*, wvwr.kypros.org/Documents/Tornaritis/ (pobrano: 15.08.2017)

¹⁸⁴ Ewa Wójcicka, *Petycja w prawie konstytucyjnym państw współczesnych*, *Ius Novum* 2/2008, s. 27

¹⁸⁵ M. Terbille, *Das Petitionsrecht in der Bundesrepublik Deutschland. Genese, Geltungsgrund und Ausgestaltung*, Münster 1980, s. 12. 6, cyt. za: Ewa Wójcicka, *Petycja w prawie konstytucyjnym państw współczesnych*, *Ius Novum* 2/2008, s. 27-28,

¹⁸⁶ A. Dragan, *Austria, [w:] Prawo petycji w wybranych krajach członkowskich UE i w Rosji*, Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu, wrzesień OT-548, Warszawa 2008, s. 6 i nast.

¹⁸⁷ RGBl. Nr 142/1867 ze zm.

11 stanowi, iż „każdy ma prawo do petycji. Petycje mogą być składane pod wspólną nazwą wyłącznie przez uznane prawem instytucje i stowarzyszenia”¹⁸⁸. „Zdefiniowanie prawa politycznego, jako jednego z najstarszych praw podstawowych, stanowiło także przedmiot zainteresowania Austriackiego Trybunału Konstytucyjnego. Określił on je jako „wolność składania wniosków pod adresem organów ustawodawczych bądź wykonawczych oraz wydawanie określonych poleceń o charakterze generalnym bądź żądanie przedsięwzięcia określonych kroków zmierzających do zmiany stanu prawnego”¹⁸⁹.

Jak wskazują wyniki badań przeprowadzonych w zakresie konstytucyjnego ujęcia prawa petycji w ustawach zasadniczych państw współczesnych, aż 90 z analizowanych aktów prawnych w swoim zapisie gwarantuje uprawnionym podmiotom prawo do wnoszenia petycji. Wśród nich 76 państw prawo petycji przedstawia jako indywidualny lub zbiorowy akt składania wniosku, skargi czy prośby w większości przypadków w interesie publicznym. Długoletnią praktyką sięgającą XIV stosowania prawa petycji poszczycić się może 8 państw¹⁹⁰, zaś w kolejnych 8 petycję, choć ma ona zbliżone zastosowanie zastępuje się „sugestiami” (Chiny, Kambodża), „propozycjami” (Uzbekistan, Jemen), „żądaniem” (Kongo) czy też „apelami” (Rosja)”. Prawo do złożenia petycji z uwagi na różny zakres jego systematyzacji prawnej doktryna dzieli na szereg modeli, takich jak „fragmentarycznej regulacji konstytucyjnej, bez wyraźnego odesłania ustawowego (m.in. Albania, Haiti, Holandia, Rosja, Słowenia), fragmentarycznej regulacji konstytucyjnej, przy jednoczesnym odesłaniu ustawowemu (uregulowania trybu rozpatrywania petycji w ustawie zwykłej, m.in. Polska, Estonia, Litwa, Turcja, Rumunia, Ukraina, Paragwaj, Uzbekistan, Portugalia), rozbudowanej regulacji konstytucyjnej prawa petycji, gdy przepisy konstytucji normują bardzo szeroko prawo petycji, podkreślając jego aspekt wolnościowy oraz obowiązek organów przyjęcia i udzielenia odpowiedzi na petycję (m.in. Serbia, Szwajcaria, Boliwia, Macedonia, Grecja) oraz konstytucjonalizacji zarówno prawa petycji, jak i Komisji Petycji, co

¹⁸⁸ VfSgl 4065/61, 4295/62, 6131/70, 6441/71.

¹⁸⁹ O. Hałub, Prawo petycji w Szwajcarii i Austrii, [w:] Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji, Wrocław 2015, s. 141

¹⁹⁰ Konstytucja: Liberii z 1986 r., Palau z 1979 r. Wysp Marshalla z 1979 r., Filipin z 1987 r., Samoa Amerykańskiego z 1976 r., Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej z 1789 r. z poprawkami, Gambii z 1997 r., Indii z 1949 r.

podnosi rangę i znaczenie ustrojowe nie tylko samej komisji, ale i samego prawa (RFN)”¹⁹¹.

Kraje europejskie są największymi zwolennikami propagowania polityki państw proobywatelskich, w związku z tym ich prawo w większości przewiduje możliwość składania petycji¹⁹², ale również w swej ustawie zasadniczej posiada je Rosja (art. 33). Petycja jest stosowana także w krajach Ameryki Południowej oraz Północnej¹⁹³.

Znikomy akcent idei społecznej współpracy władzy z obywatelami w procesie rządzenia oraz dostępu do życia publicznego za pomocą petycji przejawia się w prawodawstwie krajów Azji¹⁹⁴ i Afryki¹⁹⁵. „Prawo to jest obecne również w niektórych krajach państw i terytoriów niesamodzielnych z rejonu Australii i Oceanii (Tonga, Palau, Wyspy Marshalla, Terytorium Samoa Amerykańskiego)”¹⁹⁶.

¹⁹¹ cyt. za: E. Wójcicka, Prawo petycji w prawie konstytucyjnym państw współczesnych, *Ius Novum* 2/2008, s. 24

¹⁹² prawo petycji przewidują konstytucje: 1) Albanii z 1998 r. (art. 48), 2) Austrii z 1920 r. (art. 14Sa), 3) Belgii z 1831 r. (art. 28), 4) Białorusi z 1994 r. (art. 40), 5) Bułgarii z 1991 r. (art. 45), 6) Chorwacji z 1990 r. (art. 46), 7) Karta Podstawowych Praw i Wolności Czech z 1992 r. (art. 18), 8) Estonii z 1992 r. (art. 46), 9) Francji z 1958 r. (art. art. 72-1), 10) Grecji z 1975 r. (art. 10), 11) Hiszpanii z 1978 r. (art. 29), 12) Holandii z 1814 r. (art. 5), 13) Litwy z 1992 r. (art. 33), 14) Łotwy z 1922 r. (art. 104), 15) Luksemburga z 1868 r. (art. 27), 16) Macedonii z 1991 r. (art. 24), 17) Mołdawii z 1994 r. (art. 52), 18) Monako z 1962 r. (art. 31), 19) Niemiec z 1949 r. (art. 17), 20) Polski z 1997 r. (art. 63), 21) Portugalii z 1976 r. (art. 52), 22) Rumunii z 1993 r. (art. 51), 23) Słowacji z 1991 r. (art. 27), 24) Słowenii z 1991 r. (art. 45), 25) Szwajcarii z 1999 r. (art. 33), 26) Turcji z 1982 r. (art. 74), 27) Ukrainy z 1996 r. (art. 40), 28) Węgier z 2011 r. (art. XXV), 29) Włoch z 1947 r. (art. 50), 30) Czarnogóry z 2007 r. (art. 57), 31) Serbii z 2006 r. (art. 56), 32) Andory z 1993 r. (art. 23); 33) Danii z 1953 r. (§ 54), cyt. za: E. Wójcicka, Petycja w prawie konstytucyjnym państw współczesnych, „*Ius Novum*” 2008, nr I, s. 25.

¹⁹³ 1) Argentyny z 1994 r. (art. 14), 2) Boliwii z 2009 r. (art. 24), 3) Brazylii z 1988 r. (art. XXXIV pkt. a), 4) Chile z 1980 r. (art. 19), 5) Ekwadoru z 2008 r. (art. 66 pkt. 23), 6) Gwatemali z 1985 r. (art. 28), 7) Haiti z 1987 r. (art. 29), 8) Hondurasu z 1982 r. (art. 80), 9) Kolumbii z 1991 r. (art. 23), 10) Kostaryki z 1949 r. (art. 27), 11) Kuby z 1992 r. (art. 63), 12) Meksyku z 1917 r. (art. 8), 13) Nikaragui z 1987 r. (art. 52), 14) Panamy z 1972 r. (art. 41), 15) Paragwaju z 1992 r. (art. 40), 16) Peru z 1993 r. (art. 2s), 17) Salwadoru z 1983 r. (art. 18), 18) Surinamu z 1987 r. (art. 22), 19) Urugwaju z 1967 r. (art. 30), 20) Wenezueli z 1999 r. (art. 31), 21) Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej 1789 r. (I poprawka), cyt. za: E. Wójcicka, Petycja w prawie konstytucyjnym państw współczesnych, „*Ius Novum*” 2008, nr I, s. 25.

¹⁹⁴ Konstytucja: 1) Azerbejdżanu z 1995 r. (art. 57), 2) Chin z 2004 r. (art. 41), 3) Cypru z 1960 r. (art. 29), 4) Japonii z 1946 r. (art. 16), 5) Korei z 1948 r. (art. 26), 6) Kuwejtu z 1962 r. (art. 45), 7) Laosu z 1991 r. (art. 28), 8) Mongolii z 1992 r. (art. 16), 9) Omanu z 1996 r. (art. 34), 10) Tadżykistanu z 1994 r. (art. 31), 11.) Tajlandii z 2007 r. (art. 59), 12) Timoru Wschodniego z 2002 r. (art. 48), 13) Filipin z 1987 r. (Bil of Rights, art. III, sec. 4), 14) Wietnamu z 1992 r. (art. 53), 15) Jordanii z 1952 r. (art. 17), 16) Uzbekistanu z 1992 r. (art. 35), 17) Jemenu z 1994 r. (art. 50), 18) Bahrajnu z 2002 r. (art. 29), 19) Indii z 1949 r. (art. 350), cyt. za: E. Wójcicka, Petycja w prawie konstytucyjnym państw współczesnych, „*Ius Novum*” 2008, nr I, s. 25.

¹⁹⁵ Konstytucje: 1) Burkina Faso z 1991 r. (art. 30), 2) Etiopii z 1994 r. (art. 30), 3) Gwinei Równikowej z 1991 r. (art. 13 pkt. h), 4) Demokratycznej Republiki Konga z 1992 r. (art. 18), 5) Mozambiku z 1990 r. (art. 80), 6) Republiki Południowej Afryki z 1996 r. (art. 17), 7) Ugandy z 1996 r. (art. 29 pkt d), 8) Wysp Zielonego Przylądka z 1992 r. (art. 57), 9) Gambii z 1997 r. (art. 25), 10) Liberii z 1984 r. (art. 17), 11) Maroka z 2011 r. (art. 15), cyt. za: E. Wójcicka, Petycja w prawie konstytucyjnym państw współczesnych, „*Ius Novum*” 2008, nr I, s. 25.

¹⁹⁶ E. Wójcicka, Petycja w prawie konstytucyjnym państw współczesnych, „*Ius Novum*” 2008, nr I, s. 25.

Prawo do składania petycji gwarantują również regulacje prawne Unii Europejskiej¹⁹⁷. Jest to jedno z podstawowych uprawnień obywateli UE gwarantujące możliwość kierowania swoich wystąpień do Parlamentu Europejskiego w sprawach objętych zakresem jego działalności. Z prawa petycji korzystać może każdy obywatel UE, jak również każda osoba fizyczna lub prawna posiadająca miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w jednym z państw członkowskich UE. Prawo do składania petycji w UE zapewnia obywatelom otwarty, demokratyczny i przejrzysty mechanizm uzyskiwania pozasądowego środka odwoławczego w przypadku formalnych wystąpień zgłaszanych do bezpośrednio wybranych przez nich przedstawicieli w szczególności, gdy dotyczy to obszarów działalności Unii Europejskiej. Prawo to jest zasadniczym elementem demokracji bezpośredniej. Unormowanie prawa do uczestnictwa obywateli w życiu publicznym za pomocą instrumentu petycji wiąże się z domeną, iż prawdziwa demokracja powinna zapewniać przejrzystość, rzeczywistą ochronę praw podstawowych oraz praktyczne zaangażowanie ludzi w procesy decyzyjne organów UE¹⁹⁸.

Tryb rozpatrywania petycji określają art. 215-218 Regulaminu Parlamentu Europejskiego, z którego wynika, iż „zgodnie z art. 227 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej każdy obywatel Unii Europejskiej jak również każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w państwie członkowskim ma prawo kierowania, indywidualnie lub wspólnie z innymi obywatelami lub osobami, petycji do Parlamentu w sprawach objętych zakresem działalności Unii Europejskiej, które dotyczą ich bezpośrednio. Petycje do Parlamentu muszą zawierać nazwisko oraz miejsce zamieszkania każdej z osób składających petycję. Skierowanych do Parlamentu pism, w których wyraźnie brak zamiaru skierowania petycji, nie rejestruje się jako petycji, lecz bezzwłocznie przekazuje się właściwej służbie celem dalszego procedowania. W przypadku, gdy pod petycją złożyło podpis kilka osób fizycznych lub prawnych, sygnatariusze wyznaczają przedstawiciela i jego zastępców, którzy są uznawani za składających petycję do celów niniejszego tytułu. Każda osoba składająca petycję może w każdej chwili wycofać swój podpis pod petycją. Jeżeli wszyscy składający petycję wycofają podpisy, petycja

¹⁹⁷ Dalej: UE

¹⁹⁸ M. Florczak-Wątor, red. M. Safjan, L. Bosek, Konstytucja RP. Komentarz do art. 1-86, Tom I, Warszawa 2016, s. 4

staje się nieważna. Petycje muszą być sporządzone w jednym z języków urzędowych Unii Europejskiej”¹⁹⁹.

Petycje sporządzone w innych językach „są rozpatrywane tylko wówczas, gdy składający petycję dołączy ich tłumaczenie na jeden z języków urzędowych. W korespondencji ze składającym petycję Parlament używa języka urzędowego, w którym zostało sporządzone tłumaczenie. Prezydium może podjąć decyzję, zgodnie z którą petycje i korespondencja ze składającym petycję mogą być sporządzane w innych językach, które zgodnie z porządkiem konstytucyjnym danych państw członkowskich mają status języków urzędowych na całym ich terytorium lub jego części. Petycje mogą być składane drogą pocztową lub za pośrednictwem portalu petycji udostępnionego na stronie internetowej Parlamentu, który pomaga składającemu petycję w zredagowaniu petycji zgodny z prawem UE. Jeżeli wpłynęło kilka petycji w podobnej sprawie, można je rozpatrywać wspólnie. Petycje, które spełniają warunki przewidziane Regulaminem są wpisywane do rejestru ogólnego w kolejności ich wpływania. Jeżeli nie spełniają powyższych warunków, umieszcza się je w aktach nie nadając im dalszego biegu, uzasadnienie decyzji podaje się do wiadomości składającemu petycję. Przewodniczący przekazuje petycje wpisane do rejestru ogólnego komisji właściwej do spraw petycji właściwej komisji, która orzeka o dopuszczalności petycji. Składający petycję, osoba składająca podpis pod petycją lub ją popierająca może zwrócić się z wnioskiem o utajnienie swojego nazwiska w celu ochrony prywatności. W takim przypadku Parlament zobowiązany jest przychylić się do tego wniosku. Petycje kierowane do Parlamentu przez osoby fizyczne lub prawne, które nie są obywatelami Unii Europejskiej oraz które nie zamieszkują lub nie mają swojej statutowej siedziby na terenie państwa członkowskiego, są rejestrowane oraz przechowywane osobno. Co miesiąc Przewodniczący przekazuje zestawienie otrzymanych w poprzednim miesiącu petycji wraz z ich tematami komisji. Komisja może zwrócić się o udostępnienie jej tych petycji, których rozpatrzenie uważa za stosowne”²⁰⁰.

„Petycje, które uznano za dopuszczalne, rozpatrywane są przez komisję właściwą do spraw petycji w ramach jej zwyczajowej działalności w formie debaty na posiedzeniu zwyczajnym, bądź też w formie procedury pisemnej. Jeżeli petycja ma zostać poddana debacie lub składający petycję sam wyrazi takie życzenie, może on

¹⁹⁹ art. 227 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2016 C 326/49 .

²⁰⁰ Art. 215 Regulaminu Parlamentu Europejskiego, Luty 2019 r.

zostać zaproszony na posiedzenie komisji. Przewodniczący według swego uznania może udzielić prawa głosu składającemu petycję. Komisja może, w związku z petycją uznaną za dopuszczalną, postanowić o złożeniu Parlamentowi zwięzłego projektu rezolucji pod warunkiem uprzedniego powiadomienia Konferencji Przewodniczących Komisji i braku sprzeciwu z jej strony. Takie projekty rezolucji wpisywane są do projektu porządku dziennego sesji, która będzie miała miejsce najpóźniej osiem tygodni po przyjęciu tych projektów rezolucji w komisji. Projekty rezolucji poddaje się pod jedno głosowanie. Komisja przyjmuje bez głosowania propozycje komisji przedmiotowo właściwej dotyczące części projektu rezolucji, odnoszących się do stosowania lub wykładni prawa unijnego lub zmian do istniejących przepisów. Jeśli komisja nie przyjmie tych propozycji, komisja przedmiotowo właściwa może zgłosić je bezpośrednio Parlamentowi. Sygnatariusze mogą poprzeć petycję uznaną za dopuszczalną lub wycofać poparcie dla niej na portalu petycji. Portal ten jest udostępniany na stronie internetowej Parlamentu. Komisja może zwrócić się do Komisji o udzielenie jej pomocy, zwłaszcza poprzez przedstawienie szczegółowych informacji dotyczących stosowania lub poszanowania prawa Unii, a także poprzez przekazanie wszelkich informacji i dokumentów związanych z przedmiotem petycji. Przedstawiciele Komisji Europejskiej są zapraszani do udziału w posiedzeniach komisji. Komisja Petycji może zwrócić się do przewodniczącego o przekazanie swojej opinii lub zalecenia Komisji, Radzie lub zainteresowanym organom państwa członkowskiego w celu podjęcia przez nich działań lub udzielenia odpowiedzi. Komisja co roku składa Parlamentowi sprawozdanie w sprawie swoich prac oraz, w stosownych przypadkach, o środkach podjętych przez Radę lub Komisję w związku z petycjami przekazanymi im przez Parlament. Po zakończeniu rozpatrywania petycji uznanej za dopuszczalną postępowanie zamyka się decyzją komisji. Składającego petycję powiadamia się o wszystkich decyzjach podjętych przez komisję wraz z ich uzasadnieniem. Komisja może postanowić o wznowieniu postępowania w sprawie petycji, jeżeli przedstawione jej zostaną nowe istotne okoliczności dotyczące petycji, a składający petycję zwraca się z takim wnioskiem. Większością głosów swoich członków komisja przyjmuje wytyczne w zakresie rozpatrywania petycji zgodnie z niniejszym Regulaminem²⁰¹.

²⁰¹ Art. 216 Regulaminu Parlamentu Europejskiego, Luty 2019 r.

Ilość wpływających petycji do Parlamentu Europejskiego niestety przyjmuje tendencję malejącą. W latach 2009-2013 do „Komisji Petycji PE wpłynęło 10 000 wystąpień, z czego 60 % spełniły wymogi formalne i zostały rozpatrzone. W roku 2013 płynęło ok 3000 wystąpień, a 45 % z nich nadano dalszy bieg. W 2016 r. złożono 1569 petycji, z których 1 100 (70,8 %) uznano za dopuszczalne²⁰². Zakres przedmiotowy petycji jest bardzo szeroki, jednak najczęściej z nich dotyczy naruszenia praw podstawowych, ochrony środowiska, rynku wewnętrznego, ochrony zdrowia czy transportu i prac budowlanych²⁰³.

Ze złożonego raportu wynika, iż „w stosunku do całkowitej liczby ludności UE liczba otrzymanych petycji jest raczej niewielka, jednak wskazuje ona na fakt, iż obywatele UE są świadomi prawa do składania petycji i korzystają z niego. Oczekują również, iż dzięki procedurze składania petycji instytucje UE zwrócą uwagę na sprawy, które budzą ich obawy. Niemniej jednak nadal należy do wszelkich starań, by szerzyć wiedzę i promować możliwości prawne składania petycji do Parlamentu Europejskiego²⁰⁴. Petycje stanowią także doskonałe źródło informacji o funkcjonowaniu UE oraz doskonałą platformą dialogu społecznego między instytucjami UE a jej obywatelami²⁰⁵.

2.2. Proces zmian legislacyjnych instrumentu petycji w Polsce

2.2.1. Geneza prac konstytucyjnych nad treścią art. 63 Konstytucji RP

Lata osiemdziesiąte i dziewięćdziesiąte XX wieku stanowiły wielki przełom w ustroju demokratycznej Polski. Konsekwencją rozpoczętych przemian było uchwalenie nowej Konstytucji, która miała zastąpić poprzednią ustawę zasadniczą z 1952 r²⁰⁶, przejawiającą autorytarne zasady i regulacje prawne. Tryb i harmonogram prac nad nową ustawą zasadniczą określała specjalna ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁰⁷.

²⁰² Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 grudnia 2017 r. w sprawie prac Komisji Petycji w roku 2016 (2017/2222(INI)) sugestia A

²⁰³ Dane przedstawione w oparciu o wyniki badań opublikowanych w: M. Florczak-Wątor, red. M. Safjan, L. Bosek, Konstytucja RP. Komentarz do art. 1-86, Tom I, Warszawa 2016, s. 6

²⁰⁴ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 grudnia 2017 r. w sprawie prac Komisji Petycji w roku 2016 (2017/2222(INI)), sugestia C

²⁰⁵ E. Wójcicka, Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej, s. 27

²⁰⁶ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r., Dz. U. Nr 33, poz. 232 ze zm.

²⁰⁷ Dz. U. Nr 67, poz. 336 ze zm.

Konstytucja miała zostać uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe. Projekty do nowej ustawy zasadniczej mogli zgłaszać również członkowie Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, 56 członków Zgromadzenia Narodowego oraz Prezydent RP, a także kolektyw 500 tysięcy obywateli posiadających czynne prawo wyborcze do Sejmu²⁰⁸. Zgodnie z ideą nowego państwa wspierającego zasady społeczeństwa obywatelskiego nowa Konstytucja podlegała zatwierdzeniu przez naród w drodze referendum²⁰⁹.

Prawo petycji w polskim ustroju prawnym pojawiło się już w okresie międzywojennym, w treści art. 107 Konstytucji marcowej z 1971 roku, który stanowił, iż „obywatele mają prawo wnosić pojedynczo lub zbiorowo petycje do wszystkich ciał reprezentacyjnych i władz publicznych, państwowych i samorządowych”²¹⁰. Prawo petycji ówczesne mogło być realizowane zarówno w interesie publicznym jak też prywatnym²¹¹.

Instrument petycji, łącznie z innymi prawami jednostki pozbawiony został statusu prawa konstytucyjnego w skutek uchwalenia Konstytucji z dnia 23 kwietnia 1935 r., gdyż pominięto w jej treści całkowicie rozdział normujący prawa i wolności człowieka²¹². Okres PRL nie przyniósł zmian w zakresie o rozwój dostępu obywateli do władzy publicznej. Instytucję skarg i zażaleń ujęto w uchwale Rady Państwa i Rady Ministrów z 14 grudnia 1950 r. w sprawie rozpatrywania i załatwiania odwołań, listów i zażaleń ludności oraz krytyki prasowej²¹³. Ustawodawca nie widział potrzeby uregulowania w prawie polskim petycji, uzasadniając taką decyzję istnieniem innych, wyżej wymienionych środków, które właśnie mają za zadanie "wzmocnienie praworządności ludowej, skuteczne zwalczanie wypaczeń biurokratycznych, usuwanie nadużyć, uchybień i braków w pracy aparatu państwowego drogą sprawnego badania i załatwiania skarg i zażaleń"²¹⁴.

Kolejne ustawy zasadnicze określały coraz więcej praw obywatelskich. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy

²⁰⁸ Inicjatywa ludowa wynikała z ustawy konstytucyjnej z dnia 22 kwietnia 1994 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej; Dz. U. Nr 61, poz. 251.

²⁰⁹ M. Radajewski, Prawo petycji w pracach nad Konstytucją RP, [w:] Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji Wrocław 2017 r., s. 231

²¹⁰ Dz.U. 1921 nr 44 poz. 267

²¹¹ W. Komarnicki, Polskie prawo polityczne, s. 539

²¹² Dz.U. 1935 nr 30 poz. 227

²¹³ M.P. z 1951 r. Nr 1, poz. 1

²¹⁴ M. Florczak-Wątor, red. M. Safjan, L. Bosek, Konstytucja RP. Komentarz do art. 1-86, Tom I, Warszawa 2016, s. 2-5

w dniu 22 lipca 1952 r.²¹⁵ w treści art. 73 ust. 1 określała "prawo zwracania się do wszystkich organów państwowych ze skargami i zażaleniami", a od 1976 r. również ustawodawca określił możliwość występowania obywateli z wnioskami²¹⁶.

Zmianę wobec obywatelskich uprawnień kontrolnych wprowadzono w roku 1989. Do tego czasu w Konstytucji PRL funkcjonował zapis, iż obowiązkiem każdego organu władzy publicznej i administracji państwowej jest „uważnie rozpatrywać i uwzględniać słuszne wnioski, zażalenia i życzenia obywateli w myśl obowiązujących ustaw”²¹⁷. W chwili nowelizacji Konstytucji PRL z 20 grudnia 1989 roku²¹⁸ zlikwidowano ten zapis, co świadczyć mogło jedynie o rzeczywistym ignorowaniu skuteczności środków kontroli społecznej określonych regulacjami obowiązującej wówczas Konstytucji.

Procedura rozpatrywania skarg i wniosków od 1960 roku była określona w treści Kodeksu postępowania administracyjnego²¹⁹ w dziale IV, zatytułowanym skargi i wnioski. Organizacja przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków ujęta była szczegółowo w poszczególnych uchwałach Rady Ministrów²²⁰. Ustawodawca unikał szczegółowego określenia praw obywatelskich i wyszczególnienia wśród nich instrumentu petycji, gdyż uważał to za zbędne, w sytuacji gdy obowiązywały inne środki kontroli społecznej takie jak skargi czy wnioski, a powiększanie ich katalogu o instrument petycji uzasadniał brakiem racji bytu²²¹.

Przywrócenie instrumentu petycji było przedmiotem rozmów podczas prac legislacyjnych nad treścią nowej ustawy zasadniczej. Choć wielu przedstawicieli doktryny oraz członków Podkomisji Praw i Obowiązków Obywateli sprzeciwiało się pomysłowi powrótowi petycji w treści Konstytucji, to jednak większość z proponowanych projektów zawierała regulacje w tym zakresie²²².

„Spośród siedmiu projektów konstytucyjnych cztery posługiwały się pojęciem petycji, tak jak czynił to art. 107 Konstytucji marcowej, zaś dwa kolejne operowały pojęciami skarg i wniosków zgodnie z terminologią Konstytucji PRL i KPA²²³. Tylko w

²¹⁵ Dz.U. 1952 nr 33 poz. 232

²¹⁶ zob. art. 86 ust. 1 Konstytucji PRL, Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.

²¹⁷ art. 5 pkt 2 Konstytucji PRL, a od 1976 r. – art. 9 pkt 2 Konstytucji PRL.

²¹⁸ Zob. art. 1 pkt 5 ustawy z 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. Nr 75, poz. 444 ze zm.

²¹⁹ Dz. U. 1960 Nr 30 poz. 168

²²⁰ uchwała Nr 357 z 13.10.1960 r. (M.P. Nr 80, poz. 367), uchwała Nr 151 z 30.7.1971 r. (M.P. Nr 41, poz. 260) oraz uchwała Nr 132 z 28.11.1980 r. (M.P. Nr 29, poz. 162 ze zm.).

²²¹ J. Lang, Struktura prawna, s. 21

²²² zob. Biul. KKZN 1995, Nr 11, s. 81

²²³ zob. E. Wójcicka, Przywrócenie, s. 33–37 oraz też, Ocena regulacji, s. 242

jednym projekcie Konstytucji (autorstwa SLD) występowały wszystkie trzy pojęcia równocześnie i takie rozwiązanie zostało ostatecznie przyjęte w treści art. 63 Konstytucji RP²²⁴.

W stosunku do propozycji wspólnego ujęcia instrumentów skargi, wniosku i petycji w jednym artykule Konstytucji zawisł spór między członkami i ekspertami KKZN. Rozbieżności stanowisk w tej sprawie dotyczyły istoty rozumienia pojęciowego wszystkich trzech środków kontroli społecznej i oraz zasadności prawnej klasyfikacji jako oddzielnych środków prawnych²²⁵. W efekcie przeprowadzonych rozmów zdecydowano się na umieszczenie w treści art. 63 nowej Konstytucji wszystkich trzech wystąpień obok siebie.

Przedmiotem sporu było również porozumienie w przedmiocie klasyfikacji zakresu podmiotowego petycji. Część ekspertów uważało, iż petycje mogą być narzędziem kontroli społecznej jedynie w stosunku do grupy obywateli, natomiast skargi i wnioski należy uznać jako wystąpienia indywidualne. Ostatecznie nie dokonano konstytucyjnego podziału w tym zakresie i pozostawiono otwarty zapis, tj. że wszystkie trzy rodzaje wystąpień mogą być wnoszone przez każdego w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą²²⁶.

W chwili obecnej treść art. 63 Konstytucji RP brzmi, iż „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. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa”.

²²⁴ M. Florczak-Wątor, red. M. Safjan, L. Bosek, Konstytucja RP. Komentarz do art. 1-86, Tom I, Warszawa 2016, s.6-7

²²⁵ zob. stenogram posiedzenia KKZN z 21–22.3.1995 r., Biul. KKZN 1995, Nr 15, s. 77

²²⁶ M. Florczak-Wątor, red. M. Safjan, L. Bosek, Konstytucja RP. Komentarz do art. 1-86, Tom I, Warszawa 2016, s.7

2.2.2. Prawo petycji w Kodeksie postępowania administracyjnego.

Prawo petycji do dnia uchwalenia ustawy o petycjach, było usystematyzowane jedynie w treści art. 63 Konstytucji. Wraz z wejściem w życie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa z dnia 29 grudnia 1998 roku²²⁷, instrument petycji został unormowany również a treści art. 221 Kodeksu postępowania administracyjnego²²⁸. Z treści cytowanego przepisu wynikało, „iż zagwarantowane każdemu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawo składania petycji (...) realizowane jest na zasadach określonych przepisami niniejszego działu”. Jednak dalsza część wszystkich regulacji KPA w zakresie rozpatrywania skarg, wniosków i petycji nie zawierały ani jednego artykułu dotyczącego trybu rozpatrywania instrumentu petycji. Z uzasadnienia rządowego projektu ustawy zmieniającej z 1998 r. wynika, iż zmiana ta podyktowana była jedynie dostosowaniem regulacji konstytucyjnej w zakresie określenia trybu rozpatrywania petycji. Ustawodawcy zabrakło jednak konsekwencji w zakresie legislacyjnego określenia warunków, na podstawie których obywatel mógł by skorzystać z jego konstytucyjnego prawa do złożenia petycji²²⁹. Rok od wejścia w życie nowej regulacji prawnej ustawodawca zauważył jednak swój błąd i 14 października 1999 roku do sejmu trafił nowy, rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego²³⁰. Projekt przewidywał „łączne uregulowanie trybu rozpatrywania wniosków, skarg i petycji w rozdziale 1 działu VIII k.p.a., a ponadto instytucji petycji osobno poświęcony był rozdział 4 tego działu obejmujący art. 251 k.p.a. Do rozpatrzenia petycji miały być stosowane odpowiednio przepisy rozdziału 3 dotyczące wniosku, które częściowo odwoływały się jeszcze do przepisów rozdziału 2 dotyczących skargi. Z przepisów tych wynikało, że petycja powinna zostać rozpatrzona bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca. O sposobie rozpatrzenia petycji oraz ewentualnym jej niezafatwieniu w terminie należało zawiadomić wnoszącego petycję. Zwierzchni nadzór nad przyjmowaniem i zafatwianiem petycji składanych do sądów miała sprawować Krajowa Rada Sądownictwa, do organów lub jednostek organizacyjnych administracji rządowej – Prezes Rady Ministrów, a do innych organów władzy publicznej – ten organ, a w przypadku organów kolegialnych – podmiot kierujący tym organem. Projekt ten został skierowany do pierwszego czytania,

²²⁷ art. 2 pkt 34 ustawy z 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, Dz.U. nr 162, poz. 1126.

²²⁸ Dalej: KPA

²²⁹ Zob. uzasadnienie do ustawy- druk sejmowy nr 678/III kad.

²³⁰ Druk sejmowy nr 1453/III kad.

które miało miejsce na posiedzeniu Sejmu 3 grudnia 1999 r., a następnie do komisji nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach, która w sprawozdaniu z 6 września 2000 r. wniosła o jego odrzucenie²³¹. Ostatecznie projekt został wycofany przez rząd 23 listopada 2000 r.²³².

Do tak pobieżnie ujętego prawa petycji w treści KPA niektórzy przedstawiciele doktryny odnoszą się aprobowująco, uzasadniając to szczególnym charakterem instrumentu petycji w stosunku do skarg i wniosków, pochłaniającym oba te wystąpienia. Natomiast inni tłumaczą to brakiem konsekwencji czy nawet przeoczeniem ustawodawcy²³³. Instrument petycji nie został ujęty również w treści rozporządzenia Rady Ministrów z 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków²³⁴.

Należy zatem przychylić się to tej części przedstawicieli nauki, którzy twierdzą, iż ograniczenie regulacji prawnych dotyczących instrumentu petycji w treści KPA nie spełnia wymogów konstytucyjnego obowiązku, który ciążył na nim w zakresie określenia trybu rozpatrywania petycji. Świadczą o tym dalsze działania prawodawcy, gdyż już po roku od wspomianej nowelizacji KPA wszczęto procedury legislacyjne w zakresie prac nad nową, odrębną ustawą o petycjach²³⁵.

Pierwsze podejście do wprowadzenie do obrotu prawnego oddzielnej ustawy dotyczącej prawa petycji w polskim porządku prawnym rozpoczęło się w 2010 roku²³⁶, gdzie próbowano określić bezpośrednie zasady wnoszenia i rozpatrywania petycji, właściwość organów oraz sposób rozpatrywania spraw petycyjnych²³⁷. Jednak ustawę o petycjach uchwalono dopiero 11 lipca 2014 roku.

²³¹ druk sejmowy nr 2178/III kad.

²³² M. Florczak-Wątor, O potrzebie ustawowego uregulowania trybu rozpatrywania petycji, *Zeszyty Prawnicze* 2(38) 2013, s.34

²³³ P. Przybysz, Uwaga do art. 2 k.p.a. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012.

²³⁴ Dz.U. Nr 5, poz. 46

²³⁵ M. Florczak-Wątor, O potrzebie ustawowego uregulowania trybu rozpatrywania petycji, *Zeszyty Prawnicze* 2(38) 2013, s.33

²³⁶ druk senacki nr 1036 z 17 listopada 2010 r.

²³⁷ M. Florczak-Wątor, O potrzebie ustawowego uregulowania trybu rozpatrywania petycji, *Zeszyty Prawnicze* 2(38) 2013, s.35

2.3. Konstytucyjne ujęcie istoty prawa petycji

2.3.1. Polityczny charakter prawa petycji

Prawo petycji powszechnie uznawane jest za jedno z podstawowych praw człowieka. Doktrynalna definicja praw człowieka, mimo wielu prób nadal pozostaje w centrum sporu. Istnieje szeroko popularyzowany pogląd, iż „próba sformułowania powszechnie akceptowalnej definicji praw człowieka skazana jest na niepowodzenie”²³⁸.

W jednym z pojęć praw człowieka określa się, iż są to „materialne, socjalne oraz kulturalne przesłanki osobistej niezależności jednostki”²³⁹. Inna część przedstawicieli nauki uznaje, iż prawa człowieka ujęte w ustawie zasadniczej poszczególnych państw ogranicza się jedynie do praw obywateli podlegających jurysdykcji tejże ustawy²⁴⁰. Prawa człowieka pojmuje się także jako prawa podstawowe i przysługujące każdemu, bez względu na obywatelstwo czy inne wyszczególnione cechy²⁴¹. Są to prawa będące „postulatami moralnymi, mającymi swe źródło w godności człowieka, dotyczącymi wartości o szczególnym znaczeniu dla rozwoju i samorealizacji jednostki. Postulaty te wyznaczają ukształtowanie pozycji jednostki w państwie i społeczeństwie w sposób zapewniający ochronę tych wartości”²⁴². Prawa człowieka to także prawa przysługujące człowiekowi bez względu na przynależność państwową czy pozycję społeczną”²⁴³.

Różnice między interpretacją istoty praw człowieka są wynikiem różnego postrzegania podstawowych wartości, których podłoże stanowią „filozofie, koncepcje wolności, równości, państwa i jego funkcji w życiu społecznym”²⁴⁴. Jednak wszystkie z nich prowadzą do wspólnych czynników jakimi są jedność, niepodzielność i niezbywalność praw człowieka²⁴⁵. Prawa człowieka są niezbywalne, wywodzą się wprost z natury człowieka, podkreślając jego wrodzoną godność²⁴⁶.

²³⁸ T. Jasudowicz, Zagadnienia wstępne [w:] B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, Prawa człowieka i ich ochrona, Toruń 2005, s. 21; W. Osiatyński, Filozofia i historia praw człowieka, [w:] Prawa człowieka a policja, Legionowo 1994, s. 15

²³⁹ E. Wójcicka, Prawo petycji w RP, ...s. 152

²⁴⁰ E.H. Morawska, Prawa konstytucyjne człowieka i obywatela w Rzeczypospolitej Polskiej a prawa podstawowe Unii Europejskiej. Analiza porównawcza, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1, s. 32.

²⁴¹ W. Zakrzewski, Podstawowe wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela, [w:]

W. Skrzydło (red.), Polskie prawo konstytucyjne, Lublin 1998, s. 167.

²⁴² Z. Kędzia, Konstytucyjna koncepcja praw, wolności i obowiązków człowieka i obywatela [w:] Z. Kędzia, Prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela w nowej polskiej Konstytucji, Poznań 1990, s. 21

²⁴³ E. Wójcicka, Prawo petycji w RP, ...s. 153

²⁴⁴ Ibidem, ...s. 153

²⁴⁵ J. Maritain, Człowiek i państwo, Kraków 1993, s. 81.

²⁴⁶ E. Wójcicka, Prawo petycji w RP, ...s. 153

Polska Konstytucja uchwalona w 1997 roku, systematyzuje jeden z najważniejszych katalogów wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela²⁴⁷. Ta właśnie ideologia oparta jest o zasadę naturalnej, przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka, która stanowi źródło wolności i praw. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych²⁴⁸. Prawa i wolności człowieka w porządku prawnym polskiej ustawy zasadniczej przysługują wszystkim obywatelom, a także pozostałym osobom, „pozostającym pod jurysdykcją państwa polskiego”²⁴⁹.

Uporządkowanie wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela oparto o podział na trzy śródtytuły: 1) wolności i prawa osobiste, 2) wolności i prawa polityczne oraz 3) wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne. Taka ich klasyfikacja ma istotny wpływ na identyfikację znaczenia ujętych w nich praw²⁵⁰.

Takie ujęcie odpowiada tym samym „istniejących na gruncie regulacji międzynarodowej podziałom na wolności i prawa osobiste, polityczne oraz ekonomiczne, socjalne i kulturalne. W istocie jest to więc odwołanie do klasyfikacji zastosowanej w konstrukcji ONZ-towskich paktów praw człowieka i koncepcji generacji praw człowieka, zgodnie z którą wolności i prawa osobiste oraz polityczne zalicza się do kategorii tzw. praw pierwszej generacji, czyli tych które zostały sformułowane najwcześniej, niejako u zarania współczesnej koncepcji współczesnego państwa, natomiast wolności i prawa socjalne do drugiej”²⁵¹.

Prawa i wolności obywatelskie są tematem wielu rozważań naukowych i prawnych. Jednak nie one są w swej istocie przedmiotem analizy niniejszej dysertacji. Aby przedstawić znaczenie i charakter prawa petycji, wywód ograniczyć należałoby do praw i wolności politycznych, w ramach których ów środek kontroli społecznej został usystematyzowany.

Instrument petycji, w formie ujętej w polskiej Konstytucji jest nieco odmienny od standardów uregulowanych w przepisach międzynarodowych, tj. systemie prawnym Organizacji Narodów Zjednoczonych czy Parlamentu Europejskiego.

²⁴⁷ Rozdział II Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471, z 2009 r., Nr 114, poz. 946.)

²⁴⁸ Art. 30 Konstytucji RP

²⁴⁹ E. Wójcicka, Prawo petycji w RP, ...s. 153

²⁵⁰ M. Jabłoński, J. Węgrzyn, Prawo petycji jako prawo polityczne, [w:] Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji, Wrocław 2015, s. 251

²⁵¹ M. Jabłoński, Identyfikacja wolności i praw jednostki w pracach nad treścią Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku, [w:] (red.) M. Jabłoński, Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym, Wrocław 2014, s. 23.

Petycja w ujęciu tych systemów nie przyporządkowana jest żadnej kategorii praw, jest jedynie środkiem prawnym, mechanizmem kontrolnym wobec przestrzegania prawa międzynarodowego przez poszczególne państwa. Proces stosowania instrumentu petycji jest zatem formą skargi indywidualnej, różnie jednak nazywanej, tj. ONZ- zawiadomienie (communications), RE-petycja (petition), będącą zasadniczo elementem realizacji prawa petycji w zakresie ochrony praw człowieka²⁵².

Różnice te „mają charakter wyłącznie werbalny a nie merytoryczny, toteż można przyjąć wspólny termin, którym najczęściej operuje się w doktrynie, a mianowicie petycja. Ogólnie biorąc przez petycję rozumie się odwołanie skierowane przez osobę fizyczną, grupę osób lub organizację do organu międzynarodowego, który powołany jest do kontroli wykonywania zobowiązań międzynarodowych przyjętych przez państwa, a dotyczące sposobu wykonywania tych zobowiązań. Tak więc traktaty, które ustanawiają prawo petycji, udzielają jednostce (grupie, organizacji) uprawnienia do podniesienia przed organem międzynarodowym zarzutu, iż państwo, którego jurysdykcji podlega, nie wykonuje swych zobowiązań międzynarodowych czy też czyni to w sposób niewłaściwy lub niedostateczny”²⁵³.

Systematyka instrumentu petycji w polskiej ustawie zasadniczej nie jest, jak wynika z powyższej argumentacji bezpośrednim odwzorowaniem rozwiązań międzynarodowych²⁵⁴. Wzorcem do konstytucyjnego ujęcia charakteru prawa petycji nie były również przepisy wspólnotowe. „Przed wejściem w życie Traktatu z Maastricht, prawo to nie miało umocowania w przepisach traktatowych, lecz wynikało z regulacji regulaminu Parlamentu Europejskiego”²⁵⁵. Po wejściu w życie traktatu, petycja określona prawem wspólnotowym w dalszym ciągu nie była instrumentem, który odzwierciedlałby formę i charakter petycji funkcjonujący w obecnie obowiązującej Konstytucji RP²⁵⁶.

Czym innym jest prawo Unii Europejskiej²⁵⁷, które statuuje prawo petycji jako prawo polityczne. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej²⁵⁸ w art. 44 określa,

²⁵² M.Jabłoński, J.Węgrzyn, Prawo petycji jako prawo polityczne, [w:] Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji, Wrocław 2015, s. 251

²⁵³ A. Michalska, Petycje jako środek ochrony międzynarodowej kontroli nad realizacją praw człowieka, „Państwo i Prawo” 1983, nr 5, s. 50.

²⁵⁴ B.Banaszak, Prawo konstytucyjne, Warszawa 2012, s. 399

²⁵⁵ W. Orłowski, Konstytucyjne uwarunkowania prawa petycji, [w:] Prawo petycji w ustawodawstwie polskim, Kancelaria Senatu, Opinie i Ekspertyzy OE-85, wrzesień 2008, s. 12.

²⁵⁶ M.Jabłoński, J.Węgrzyn, Prawo petycji jako prawo polityczne, [w:] Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji, Wrocław 2015, s. 252

²⁵⁷ Dalej: UE

²⁵⁸ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326 z 26 października 2012 r.

iż, każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w Państwie Członkowskim ma prawo petycji do Parlamentu Europejskiego. Prawa określone w Tytule V Karty, w większości, poza prawem przemieszczania się i pobytu, należą do praw politycznych, w tym też jak wspomniane powyżej prawo petycji. Są to prawa dzięki którym obywatele mogą w sposób znaczący wpływać na „funkcjonowanie UE i na strukturę organizacji międzynarodowej, jaką jest UE”²⁵⁹.

Polski system prawny wyposaża podmiot korzystający z instrumentu petycji w możliwość „aktywnego udziału w podejmowaniu lub wpływaniu na decyzje w sferze publicznej”²⁶⁰. Powyższe przybliży charakter polskiego instrumentu petycji ujęty w art. 63 Konstytucji RP do petycji usystematyzowanej w prawie UE, jednak nie należy ich traktować jako środków tożsame. W obu przypadkach, polskiego i unijnego prawa należy je odczytywać jako jedne z praw politycznych, jednak w prawie UE instrument petycji jest tożsamy ze skargą, wnioskiem czy komentarzem, czego nie da się przyporządkować polskim petycjom, skargom i wnioskom ²⁶¹.

„Prawa polityczne związane są z funkcjonowaniem mechanizmu sprawowania władzy i naturalną konsekwencją uznania narodu za podmiot najwyższej władzy, za suwerena. Ich istotą jest umożliwienie wpływu na sprawy publiczne. W trakcie prac nad konstytucją wyrażany był pogląd, iż wyodrębnienie wolności i praw politycznych ma swoje uzasadnienie w ich przedmiocie, jaki stanowi relacja jednostek i ich zrzeczeń z władzą publiczną. Do politycznych zaliczono więc te wolności i prawa, które gwarantują efektywne uczestnictwo jednostek w sprawowaniu władzy publicznej, zapewniają możliwość współdziałania przy tworzeniu organów państwa oraz dostęp do jego instytucji i procedur²⁶². Ze swej natury wolności i prawa polityczne gwarantują i włączają obywateli w proces podejmowania decyzji politycznych. Umożliwiają zatem czynny udział w kształtowaniu polityki państwa i pozwalają kontrolować sprawowanie władzy. Są więc środkiem demokracji i pluralizmu politycznego²⁶³. Wolności i prawa polityczne są różnie klasyfikowane. Przyjmując za kryterium zakres podmiotowy,

²⁵⁹ M. Szwarz-Kuczer, Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz, A. Wróbel (red.), Warszawa 2013, s. 1079.

²⁶⁰ M. Jabłoński, J. Węgrzyn, Prawo petycji jako prawo polityczne, [w:] Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji, Wrocław 2015, s. 253

²⁶¹ Ibidem, s. 253.

²⁶² W. Sokolewicz, Koncepcja politycznych wolności i praw w Konstytucji RP z 1997 r., [w:] M. Kruk (red.), Konstytucja RP z 1997 r. na tle zasad współczesnego państwa prawnego. Zagadnienia wybrane, Warszawa 2006, s. 115.

²⁶³ E. Gdulewicz, Konstytucyjny system organów państwowych, Lublin 2009, s. 69.

można wyróżnić dwie kategorie. Do pierwszej z nich zaliczane są konstytucyjne wolności i prawa polityczne mające charakter obywatelski, jako że wiążą się w istotnej części z wykonywaniem funkcji władczej, m.in. czynne prawo wyborcze, prawo udziału w referendum, prawo dostępu do służby publicznej. Druga grupa dotyczy praw, z których może korzystać każdy człowiek znajdujący się na terytorium państwa polskiego. Będzie to wolność zrzeszania się, wolność pokojowych zgromadzeń i prawo petycji²⁶⁴.

Umieszczenie instrumentu petycji w rozdziale II Konstytucji RP nie jest przypadkowe, co w doktrynie nie budzi większych zastrzeżeń²⁶⁵. Petycja, jako środek kontroli społecznej, jest instrumentem, za pomocą którego jednostka ma możliwość uczestniczenia w procesie wpływania na sprawy publiczne w państwie prawa. Jako środek ochrony praw i wolności człowieka straciła jednak na swoim znaczeniu z chwilą rozwoju dość pokaźnego katalogu środków ochrony praw jednostki w procesie administracyjnym. Trudno zatem usytuować instrument petycji w konkurencyjnej pozycji wobec nich. Petycja będąc środkiem o charakterze politycznym, daje możliwości zabezpieczenia jedynie interesów faktycznych jednostki. Pomimo, iż instrument petycji pełni inne znaczące funkcje, w chwili obecnej jego rola jako środka ochrony praw i wolności obywatel jest nieznaczna. Polski ustrojodawca wprowadzając petycję do ustawy zasadniczej kierował się również motywem politycznym. W trakcie prac nad ustawą zasadniczą podnoszono, iż „petycje [...] wraz z prawem obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, skargi konstytucyjnej [...] miały zastąpić - i tym samym wypełnić lukę - jaka powstała po odrzuceniu w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego propozycji prawa do partycypacji obywateli w działalności publicznej, o którym traktowały niektóre projekty Konstytucji zgłoszone do Komisji (art. 18 prezydenckiej Karty Praw i Wolności, art. 43 projektu SLD)”²⁶⁶. „Wyrażany był pogląd, iż uczestnictwo w kierowaniu sprawami publicznymi oznacza w najszerszym zakresie wszelkie postacie włączania się i angażowania jednostki w procesy decyzyjne, zarówno postacie zdeterminowane prawem, jak też postacie pozostające poza prawną regulacją, zarówno uczestnictwo o charakterze rozstrzygającym, jak też wspomagającym procesy podejmowania decyzji przez organy

²⁶⁴ E. Wójcicka, *Prawo petycji w RP...*, s. 154-155

²⁶⁵ W. Sokolewicz, *Koncepcja...*, s. 116.

²⁶⁶ K. Działocha, *Prawo petycji w obowiązującym ustawodawstwie i proponowane kierunki zmian*, [w:] *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim, Opinie i Ekspertyzy OE-85*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2008, s. 1

administracji publicznej (inspirowanie, wnioskowanie, opiniowanie, kontrolowanie)"²⁶⁷.

Prawo petycji jest zatem środkiem partycypacji społecznej umożliwiającym każdemu w szczególności, określony prawem sposób „wyrażenia opinii, poglądów, żądań i postulatów (także negatywnie odnoszących się do działań lub bezczynności organów i instytucji publicznych), a więc przekazywania informacji i oddziaływania na postawę władz i reprezentujących je organów oraz funkcjonariuszy publicznych. W takim ujęciu prawo petycji jest środkiem komunikacji (jak również dialogu) zarówno między jednostką (jednostkami) w sferze publicznej, jak i prywatnej, a następnie szczególną formą uczestnictwa w debacie publicznej. W konsekwencji staje się elementem składowym odrębnej procedury umożliwiającej zainteresowanym czynny wpływ (oddziaływanie) na sprawowanie władzy w demokratycznym społeczeństwie. U podstaw realizacji prawa petycji znajduje się zatem nie tylko interes poszczególnych jednostek, ale również interes ogólnospołeczny. W takim ujęciu prawo petycji jest podstawowym elementem demokracji, a obowiązkiem organów władzy publicznej (i innych instytucji publicznych) jest poszanowanie i zapewnienie tego prawa również wtedy, gdy jest ono wykorzystywane do krytyki ich działalności”²⁶⁸.

Prawo petycji jest oddzielnym od skarg i wniosków środkiem ochrony i wolności praw jednostki o charakterze politycznym. Nie należy upatrywać się podstaw do twierdzenia, iż instrument petycji miałby za zadanie „zastąpienia” innych środków, praw czy wolności politycznych jednostki. Prawo petycji jest środkiem kontroli społecznej dającym obywatelom szansę zabrania głosu w dyskusji o sprawach państwa, co w istocie stanowi jeden z filarów społeczeństwa obywatelskiego²⁶⁹, „czyli takiego, w którym jednostka świadoma swych więzi z określoną państwowością, świadoma posiadanych w jej ramach wolności i praw, ale również swych wobec niej powinności” realizuje je „nie pod groźbą określonych sankcji, lecz z oczywistej, żywo odczuwanej potrzeby”²⁷⁰. Warto przy tym podkreślić, że prawo petycji umożliwia ugodowe załatwianie ewentualnego sporu,

²⁶⁷ E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do udziału w referendum lokalnym*, Łódź 2002, s. 43

²⁶⁸ M. Jabłoński, J. Węgrzyn, *Prawo petycji jako prawo polityczne*, [w:] *Teoretyczne...*, s. 256

²⁶⁹ R. Wieruszewski, *Regulacja praw jednostki w Konstytucji RP – wybrane zagadnienia*, [w:] *Prawa człowieka. Prawa rodziny, 30 lat Poznańskiego Zakładu Instytutu Nauk Prawnych PAN*, Poznań 2003, s. 24.

²⁷⁰ P. Samecki, *Organizacja społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] M. Zubik (red.), *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, wstęp Marek Safjan. Warszawa 2006, s. 595.

pozwalając jednocześnie na przedstawienie przez obywateli (jednostki) najlepszego z punktu widzenia ich interesów sposobu rozstrzygnięcia problemu (problemów). Państwo tylko tworzy odpowiednie ramy, które umożliwiają tego rodzaju działalność²⁷¹.

2.3.2. Petycja publicznym prawem podmiotowym

Do jednych z podstawowych i najważniejszych praw zagwarantowanych jednostce w Konstytucji RP należy z całą pewnością zaliczyć prawo petycji. Prawo to daje możliwość zwracania się do władzy publicznej z prośbami i postulatami, które mogą przyczynić się do zmiany obowiązującego prawa. Jest publicznym prawem podmiotowym, realizowanym w interesie publicznym.

Prawami podmiotowymi są „złożone sytuacje prawne wyznaczone jakimś podmiotom przez obowiązujące normy ze względu na uznane przez prawodawcę społecznie uzasadnione interesy tych podmiotów²⁷². W takim kontekście prawami podmiotowymi są określone obowiązki działania bądź zaniechania działania na rzecz innego podmiotu. Źródłem powstania praw podmiotowych są dobra chronione istotne z punktu widzenia jednostki lub osób prywatnych. Prawem podmiotowym jest współlistnienie norm prawa przedmiotowego określających, po pierwsze podmiot danego prawa, następnie podmiot zobowiązany do realizacji tego prawa, określony prawnie obowiązek zobowiązujący podmiot realizujący dane prawo oraz okoliczności, przy spełnieniu których ten obowiązek powinien zostać zrealizowany²⁷³. „Konstrukcja prawa podmiotowego niewątpliwie opiera się na kwalifikacji prawnej zachowania podmiotu ze względu na normę prawną, w taki sposób, że określone zachowanie podmiotu zostaje odniesione do zachowania osoby innej niż adresat normy²⁷⁴.

Pierwsze próby usystematyzowania prawnej definicji publicznych praw podmiotowych sięgają XIX wieku, kiedy to pojawiły się we francuskim prawie administracyjnym. Próbowano na wiele sposobów przybliżyć istotę i znaczenie

²⁷¹ M. Jabłoński, J. Węgrzyn, Prawo petycji jako prawo polityczne, [w:] Teoretyczne..., s. 257

²⁷² A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, Zarys teorii państwa i prawa, Warszawa 1992, s. 153.

²⁷³ Zob. Wyrok TK z dnia 16 czerwca 2003 r., K 52/02, OTK-A 2003, nr 6, poz. 54; zob. też M. Florczak-Wątor, Horyzontalny wymiar praw konstytucyjnych, Kraków 2014, s. 23.

²⁷⁴ zob. M. Bernaczyk, Pojęcie publicznych praw podmiotowych w świetle Konstytucji RP, [w:] M. Jabłoński, red., Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP, t. I, Idee i zasad przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP, s. 236. [w:] M. Masternak-Kubiak, P. Kuczma, Prawo petycji jako publiczne prawo podmiotowe, [w:] Teoretyczne..., s. 259

publicznych praw podmiotowych, co nie doprowadziło jednak do wypracowania spójnego stanowiska w tym zakresie. W późniejszym czasie, na przełomie XIX i XX wieku problematyka publicznych praw podmiotowych pojawiła się również w doktrynie niemieckiej. To Georg Jellinek przedstawiła publiczne prawo podmiotowe „jako swobodę woli, uznaną przez porządek prawny, umożliwiającą obronę prawną chronionych prawem interesów. Autor ten uznawał, iż całe prawo publiczne powinno być rozpatrywane pod kątem praw podmiotowych, gdyż jest ono „spłotem praw podmiotowych, które swymi właściwościami istotnie odróżniają się od tego, co określa się wspomnianą nazwą w teorii prawa prywatnego”²⁷⁵. Twierdził, iż „ośrodkiem wszystkich roszczeń publicznoprawnych są te, które zmierzają do uzyskania w celach osobistych jednostki pozytywnych świadczeń ze strony państwa. Są to roszczenia do państwa, nie władza nad państwem [...]. Panowanie jednostki nad państwem nie jest możliwe”²⁷⁶. Poglądy G. Jellinka spotkały się z ostrą krytyką ze strony m.in. H. Kelsena, który przyjmował istnienie publicznych praw podmiotowych, ale nie jako skierowanych przeciwko państwu²⁷⁷. Twierdził, iż prawo podmiotowe jest normą zobowiązującą państwo do spełnienia określonego roszczenia (w wyniku samozwiązania się państwa pewnym obowiązkiem), zaś sam obywatel decyduje, czy skorzysta z uprawnienia do żądania zachowania się państwa w sposób określony przepisem prawa przedmiotowego i spełnienia owego roszczenia”²⁷⁸.

Trzy rodzaje klasyfikacji publicznych praw podmiotowych ukazuje Stanisław Kasznica. Są to „prawa wolnościowe, które zapewniają jednostce roszczenie wobec państwa o powstrzymanie się od ingerencji w sferę wolności przysługującej jednostce (np. w wolność działalności gospodarczej). Prawa polityczne, które gwarantują jednostce udział w procesie wyborczym (w wyborach i referendach) i w ten sposób w sprawowaniu władzy a także prawo do pozytywnych świadczeń (np. do odszkodowania w sytuacji wyłączenia jednostki, prawo ubezpieczonego do otrzymania zasiłku itd.)”²⁷⁹.

²⁷⁵ G. Jellinek, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, t. II, Berlin 1919, s. 8, cyt. za: B. Banaszak, *Prawa jednostki i systemy ich ochrony*, Wrocław 1995, s. 15.

²⁷⁶ K. Wrzesiński, *Prawo do informacji w procesie cywilnym*, [w:] T. Gardocka, *Obywatelskie prawo do informacji*, Warszawa 2007, s. 202

²⁷⁷ H. Kelsen, *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego : (o rozwinięciu nauki o normie prawnej)*, t. II, Wilno 1936, s. 389

²⁷⁸ E. Wójcicka, *Prawo...*, s. 159-160

²⁷⁹ cyt. za: T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007, s. 89. [w:] Małgorzata Masternak-Kubiak, Paweł Kuczma, *Prawo petycji jako publiczne prawo podmiotowe*, [w:] *Teoretyczne...*, s.262,

Kryterium podziału praw publicznych i praw prywatnych opierało się początkowo o kryterium interesu. Interes państwa jest chroniony prawem publicznym, natomiast interes indywidualny chroni prawo prywatne. W kolejnych etapach rozwoju dogmatycznej analizy istoty praw publicznych, do jego weryfikacji dodano kryterium „sposobu ochrony praw w razie ich naruszenia, jako kryterium rozgraniczające sferę prywatną od publicznej. Zdaniem Moniki Florczak-Wątor, do praw publicznych należy zaliczyć te, które są egzekwowalne przez organy państwowe z urzędu, natomiast do praw prywatnych – te, których naruszenia dochodzi podmiot prywatny. Pierwszy rodzaj naruszeń miałby charakter publicznoprawny, drugi zaś – prywatnoprawny”²⁸⁰. Jednak to kryterium nie jest rozstrzygające: „gdy działania ukierunkowane na ochronę prawa mogą być podejmowane zarówno z urzędu, jak i z inicjatywy podmiotu prywatnego”²⁸¹.

Publiczne prawo podmiotowe określa się także jako stosunek prawny wynikający z relacji między podmiotem, któremu dane prawo przysługuje, a podmiotem, który to prawo jest zobowiązany zrealizować. Aby stosunek prawny otrzymał miano prawa publicznego, podmiotem realizującym dane prawo winna być władza publiczna. Zobowiązanie to wynika z konstytucyjnie określonej normy prawnej, która „konkretnie bądź abstrakcyjnie określa treść obowiązku nałożonego na podmiot zobowiązany polegającą na zaniechaniu lub podjęciu określonych działań na rzecz uprawnionego”²⁸².

Problematyka publicznego prawa podmiotowego podejmowana była przez naukę dość licznymi publikacjami. W okresie PRL polska nauka poddała to zagadnienie pod stanowczą wątpliwość, stawiając tezę o jej bezprzedmiotowości²⁸³. W. Wróblewski uważał,

iż „wszelkie prawo podmiotowe może być tylko prywatnym prawem podmiotowym; to korzyść jednostki, która ze względu na swą podstawę poręczona jest w odpowiedni sposób przez porządek prawny i która należąc się słusznie tej jednostce, może być przez nią realizowana. Działania władzy mają zawsze na uwadze interes publiczny, nawet jeśli realizują czyjeś prawo podmiotowe, dlatego też jednostka w prawie publicznym jest traktowana wyłącznie jako „czynnik techniczny potrzebny dla osiągnięcia celu pu-

²⁸⁰ M. Masternak-Kubiak, Paweł Kuczma, Prawo petycji jako publiczne prawo podmiotowe, [w:] Teoretyczne..., s.263

²⁸¹ M. Florczak-Wątor, Horyzontalny wymiar..., op. cit., Kraków 2014, s. 45.

²⁸² M. Masternak-Kubiak, Paweł Kuczma, Prawo petycji jako publiczne prawo podmiotowe, [w:] Teoretyczne..., s.263, za: M. Błachut, Pojęcie prawa podmiotowego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, „Gdańskie Studia Prawnicze. Problemy bezpieczeństwa prawnego z perspektywy teorii i filozofii prawa”, t. IX, J. Jabłońska-Bonca, J. Guś (red.), Gdańsk 2002, s. 185–186.

²⁸³ Z. Rybicki, Pozwolenie wodno-prawne w systemie gospodarki planowej PRL, Warszawa 1958; M. Kulesza, Materiały do nauki prawa administracyjnego, Warszawa 1989.

blicznego"²⁸⁴. Zupełnie odmienną koncepcję znaczenia publicznego prawa podmiotowego przedstawił J. Michalski. Odwołując się do twierdzeń G. Jellinka, O. Mayera, J. Mayera i O. Sarveya, uznał, iż „istnienie praw podmiotowych publicznych jest powszechnie uznane i nie zależy od nadania władzy, zaś prymat interesu publicznego nad interesem indywidualnym jednostki jest nie do przyjęcia jako niegodny administracji nowożytnej, wyrosłej z walki o prawa człowieka"²⁸⁵. Zdaniem W.L. Jaworskiego „prawo podmiotowe nie jest niczym innym, jak tylko wyrazem 'ja' w stosunku do świata zewnętrznego. Prawo to daje jednostce prawo rozporządzania pewną dozą przymusu państwowego"²⁸⁶. „Prawa podmiotowe przysługują nie tylko obywatelom, ale również wszystkim osobom fizycznym, osobom prawnym i państwu. Liczba tych praw jest otwarta, zaś wrodzone prawa podmiotowe nie istnieją"²⁸⁷. Według J. Bocia i A. Błasia „publiczne prawo podmiotowe oznacza taką sytuację prawną obywateli (jednostki zbiorowej), w obrębie której obywatel ten opierając się na chroniących jego interesy prawne normach prawnych, może skutecznie żądać czegoś od państwa lub może w sposób niekwestionowany przez prawo coś zdziałać"²⁸⁸. Doktryna przedstawia także definicję publicznych praw podmiotowych jako „określoną sytuację jednostki, w której ma ona opartą na normie prawnej możliwość żądania czegoś od państwa lub innego związku publicznoprawnego, jeżeli zachodzą warunki w tej normie określone"²⁸⁹. Jedną z koncepcji przedstawiających znaczenie publicznego prawa podmiotowego jest praca W. Jakimowicza, który odnosi się w niej do możliwości efektywnego żądania „określonego zachowania albo nieingerencji w sferę swojej prawnie określonej wolności od objętego tą sytuacją prawną innego podmiotu publicznego prawa podmiotowego (jest to tzw. roszczenie), przy czym żądanie to można wyprowadzić zarówno z użytych przez ustawodawcę zwrotów, jak i wyinterpretować z całokształtu określonej regulacji prawnej"²⁹⁰. Publiczne prawo podmiotowe to także roszczenie podmiotu będącego w prawie do określonego prawem zachowania się organu, który do takiego działania jest zobowiązany, np. wydania decyzji przez

²⁸⁴ W. Wróblewski, *Roszczenia jednostki wobec administracji państwowej ze szczególnym uwzględnieniem prawa wodnego i kwestii prawomocności administracyjnej*, Kraków 1936, s. 6.

²⁸⁵ J. Michalski, *W sprawie uprawnień podmiotowych w dziedzinie administracyjno-prawnej*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1939, rocznik X, s. 190-191, 210.

²⁸⁶ W. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 110-111.

²⁸⁷ E. Wójcicka, *Prawo petycji...*, s. 161

²⁸⁸ J. Boć, A. Błaś, *Publiczne prawa podmiotowe*, [w:] Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 501.

²⁸⁹ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947, s. 142

²⁹⁰ W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 166, 246.

organ władzy publicznej. Publicznym prawem podmiotowym jest zatem roszczenie jednostki wobec władzy publicznej o prawnie określone działanie, mające na celu wyeliminowanie łamania prawa bądź też działanie mające na celu jego prawidłowe funkcjonowanie. Prawo petycji jest zatem konstytucyjnie określonym publicznym prawem podmiotowym, mającym charakter polityczny.

Podmiotem, będącym prawnie zobowiązanym do działania wynikającego z treści publicznego prawa podmiotowego jest władza publiczna. Władzą publiczną są organy państwowe oraz organy samorządu terytorialnego, „a także inne instytucje, o ile wykonują funkcje władzy publicznej, w wyniku powierzenia czy przekazania im tych funkcji. „Wykonywanie władzy publicznej dotyczy wszelkich form działalności państwa, samorządu terytorialnego i innych instytucji publicznych, które obejmują bardzo zróżnicowane formy aktywności. Wykonywanie takich funkcji łączy się z reguły, chociaż nie zawsze, z możliwością władczego kształtowania sytuacji jednostki. Dotyczy to obszaru, na którym może dojść do naruszenia praw i wolności jednostki ze strony władzy publicznej. Nazwa organ władzy publicznej, użyta w art. 77 ust. 1 Konstytucji oznacza instytucję, strukturę organizacyjną, jednostkę władzy publicznej, z której działalnością wiąże się wyrządzenie szkody, nie zaś organ osoby prawnej w kategoriach prawa cywilnego”²⁹¹. Przy tym w pojęciu „działania władzy publicznej” nie mieszczą się działania pracodawców podejmowane w ramach stosunku pracy. Jak zresztą podnosi sam skarżący, chodzi mu o szkody, jakie „wywołała bezprawna decyzja pracodawcy”, nie zaś działania jakiegoś organu władzy publicznej”²⁹².

Odnosząc się zatem do instrumentu petycji należy przede wszystkim podkreślić, iż jego podstawowym źródłem jest Konstytucja. Dodatkowo, aby móc to prawo realizować ustrojodawca wyraźnie określił ustawowy obowiązek określenia trybu rozpatrywania petycji, nie pomijając w tym również skarg i wniosków. Z prawa petycji może skorzystać każdy. W zakresie tak określonego terminu mieści się bardzo szeroki katalog podmiotowy, nie tylko posiadające podmiotowość prawną, ale również te które swą tożsamość wywodzą z przyrodzonej godności człowieka. Możliwość do skorzystania z prawa petycji i do jej składania posiadają obywatele, natomiast władza publiczna ma obowiązek jej rozpatrzenia oraz stworzenia odpowiednich warunków, aby to prawo obywatele mogli realizować. Natomiast z grona podmiotów składających petycje wyklucza się organy władzy publicznej, gdyż

²⁹¹ wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 256, s. 1342

²⁹² OTK-A 2005, nr 9, poz. 101

działają one w granicach przyznanych im prawem kompetencji, mając jedynie na uwadze interes publiczny i interes jednostki²⁹³. Prawo petycji generuje relację prawną powstającą między podmiotem uprawnionym do jej złożenia a organem władzy publicznej, zobowiązanym do jej rozpatrzenia („organami władzy publicznej oraz organizacjami i instytucjami społecznymi wykonującymi zadania zlecone z zakresu administracji publicznej będącymi podmiotami zobowiązanymi do przyjmowania petycji, skarg i wniosków”). Prawo petycji ma na celu ochronę interesu publicznego, co determinuje jego polityczny charakter. Jest środkiem kontroli społecznej administracji publicznej oraz funkcjonowania jej organów. „Prawo petycji to publiczne prawo podmiotowe o treści pozytywnej, gdyż polega na żądaniu od organu władzy publicznej określonego zachowania: podjęcia bądź zaniechania działania”²⁹⁴.

Biorąc powyższe pod uwagę, przychylić się należy do stwierdzenia, iż „prawo petycji jest publicznym prawem podmiotowym o charakterze roszczeniowym. Rodzi po stronie adresatów petycji, określonych w art. 63 Konstytucji RP, obowiązek zbadania sprawy (rozpatrzenia), a więc zajęcia stanowiska i udzielenia odpowiedzi podmiotowi składającemu petycję. Prawo petycji jest wykonywane w „wymiarze wertykalnym”, tj. między wnoszącym petycję a organami władzy publicznej, a także organizacjami lub instytucjami społecznymi w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej²⁹⁵. Mając aspekt wolnościowy prawo petycji musi też zagwarantować temu podmiotowi niestosowanie wobec niego negatywnych konsekwencji (sankcji, kary), jeżeli tylko treść petycji nie ma znamiona przestępstwa, np. zniewagi czy zniesławienia. 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”²⁹⁶.

²⁹³ J. Boć, Prawo..., s. 22

²⁹⁴ E. Wójcicka, Petycja w..., s. 162-164

²⁹⁵ M. Masternak-Kubiak, Paweł Kuczma, Prawo petycji jako publiczne prawo podmiotowe, [w:] Teoretyczne..., s.281

²⁹⁶ K. Działocha, Prawo petycji w obowiązującym ustawodawstwie i proponowane kierunki zmian, [w:] J. Tracz-Dral (red.), Prawo petycji w ustawodawstwie polskim, „Opinie i ekspertyzy Kancelarii Sejmu” OE-85, wrzesień 2008, s. 2.

2.3.3. Instrument petycji jako filar społeczeństwa obywatelskiego

Idea społeczeństwa obywatelskiego jest jednym z podstawowych elementów demokratycznego państwa prawa. Petycja jest jego filarem, środkiem kontroli społecznej za pomocą którego obywatele mogą zabierać głos w procesie rządzenia państwem. Jednak przy obecnie usystematyzowanym reżimie prawnym dotyczącym prawa petycji w Polsce, obywatele nie mogą z niego skutecznie korzystać. Przedstawione poniżej rozważania mają na celu ukazanie zależności instrumentu petycji wobec idei społeczeństwa obywatelskiego, jego istotę, podstawowe cele, semantykę, założenia oraz kierunek wykładni.

Spółeczeństwo obywatelskie jest jedną z najważniejszych idei współczesnej Europy, będące filarem dla kluczowych praktyk politycznych i ustrojowych, dających podstawę do działań, budowania więzi społecznych i kulturowych, które w procesie samodecydowania o dobrze wspólnym i realnym wpływie na życie publiczne tworzyli cywilny ruch wzmacniania praw obywatelskich.

Spółeczeństwo obywatelskie i jego istota znaczeniowa jest używana powszechnie. Terminologia ta służy obecnie do popularyzacji idei silnego uczestnictwa akcentu obywatelskiego w polityce, zarówno Unii Europejskiej jak też państw członkowskich. Idea społeczeństwa obywatelskiego jest częścią najważniejszych celów polityki społecznej Europy²⁹⁷.

Nowoczesna idea państwa demokratycznego opiera się o wyraźnie określone zasady współistnienia relacji między państwem a społeczeństwem, a także musi respektować i nie wkraczać w sferę podstawowych praw i wolności obywatela - przy jednoczesnym zachowaniu właściwych parytetów między interesem prywatnym a interesem publicznym²⁹⁸.

Nie sposób odnaleźć jedną, wspólną definicję społeczeństwa obywatelskiego, gdyż jak się zauważa w doktrynie, ma ona zastosowanie w wielu gałęziach nauki. Często jest zawężana bądź przedstawiana szeroko. Ujęcie szerokie ukazuje zarówno zbiór idei, jak też zestaw określonych działań społecznych mających na celu realizację tych celów. Natomiast wąskie postrzeganie pojęcia społeczeństwa obywatelskiego, uznawane za

²⁹⁷ Z. Sokolewicz, Obywatelstwo a narodowość. Uwagi w związku z ustanowieniem obywatelstwa Unii Europejskiej, *Studia Europejskie*, 1/1997, s. 13-35.

²⁹⁸ J. Blicharz, *Administracja publiczna i społeczeństwo obywatelskie w państwie prawa*, Prace naukowe WPAiE Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2012, s. 55.

bardziej uzasadnione, sprowadza się do „systemu struktur pośredniczących, które są aktywnymi uczestnikami sfery publicznej bądź podejmują w tym kierunku odpowiednie starania”²⁹⁹. Trudno też jest przyporządkować pojęcie społeczeństwa obywatelskiego jednej „szkole”, gdyż służy ono do realizacji tak zróżnicowanych celów³⁰⁰. Elementem wspólnym dla wszystkich poglądów postrzegania społeczeństwa obywatelskiego jest widoczna niezależność społeczeństwa wobec państwa. Jest to próba odejścia od wiodącej roli państwa na poczet balansu „między etatyzacją i prywatyzacją ludzkiego współżycia”³⁰¹. Demokratyczne państwo prawa, aby realizować cele społeczeństwa obywatelskiego, powinno respektować jego zasady i nie ingerować w działalność niezależnych od władzy instytucji, zapewnić społeczeństwu obszar do własnej, niezależnej działalności jak też zagwarantować przestrzeń do realizacji interesu publicznego³⁰².

Edward Shils określił, iż „społeczeństwo obywatelskie cechuje się w dużym stopniu podzielaną, zbiorową samoświadomością – poznawczą i normatywną. Społeczeństwo obywatelskie to społeczeństwo, w którym rola obywatelskiej samoświadomości zbiorowej jest znaczna. Stanowi ono publiczną sferę i jest wytworem prywatnych i rządowych instytucji. Tę sferę i wytwór prywatnych i rządowych instytucji można uznać za obywatelskie, gdy sprawują normatywną, regulacyjną funkcję wobec ekonomii i państwa oraz tych prywatnych instytucji, w tym także pierwotnych instytucji tego społeczeństwa. (...) Zbiorową samoświadomość całego społeczeństwa charakteryzuje zainteresowanie wspólnym dobrem. Obywatelskość to swoisty światopogląd i dyspozycja społeczeństwa obywatelskiego, wywodząca się z uczestnictwa jednostek w jego zbiorowej samoświadomości. Z obywatelskości wynika przywiązanie do całości społeczeństwa, objawiające się w decyzjach i działaniach zmierzających do ochrony i pomnażania dobra całej społeczności. (...) Obywatelskość to akceptacja zobowiązania do działania (przynajmniej w pewnym zakresie) na rzecz wspólnego dobra, w momencie podejmowania decyzji dotyczących sprzecznych interesów czy ideałów.

²⁹⁹ J. Blicharz, op. cit., s. 15

³⁰⁰ E. Meiksins Wood, *The Uses and Abuses of „Civil Society”*, cyt. za J. Szacki, *Powrót idei społeczeństwa obywatelskiego*, w: J. Szacki red. *Ani książę, ani kupiec: obywatel*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1997, s. 5-6.

³⁰¹ J. Szacki, *Powrót idei społeczeństwa obywatelskiego*, w: J. Szacki red., *Ani książę, ani kupiec: obywatel*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1997, s. 6.

³⁰² A. Krasnowolski, *Społeczeństwo obywatelskie i jego instytucje*, Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych Biuro Analiz i Dokumentacji, *Opracowania Tematyczne OT-627*, Kancelaria Senatu 2014, s. 3-4

Nakazuje ona branie pod uwagę konsekwencji poszczególnych działań dla dobra wspólnego czy społeczeństwa jako całości. Upowszechnienie postawy obywatelskiej pozwala zachować równowagę między różnymi, rywalizującymi i sprzecznymi elementami społeczeństwa. Zachowanie tej równowagi sprawia, że całe społeczeństwo może nadal funkcjonować jako społeczeństwo, a nie tylko jako produkt uboczny rywalizacji i konfliktów poszczególnych jego części. Społeczeństwo, w którym udział elementu obywatelskiego jest stosunkowo duży, można uznać za społeczeństwo obywatelskie. Obywatelski element społeczeństwa to ta struktura czy „sieć” instytucji, działań i podzielanych przekonań, która wiąże jednostki, agregaty, grupy i instytucje z centralnymi „reprezentatywnymi” instytucjami, a przez to ze społeczeństwem jako całością i ze sobą nawzajem”³⁰³ Jak przedstawił to Jerzy Szacki, społeczeństwem obywatelskim możemy nazwać to, w którym obywatele sami kreują swoje otoczenie, nie bacząc na pomoc organów państwa, „społeczeństwo obywatelskie zaczyna istnieć tam, gdzie przestaje być drętą mową”³⁰⁴.

Początkiem powstania idei społeczeństwa obywatelskiego była filozofia grecka. Platon za państwo dobre uważał państwo, które służy dla dobra ogółu, czyli z silnie rozwiniętym głosem społecznym, a za złe uważał te, które chroni jedynie interes rządzących. Platońskie politei oparte było o relacje społeczeństwa ściśle określone prawem i hierarchią „zrzeszeń ludzkich”³⁰⁵. Arystoteles za wzór państwa uznawał to, które skupia się na materializacji jednego z trzech celów: „indywidualistycznego, totalitarnego lub solidarystycznego”. Ostatni cel jest filarem dla działań obywatelskich, służy realizacji „dobra wspólnego”. Dzięki rozwojowi tak zorganizowanego państwa, obok jego instytucji mogą rozwijać się i spełniać swoje potrzeby także organizacje pozarządowe oraz poszczególni obywatele³⁰⁶.

W filozofii rzymskiej, początki społeczeństwa obywatelskiego wyłożył Ciceron, który pod pojęciem *societas civilis*, określił „społeczny porządek republikański”³⁰⁷.

³⁰³ E. Shils, Co to jest społeczeństwo obywatelskie, w: Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo, red. K. Michalski, Wydawnictwo Znak, Kraków 1994, s. 10-12.

³⁰⁴ J. Szacki, op. cit. s. 58

³⁰⁵ A. Krasnowolski, Społeczeństwo obywatelskie i jego instytucje, Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych Biuro Analiz i Dokumentacji, Opracowania Tematyczne OT-627, Kancelaria Senatu 2014, s. 5

³⁰⁶ A. Chodubski, Idea dobrego państwa w kształtującym się ładzie informacyjnym, [w:] L. Kacprzak, J. Knopek, D. Mierzejewski (red.), Wartości a współczesne państwo, Piła 2009, s.

³⁰⁷ A. Krasnowolski, Społeczeństwo obywatelskie i jego instytucje, Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych Biuro Analiz i Dokumentacji, Opracowania Tematyczne OT-627, Kancelaria Senatu 2014, s. 5

Rzymiańskie społeczeństwo obywatelskie „było sferą rozumu i sprawiedliwości”, aktywnego uczestniczenia w życiu politycznym, wspólnotą respektującą zasady uniwersalistycznej teorii postrzegania obywatelstwa, lecz nie lekceważącą „siły interesów prywatnych”³⁰⁸. W owym okresie mianem społeczeństwa obywatelskiego określano politycznie zorganizowaną grupę społeczeństwa, dla których ustanowione są określone prawa, mające na celu chronić jego uczestników³⁰⁹. Cynceron uznał natomiast społeczeństwo obywatelskie za synonim państwa „cywilizowanego”³¹⁰.

Epoka średniowiecza nie przyczyniła się do rozwoju wizji społeczeństwa obywatelskiego. W tym okresie człowiek miał realizować „plan boski”, w którym miał przyporządkowany z góry określone cel, zależny jedynie od Boga. Nowożytność odmieniła zaś postrzeganie społecznych idei. Przyczyniły się do tego przemiany epoki feudalizmu oraz nowe postrzeganie mieszczaństwa. Oddzielono społeczeństwo jako zależne od struktur politycznych, co dało fundament do późniejszego rozwoju „zachodniego liberalizmu”³¹¹. W tym duchu swoje rozważania na temat społecznych aspektów rozwoju państwa rozwinęli w XVII i XVIII-wiecznej Anglii John Locke (1632-1704) oraz David Hume (1711-1776). „Społeczeństwo obywatelskie w ich koncepcjach miało stanowić odbicie ideałów formującego się wówczas nowożytnego społeczeństwa Anglii, stanowiło rezultat umowy społecznej zawieranej na fundamencie społeczeństwa naturalnego w celu powołania władzy i społeczeństwa politycznego”. W myśl tej teorii swoje wizje społeczeństwa obywatelskiego przedstawili także Jean-Jacques Rousseau (Umowa społeczna 1762), Adam Smith (Teoria uczuć moralnych 1759) oraz Hugo Kołłątaj (Porządek fizyczno-moralny 1810).³¹²

Wielką rolę w procesie rozwoju idei społeczeństwa obywatelskiego odegrała praca austriackiego filozofa Karla Poppera³¹³, który otwartość społeczeństwa uzależnia od prawa głosu jednostki, prawa do jej osobistych decyzji. W tak zorganizowanym

³⁰⁸ D. Pietrzyk-Reeves, *Idea społeczeństw aobywatelskiego. Współczesna debata i jej źródła*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004. Zamieszczony cytat: Cynceron, *O państwie. O prawach*, przeł. I. Żółtowska, Kęty 1999, I, XXXII.49, s.55.

³⁰⁹ B. Bednarczyk, *Granice władzy – wybrane problemy praw i wolności człowieka*, Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków 2001, s. 38.

³¹⁰ Encyklopedia, PWN, dostęp internetowy z dnia 12.08.2018r.
<https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/spoleczenstwo-obywatelskie;3978369.html>

³¹¹ J. Blicharz, op. cit., s. 18.

³¹² A. Krasnowolski, *Społeczeństwo obywatelskie i jego instytucje*, Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych Biuro Analiz i Dokumentacji, Opracowania Tematyczne OT-627, Kancelaria Senatu 2014, s. 5-6

³¹³ K. Popper, *The Open Society and Its Enemies*, 1945, tłum.: *Społeczeństwo otwarte i jego wrogowie*, tom I i II, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2006.

świecie jednostki mają szansę na rozwój, „możliwość awansu pionowego”, awansu społecznego.

Takie prerogatywy jednostki prowadzą do ograniczenia pełnej swobody władzy politycznej, centralnej. Społeczeństwo, aby móc funkcjonować musi posiadać również stabilne ograniczenia oraz instytucje prawne, jak też równorzędnie gwarancję wolności i niezależności obywateli. Tak rozumiane społeczeństwo staje się „środkiem prowadzącym do urzeczywistnienia ideału popperowskiego społeczeństwa otwartego jako opozycji dla repressive society dwudziestowiecznych totalitaryzmów”³¹⁴.

Okresem, który był jednym z najbardziej owocnych dla wszechobecnej debaty naukowej i rozwoju idei społeczeństwa obywatelskiego była druga połowa XX wieku, kiedy do walki o swoją niezależność polityczną jak też kulturową włączyła się „demokratyczna opozycja” państw okupowanych politycznie przez Związek Radziecki we wschodniej i środkowej części Europy. Kluczową rolę odegrała tu też polska opozycja, której działania doprowadziły do powstania i funkcjonowania autonomicznych wobec państwa instytucji oraz odbudowy niezależnej „strefy publicznej w państwie komunistycznym”³¹⁵.

Zdarzenia te stworzyły pole dla szerokiego dyskursu europejskich nurtów naukowych w zakresie przyjęcia koncepcji społeczeństwa obywatelskiego jako „metody interpretującej mechanizmy funkcjonowania współczesnych społeczeństw i zachowań jednostek w tym tak skomplikowanym świecie”³¹⁶.

Powstanie idei społeczeństwa obywatelskiego jest efektem szeroko rozumianych zmian historycznych, które ewoluując dopuszczają głos obywatela w procesie także przemian politycznych. Taka transformacja z jednej strony wynika ze zmiany świadomości każdego obywatela i poczucie wzrostu swojej wartości oraz znaczenia w procesie budowania systemu politycznego państwa, co wiąże się z zaangażowaniem społeczeństwa w życie publiczne państwa. Z drugiej zaś strony społeczeństwo obywatelskie nie mogło by funkcjonować bez istotnych zmian ustrojowych państwa, takich jak rozwój organów władzy publicznej i budowa systemu praw i wolności obywatelskich³¹⁷.

³¹⁴ A. Malec, op. cit., s. 20.

³¹⁵ A. Krasnowolski, Społeczeństwo obywatelskie i jego instytucje, Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych Biuro Analiz i Dokumentacji, Opracowania Tematyczne OT-627, Kancelaria Senatu 2014, s. 6

³¹⁶ Ibidem, s. 7

³¹⁷ T. Pawlus, Geneza społeczeństwa obywatelskiego, [w:] Ł. Kabzińska, Społeczeństwo obywatelskie. Wybrane aspekty jego tworzenia (Kontekst historyczny i współczesny), Olsztyn 2014, s. 24.

Reasumując powyżej przedstawioną genezę rozwoju idei społeczeństwa obywatelskiego przychylić się należy do hipotezy, iż podstawą funkcjonowania współcześnie istniejącego społeczeństwa obywatelskiego jest postawa obywateli, ich wspólne, niezależne od państwa działania mające na celu dobro wspólne i realizację istotnych dla jednostki spraw. Niezależność i świadomość polityczna jest determinantą do podejmowania działań dla dobra ogółu³¹⁸.

Co więcej, w literaturze naukowej brak zaangażowania społecznego w sprawy publiczne państwa wykazuje się jako „poważne bariery rozwojowe współczesnych systemów politycznych i społecznych, zarówno w państwach dojrzałych demokracji jak i w demokracjach posttotalitarnych, jak Polska”³¹⁹. Również w polskich analizach państwowych zauważa się, iż w erze wysokiej globalizacji rynkowej i związanej z nią olbrzymią niestabilnością państwa, aby zachować podstawowe elementy zrównoważonego rozwoju niezbędne jest „wykorzystanie wszystkich, zwłaszcza unikatowych zasobów”³²⁰.

Spółeczeństwo obywatelskie tworzą obywatele, którzy jasno artykułują swoje problemy w formie publicznej debaty, mającej na celu odnalezienia rozwiązań przyjmujących postać dobra wspólnego. Taki ruch społeczny dodatkowo wspierany jest przez niezależne od władzy organizacje społeczne. Nie sposób nie zgodzić się z teorią społeczeństwa obywatelskiego przedstawionego w pracy Bartłomieja Zdaniuka, który istnienie i rozwój społeczeństwa obywatelskiego utożsamia jedynie z ustrojem demokratycznym, iż tylko w takim państwie mogą funkcjonować niezależne od państwa organizacje społeczne³²¹.

Spółeczeństwo obywatelskie zatem może funkcjonować jedynie w ustroju, który spełnia podstawowe zasady demokracji, ale również, jak wskazuje Francis Fukuyama społeczeństwo obywatelskie jest determinantą do istnienia demokracji liberalnej³²².

³¹⁸ A. Krasnowolski, Społeczeństwo obywatelskie i jego instytucje, Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych Biuro Analiz i Dokumentacji, Opracowania Tematyczne OT-627, Kancelaria Senatu 2014, s. 7

³¹⁹ E. Leś, Uczestnictwo społeczne w erze niepewności, Społeczeństwo obywatelskie, Rocznik 1, Grudzień 2014, s. 9, <http://ips.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2016/06/ZN-Spol.Obywat.-1-2014.pdf>

³²⁰ Krajowy Program Badań. Założenia polityki naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa. Załącznik do uchwały nr 164/2011 Rady Ministrów z dnia 16 sierpnia 2011, s. 21.[w:] E. Leś, Uczestnictwo społeczne..., s. 9

³²¹ B. Zdaniuk, Historia społeczeństwa obywatelskiego. Wybrane zagadnienia, [w:] M. Witkowska, A. Wierzbicka (red.), Społeczeństwo obywatelskie, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005, s. 36–37.

³²² F. Fukuyama, Zaufanie: Kapitał społeczny a droga do dobrobytu, Warszawa–Wrocław 1997.

W wyniku tak usystematyzowanej zależności odnajduje się cechy wyróżnienia najważniejszych cech społeczeństwa obywatelskiego: „suwerenem władzy jest naród, sprawujący ją bezpośrednio lub przez swoich przedstawicieli, władza działa w granicach i na podstawie prawa, system prawa uwzględnia interesy obywateli oraz zawiera gwarancje ochrony ich praw i wolności. Ponadto obywatelom zapewnia się możliwość czynnego i biernego uczestnictwa w życiu publicznym”³²³. Zauważa się także, iż trudno jest, a raczej jest to niemożliwe, aby zilustrować wspólny, identyczny paradygmat społeczeństwa, przyporządkowany demokracji, co daje pole do formułowania także różnych pojęć i definicji społeczeństwa obywatelskiego³²⁴.

Spółeczeństwo obywatelskie w Polsce, w zasadzie nie miało racji bytu do początku lat osiemdziesiątych. Przed tym okresem, w Polsce socjalistycznej celem działań obywatelskich, politycznych i gospodarczych było spełnianie jedynie scentralizowanych celów państwa³²⁵. System państwa komunistycznego nie przewidywał inkorporacji idei społeczeństwa obywatelskiego jako mającego wpływ na zaspakajanie potrzeb ekonomicznych czy też społecznych. Jak mawiał Karol Marks, społeczeństwo obywatelskie trzeba zwalczać poprzez eliminację wszelkich form alienacji i dążyć do całkowitej centralizacji politycznych i ekonomicznych celów państwa, jak również „wspólnotowego systemu produkcji i podziału dóbr”³²⁶. Istotną kwestią w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce są przedstawiane przez naukę aspekty wydarzeń związanych z tworzeniem się w 1990 roku „Solidarności”. Jak się zauważa, były one przełomem, bodźcem do rozwoju rewolucyjnych przemian związanych z budowaniem własnej tożsamości nie tylko politycznej, ale przede wszystkim społecznej świadomości i przynależności. To właśnie społeczeństwo było determinantą do walki o zmianę ustroju w Polsce³²⁷. Dzięki silnym ruchom zjednoczenia społecznego i ukazanie siły społecznej idei walki o swoje prawa, była możliwa rewolucyjna zmiana postrzegania obywatela w systemie rządzenia. Nawet działania mające na celu zlikwidowanie „Solidarności” oraz posunięcie się przez aparat rządzący do środków ograniczających prawa i wolności obywateli, takich jak wprowadzenie stanu wojennego, nie zdołały zatrzymać tak silnie zaawansowanego procesu społecznej wspólnoty obywatelskiej. Przełomem były

³²³ D. Ulikowska, *Spółeczeństwo obywatelskie*, Lublin 2015, s. 84

³²⁴ I. Dyś, *Petycja jako fundament społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Teoretyczne...*, s. 295

³²⁵ M. Rutkowska-Krupka, *Spółeczeństwo obywatelskie od lokalnego do globalnego*, [w:] Kacprzak, B. Koszel, A. Marcinkowski (red.), *op. cit.*, s. 263.

³²⁶ Iwona Dyś, *Petycja jako fundament społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Teoretyczne...*, s. 295-296

³²⁷ I. Słodkowska, *Spółeczeństwo obywatelskie na tle historycznego przełomu Polska 1980–1989*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2006, s. 22.

demokratyczne wybory z 4 czerwca 1990 roku, poprzez które społeczeństwo poznało siłę i istotę swoich praw i wolności, będących początkiem rozwoju idei społeczeństwa obywatelskiego w naszym kraju³²⁸.

W polskim porządku prawnym zasada społeczeństwa obywatelskiego, pomimo iż nie wprost, ugruntowana została jako jedna z najważniejszych zasad ustrojowych na łamach Konstytucji z 1997 roku³²⁹. Pomimo, iż ustawa zasadnicza nie poświęca definicji społeczeństwa obywatelskiego bezpośredniej regulacji, to jej cele i idee można bezsprzecznie z konstytucji wywieść³³⁰. Katalog praw i wolności człowieka, jakie ustawa zasadnicza gwarantuje obywatelom daje szeroki obraz pozycji jednostki w państwie demokratycznym. Jednymi z najistotniejszych praw, jakie dają możliwość czynnego udziału społeczeństwa w sprawowaniu władzy publicznej oraz wpływu na dobro wspólne obywateli są prawa i wolności polityczne. Dzięki tego rodzaju aktywności, społeczeństwo realizując te prawa bardziej świadomie i aktywnie jest w stanie wpływać na swoje otoczenie i realizować cele na rzecz dobra wspólnego³³¹.

Do jednych z najważniejszych filarów funkcjonowania idei społeczeństwa obywatelskiego należy zaliczyć gwarantowane ustawą zasadniczą prawo petycji. Petycja, teoretycznie powinna być środkiem prawnym dającym możliwość dialogu jednostki z państwem. Ma ona dwa pola działania. Z jednej strony obywatele mogą wyrazić swoje zaniepokojenie i zabezpieczyć swoje prawa poprzez zasygnalizowanie określonych zmian, a z drugiej strony to państwo może dotrzeć do informacji o stanie oczekiwań społeczeństwa. Podkreśla się, iż petycja jest „najbardziej powszechną i najłatwiej dostępną formą dochodzenia praw i obrony interesów nie tylko własnych, ale też innych osób lub ogółu”³³².

Prawo petycji przysługuje każdemu, jest podmiotowym prawem człowieka, z którego może korzystać każdy indywidualnie, ale też zbiorowo. Jest tożsame z ideą społeczeństwa obywatelskiego na dwóch płaszczyznach: możliwości spełniania inicjatywy zbiorowej, ale również wzmocnienia tożsamości i świadomości obywatelskiej każdego człowieka³³³. Prawo petycji daje możliwość zwrócenia uwagi na problemy społeczne zarówno w zakresie ochrony interesu poszczególnych jednostek, interesu

³²⁸ I. Dyś, *Petycja jako fundament społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Teoretyczne...*, s. 296

³²⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

³³⁰ B. Bednarczyk, *op. cit.*, s. 47–48.

³³¹ I. Dyś, *Petycja jako fundament społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Teoretyczne...*, s. 297

³³² B. Banaszak, *Prawo obywateli do występowania ze skargami i wnioskami*, Warszawa 1997, s. 5.

³³³ B. Banaszak, *Prawo obywateli...*, *op. cit.*, s. 7.

ogółu oraz w interesie publicznym. „Interes publiczny podyktowany jest przecież względami społecznymi i dobrem ogółu”³³⁴.

Za pomocą prawnie określonego instrumentu jakim jest petycja, społeczeństwo angażuje się w realizację jakiegoś fragmentu problemu społecznego, bierze odpowiedzialność za jego naprawę, co sprzyja większemu zaangażowaniu w sprawy państwa. Jak przedstawia Feliks Koneczny „cały byt i całe ruchliwe życie takiego społeczeństwa składa się z różnolitych tysięcy odpowiedzialności. Trutniem jest i znajduje się poza społeczeństwem, kto za nim w nim nie jest odpowiedzialny”³³⁵.

Spółeczeństwo, podejmując próby włączania się w życie społeczne na arenie politycznej, kulturowej czy gospodarczej bierze na siebie coraz większą odpowiedzialność. Dzięki składanym petycjom to właśnie przedstawiciele społeczni mogą mieć wpływ na zwiększenie swego udziału w sprawowaniu władzy publicznej³³⁶.

Adresatem środka kontroli społecznej jakim jest petycja są organy władzy publicznej oraz organizacje i instytucje społeczne w ramach zleconych im zadań z zakresu administracji publicznej. Za pomocą instrumentu petycji wspiera się rozwój społeczeństwa obywatelskiego, gdyż to dzięki niemu jednostki mogą podjąć dialog z władzą publiczną. Mają one realny wpływ na zmianę swojego otoczenia, zarówno prawnego jak i fizycznego, a opierając się o wzajemne relacje-państwo ma realny wgląd w problemy i oczekiwania społeczne, co w dalszym etapie decyzyjnym może, a wręcz powinno mieć doniosły wpływ³³⁷.

Petycja, jest środkiem o charakterze politycznym, poprzez który obywatele mogą zwracać się do organów władzy publicznej z apelem o wprowadzenie zmian bądź też zawierającym elementy krytyki. Takie usystematyzowanie petycji jest więc częścią realizacji idei społeczeństwa obywatelskiego właśnie w zakresie rozwoju świadomości obywatelskiej oraz zwiększania zaangażowania i aktywności obywateli w sprawy dla dobra wspólnego³³⁸.

Wraz z realizacją konstytucyjnego obowiązku, jaki ustrojodawca zawarł w art. 63 Konstytucji RP w zakresie ustawowej regulacji trybu rozpatrywania instrumentu petycji,

³³⁴ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013, s. 76.

³³⁵ P. Grabowiec, *Osoba ludzka – obywatel jako podmiot społeczeństwa obywatelskiego w koncepcji Feliksa Konecznego*, [w:] W. Bokajło, K. Dziubka (red.), *Spółeczeństwo obywatelskie*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2001, s. 149.

³³⁶ I. Dyś, *Petycja jako fundament społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Teoretyczne...*, s. 298

³³⁷ *Ibidem...* s. 299

³³⁸ *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, J. Boć (red.), Wrocław 1998, s. 118.

ustawodawca wypełnił lukę prawną, wprowadzając w życie ustawę z dnia 11 lipca 2014 roku poświęconą petycjom. Jak zaznaczyła prof. Irena Lipowicz, Rzecznik Praw Obywatelskich w chwili przed wejściem ww. ustawy w życie, iż „petycja może stać się ważnym narzędziem w zwalczaniu braku zaufania obywateli do instytucji państwowych, w tym parlamentu”³³⁹.

Z samego ideowego punktu widzenia, petycja jest doskonałym środkiem nie tylko kontroli społecznej, ale także mostem pomiędzy władzą publiczną a społeczeństwem. Jest środkiem, za pomocą którego społeczność lokalna ma realną możliwość spostrzeżenia i artikulacji rozwiązań, mogących w sposób istotny wpłynąć na ostateczne decyzje organów władzy publicznej. „To właśnie dzięki prawu petycji mieszkańcy utożsamiają się ze swoją samorządową wspólnotą, partycypują w jej rozwoju, przyczyniając się tym samym do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego”³⁴⁰.

Z punktu widzenia jednak rozwoju społeczeństwa polskiego sytuacja jest inna i trudna. Poddając analizie liczne badania na temat relacji między rozwojem państwa a społeczeństwa obywatelskiego, należałoby przytoczyć hipotezę postawioną ponad dziesięć lat temu, ale nadal aktualną, przez Jerzego Regulskiego i Barbarę Imiołczyk, wedle której rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce jest zdecydowanie niższy w porównaniu z rozwojem ustrojowym czy gospodarczym. Tak niski rozkwit idei społeczeństwa obywatelskiego w Polsce należałoby uznać za jeden z najistotniejszych „hamulców rozwoju Polski”³⁴¹.

W demokratycznym państwie prawa idea społeczeństwa obywatelskiego jest niezbędnym mechanizmem jego rozwoju. Obok instytucjonalnej stabilności prawa musi funkcjonować obszar dla swobodnie działających ruchów proobywatelskich, pole do ich samoorganizacji jak też przestrzeni do rozwoju postaw obywatelskich. Polskie społeczeństwo ma historycznie uwarunkowane podstawy do „wiary” w siłę sprawczą społeczeństwa obywatelskiego. Jest ono realnym narzędziem wspomagającym realizację celów i zadań publicznych. Jednak nauka stawia odmienne wnioski. Badania socjologiczne w zakresie „postaw obywatelskich” społeczeństwa polskiego, w większości pracach naukowych wykazują „bierność społeczną Polaków”, co za tym idzie również bardzo niskiej oceny polskiego społeczeństwa obywatelskiego. Takie wnioski

³³⁹ I. Dyś, Petycja jako fundament społeczeństwa obywatelskiego, [w:] Teoretyczne..., s. 301

³⁴⁰ Ibidem, s. 301

³⁴¹ B. Imiołczyk, J. Regulski, Samorządność i demokracja lokalna, Raport Konwersatorium Doświadczenia i Przyszłość, nr 2/2007, Warszawa 2007 r., s. 8-9., s.17.

wynikają z analizy przyczyn ustrojowych i prawnych. Jedną z nich jest stan samorządu terytorialnego w Polsce po jego wieloletnich przemianach ustrojowych. W chwili obecnej, należy przychylić się do stwierdzenia, iż jego funkcjonowanie ogranicza przesadna biurokracja procedur działania organów samorządu terytorialnego i mimo wprowadzania ogólnopolskich procedur audytorskich, niezmiennie obca dla obywatela. Ten sam problem dotyczy procedur formalnych dotyczących rejestracji nowych organizacji społecznych, ubiegających się o status organizacji pożytku publicznego. Są to niezbędna pomoc prawna czy księgową, ale także problematyka związana z audytem wewnętrznym i związanymi z tym wysokimi kosztami tejże biurokratyzacji. Takie mechanizmy nie służą rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego³⁴².

„Bez silnego społeczeństwa obywatelskiego trudno będzie w Polsce zbudować dobrze funkcjonującą demokrację. W zasadzie jest to niemożliwe. Dlatego rządzący nie powinni z taką rezerwą i niechęcią podchodzić do mechanizmów demokracji bezpośredniej, gdyż brak zaangażowania obywateli w sprawy publiczne utrudnia powstawanie społeczeństwa obywatelskiego. A bez tego komponentu demokracja przekształci się prędzej czy później w oligarchię partyjną”³⁴³.

Silne państwo zawsze powinno słuchać swoich obywateli. Budowanie przestrzeni dla rozwoju idei społeczeństwa obywatelskiego jest elementem sprawnego i mądrego rządzenia. Silne państwo to te, w którym obok władzy istnieje społeczeństwo obywatelskie³⁴⁴.

³⁴² A. Krasnowolski, Społeczeństwo obywatelskie i jego instytucje, Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych Biuro Analiz i Dokumentacji, Opracowania Tematyczne OT-627, Kancelaria Senatu 2014, s. 28

³⁴³ M. Rachwał, Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010, s. 313

³⁴⁴ R. Putnam, Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech, Wydawnictwo Znak, Kraków 1995, s. 272.

2.4. Funkcje prawa petycji jako próba przybliżenia charakteru instrumentu petycji

Prawo petycji jest prawem jednostki o długiej tradycji silnie związanym z ideą państw demokratycznych. Wraz z rozwojem społeczeństw obywatelskich pojawia się prawo petycji jako środek łączący władze publiczne z jego obywatelami.

Jednak mimo tak bogatej historii, prawo petycji jest nadal odmiennie ujmowane w różnych systemach prawa. Prawo petycji uznaje się za prawo o charakterze politycznym, jednak nadal najliczniejsze kontrowersje, a co za tym idzie rozbieżności interpretacyjne

w procesie stosowania prawa skupiają się wokół określenia jednoznacznego zakresu przedmiotowego petycji. Wciąż tematem doktrynalnego sporu jest określenie pozycji prawnej instrumentu petycji wobec skarg i wniosków, nadal nie osiągnięto konsensusu wobec odpowiedzi na pytanie, czy są to środki o tożsamym czy konkurencyjnym znaczeniu względem siebie.

W związku z licznymi sporami w tym zakresie, celowym wydaje się być ukazanie funkcji petycji, jako kryterium deskrypcji niniejszego instrumentu kontroli społecznej w kontekście jego tożsamości oraz ukazania ewentualnych różnic względem instrumentów skargi i wniosku.

Instrument petycji spełnia ważną dla obywatela funkcję gwarancyjną. Jest on środkiem prawnym, który daje możliwość wyrażenia jednostkom swojego zaniepokojenia oraz ewentualnych propozycji zmian, w sytuacji, gdy żadna z instytucji prawnych nie obejmuje swoim zakresem merytorycznym problematyki natury społecznej. Obok środków kontroli społecznej istnieje także okazały katalog instytucji prawnych tworzący pewnego rodzaju zinstytucjonalizowany korpus organów państwowych chroniących prawa i wolności człowieka. Poczynając od sądów powszechnych, administracyjnych, wojskowych, Trybunał Konstytucyjny, po państwowe organy kontrolne, prokuraturę. Wyróżnić należy także instytucje chroniące interesy jednostki: Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Pacjenta, Rzecznik Ubezpieczonych. Na straży praw człowieka stoją liczne organizacje międzynarodowe oraz stowarzyszenia, między innymi Helsińska Fundacja Praw Człowieka. Petycja jest jednak instrumentem, który stosuje się najczęściej po wyczerpaniu wszystkich pozostałych „normatywnie, pośrednio bądź bezpośrednio, określonych procedur do dochodzenia swych uprawnień”³⁴⁵. Zatem funkcja gwarancyjna prawa petycji objawia się

³⁴⁵ A. Preisner, P. Kuczma, Zakres przedmiotowy prawa petycji i jego ograniczenia, [w:] Teoretyczne..., s. 408

tym, iż ten rodzaj środka kontroli społecznej ma zastosowanie w sytuacji, gdy zawiodą pozostałe instytucje prawne chroniące konstytucyjne prawa i wolności człowieka³⁴⁶.

Instrument petycji, względem innych prawnych instytucji gwarantujących ochronę praw i wolności człowieka nie klasyfikuje się na pozycji konkurencyjnej, jest jedynie ich uzupełnieniem i ma na celu je wspomagać. Rola petycji jest uznawana za mało istotną z uwagi na jego dość niską efektywność. Petycja jest ostatnim środkiem składanym w obronie praw i wolności człowieka, gdy po wykorzystaniu całej drogi prawnej obywatel nie uzyskał należytej pomocy prawnej. „Zakres przedmiotowy petycji jest w związku z tym ograniczony zakresem przedmiotowym innych środków prawnych przyznanych jednostce”³⁴⁷, między innymi takich jak obywatelska inicjatywa ustawodawcza, wniosek do Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Rzecznika Praw Dziecka, skarga konstytucyjna czy próba wniesienia projektu uchwały o referendum. Rządzą się one odrębnym postępowaniem³⁴⁸.

Funkcja prawotwórcza petycji nie wynika wprost z regulacji prawnych o petycjach, jednak z procesu stosowania tego instrumentu. Konstytucyjnie określone prawo inicjatywy ustawodawczej posiadają również obywatele. Jednak czym innym jest kierowanie do organów władzy publicznej petycji, której treść może być podstawą do inicjowania nowych działań, zmiany aktów prawnych czy też kreowania istotnych z punktu widzenia określonej grupy społecznej decyzji lokalnych. „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 ideologicznej”³⁴⁹.

Wśród przykładów, gdzie inicjatywa obywatelska ma realny wpływ na kształt regulacji prawnych, przytoczyć należy wspomniany przez Ryszarda Balickiego w jego publikacji aspekt dotyczący listów wpływających do kancelarii Prezydenta RP. W pismach tych obywatele, organizacje społeczne czy stowarzyszenia występują z propozycją wystąpienia przez głowę państwa z inicjatywą ustawodawczą w sprawie ważnej z perspektywy danej grupy społecznej. Takie sygnały nie są obojętne dla urzędu prezydenta RP i zawsze kierowane do głębszej analizy, a czasem realizowane w pełnym

³⁴⁶ K. Działocha, Prawo petycji w obowiązującym ustawodawstwie i proponowane kierunki zmian, [w:] J. Tracz-Dral (red.), Prawo petycji w ustawodawstwie polskim, Opinie i ekspertyzy OE-85, Warszaw 2008, s. 2.

³⁴⁷ A. Praisner, P. Kuczma, Zakres..., po.cit., s. 409

³⁴⁸ P. Kuczma, Prawo petycji, [w:] M. Jabłoński (red.), Realizacja i ochrona konstytucyjnych praw i wolności jednostki w polskim porządku prawnym, Wrocław 2014, s. 507.

³⁴⁹ P. Kuczma, Funkcje lobbingu, „Państwo i Prawo” 2012, nr 8, s. 66.

procesie legislacyjnym, wyróżniając nazwiska pomysłodawców w uzasadnieniach do aktów prawnych³⁵⁰. Stroną najbardziej zainteresowaną i najczęściej inicjująca zmiany obowiązującego prawa są podmioty, których skutki prawne tych przepisów dotyczą najbardziej. Poprzez najbardziej im bliskie ruchy lokalnych społeczności inicjują oni apel w postaci petycji, która ma za zadanie przybliżyć negatywne konsekwencje wydawanych decyzji czy też obowiązujących regulacji ustawowych. Jak wynika z przeprowadzonych w 2008 roku badań, wśród 115 posłów i 25 senatorów poddanych ankiecie, aż 61 % wykazało, iż częstą formą wpływu na zmianę przepisów prawa były właśnie pisma i petycje³⁵¹.

Instrument petycji pełni również funkcję informacyjną. Składając tego rodzaju wystąpienie podmioty informują organy władzy publicznej o bieżących problemach danej społeczności, licząc na ich głęboką analizę i podjęcie niezbędnych działań prawnych w celu ich zniwelowania. Taki komunikat jest istotny nie tylko dla składających petycje, ale również dla organów je rozpatrujących³⁵². Są one bowiem źródłem cennych informacji o stanie problemów społecznych, jak też o szeroko rozumianej opinii społecznej w określonej petycją sprawie, mogącej mieć znaczenie w procesie wydania późniejszych decyzji³⁵³.

Ważne w kontekście funkcji informacyjnej mają znaczenie petycje zbiorowe. Liczba podpisów pod nimi składanych daje wyraz skali zainteresowania określonym problemem społecznym, co w konsekwencji świadczy o stopniu zadowolenia z funkcjonowania władzy publicznej. „Petycje umożliwiają uzyskiwanie informacji przez podmiot składający petycje, gdyż służą zadawaniu pytań organom państwa”³⁵⁴. Petycja jest zatem doskonałym polem do analizy skali nastrojów społecznych oraz oceny nastrojów społecznych³⁵⁵.

Funkcję informacyjną petycji można wywieść również z obowiązku elektronicznej jej publikacji, co wynika z art. 8 ustawy z dnia 11 lipca 2014 roku o petycjach³⁵⁶. „Na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go

³⁵⁰ R. Balicki, *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniu ustawodawczym*, Wrocław 2001, s. 61–62.

³⁵¹ Zob. A. Kubiak, *Parlamentarzyści o lobbingu*, raport z badań, Warszawa 2008, s. 20, http://www.batory.org.pl/doc/parlamentarzysty_o_lobbingu.pdf [dostęp 11.11.2018].

³⁵² B. Banaszak, *Prawo obywateli...*, op. cit., s. 7.

³⁵³ B. Banaszak, M. Jabłoński, Art. 63, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 118

³⁵⁴ 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.

³⁵⁵ A. Preisner, P. Kuczma, *Zakres przedmiotowy...*, s. 408-411

³⁵⁶ Dz.U. 2014 poz. 1195 ze zm.

obsługującego niezwłocznie zamieszcza się informację zawierającą odwzorowanie cyfrowe (skan) petycji, datę jej złożenia oraz – w przypadku wyrażenia zgody, o której mowa w art. 4 ust. 3 – imię i nazwisko albo nazwę podmiotu wnoszącego petycję lub podmiotu, w interesie którego petycja jest składana. Paragraf drugi cytowanego artykułu stanowi, iż informacja, o której mowa w ust. 1 jest niezwłocznie aktualizowana o dane dotyczące przebiegu postępowania, w szczególności dotyczące zasięgniętych opinii, przewidywanego terminu oraz sposobu załatwienia petycji”.

Niezwłoczna publikacja oraz aktualizacja stanu realizacji wszczętego przez uprawniony organ postępowania, jest źródłem informacji, którą zainteresowane podmioty mogą śledzić na bieżąco za pomocą stron internetowych. Dzięki publikacji petycji i powziętej informacji obywatele mogą skorzystać z praw im przysługujących i zainicjować procedurę petycyjną o dużo szerszym zakresie. Poprzez publikację całego procesu rozpatrywania petycji obywatele mogą ocenić poziom sprawowanej władzy oraz stosunek organów publicznych do obywateli i zaangażowanie w rozwiązanie problemów społecznych. Władza publiczna niesie również brzemień odpowiedzialności, gdyż pomimo obowiązku działania zawsze zgodnie z obowiązującym prawem, niektóre decyzje podyktowane są presją polityczną i odpowiedzialnością wyborczą przed wyborcami. Ta ostatnia zależność wskazuje na istnienie dodatkowej, informacyjno-politycznej funkcji instrumentu petycji.

Funkcja kontrolna petycji najbardziej ukazuje jej istotę. Jej źródło wynika wprost z art. 63 Konstytucji RP, który normuje podstawowe środki kontroli społecznej takie jak skarga, wniosek oraz petycja. Są to środki, za pomocą których społeczeństwo obywatelskie legalnie, publicznie i konstruktywnie może poddać krytyce działania władzy publicznej. Funkcjonowanie państwa demokratycznego bez sprawowanej nad nim kontroli nie ma racji bytu. Kontrola społeczna jest jedną z jej istotnych części, gdyż dzięki niej możliwe staje się zwrócenie uwagi na nieprawidłowości w funkcjonowaniu organów władzy publicznej w oparciu o najrzetelniejsze informacje z samego źródła, czyli wprost od obywateli. Jak mawiał Robert von Mohl „państwo posiada całe swoje prawo ostatecznie tylko dlatego, by popierało cele życia ludzkiego, a człowiek żyje w państwie jedynie po to, by te cele osiągnąć. Błędy więc i niedostateczne wypełnianie zadania są wprawdzie możliwe z powodu ułomności natury ludzkiej, lecz właśnie też dlatego trzeba, żeby niezadowolony miał prawo zwrócić uwagę i żądać naprawy. Stąd też obowiązek państwa nie tylko udzielić prawa do skarg i prośb, lecz nawet i ustanowić

instytucje, które by się zajęły gruntownym zbadaniem rzeczy, a w razie potrzeby odrzuceniem skargi"³⁵⁷.

Kontrola społeczna odgrywała szczególne znaczenie w okresie Polski Ludowej. Stanowiła ważną część systemu kontroli administracji publicznej. Udział społeczeństwa w sprawowaniu rządów oraz kontroli administracji publicznej statuował art. 73 Konstytucji PRL z dnia 22 lipca 1952 r.³⁵⁸, w którym dopuszcza się obywateli do sprawowania kontroli społecznej oraz przyznaje „prawo zwracania się do wszystkich organów państwa ze skargami i zażaleniami”. Mimo, iż Konstytucja PRL nie regulowała oddzielnie pojęcia „petycja”, zdaniem J. Langa „u podstaw przyjętego rozwiązania leżało uznanie ‘skarg i zażaleń’ za nieograniczony środek kontroli wszelkiej działalności (w tym zaniechań) aparatu państwowego, jak również przeświadczenie, iż zarówno skargi, jak i zażalenia są częścią prawa petycji”³⁵⁹. Skargi i zażalenia miały zasadniczo charakter bardzo propagandowy. Ich skuteczność była wysoce kwestionowana. Najistotniejszym było jednak utrzymanie przeświadczenia „realizowania jednej z podstawowych głoszonych ówczesnie zasad ustrojowych, a mianowicie zasady ludowładztwa”³⁶⁰.

Zmiany ustrojowe w Polsce w latach pięćdziesiątych nie emancypowały silną potrzebą usystematyzowania prawa petycji. Kontrola społeczna była kojarzona z innym ustrojem prawnym, dającym obraz jej środków nie mający nic wspólnego ze społeczeństwem obywatelskim i ochrony praw i wolności człowieka, lecz jako „akt donosicielstwa”. Jednak, mimo negatywnego nastawienia społecznego wobec skarg, wniosków, zażaleń, ale również petycji, ustrojodawca nie pominął niektórych z nich w nowej ustawie zasadniczej.

Instrument petycji uzupełnił system ochrony praw i wolności człowieka. Za jej pomocą jednostki miały otrzymać środek prawny, dzięki któremu mogły kontrolować działania władzy publicznej i wykazywać zauważone nieprawidłowości³⁶¹. Dzięki petycji wykonywana jest funkcja kontroli społecznej, poprzez kierowanie wystąpień do organów władzy publicznej zawierających postulaty podjęcia określonych działań bądź

³⁵⁷ R. von Mohl, Encyklopedia umiejętności politycznych, Warszawa 2003, s. 204.

³⁵⁸ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. Dz.U. 1952 nr 33 poz. 232

³⁵⁹ J.Lange, Wybrane problemy prawnej regulacji wykonywania prawa do składania skarg i wniosków, „Acta Univesitatis” Parawo CLXVIII, Wrocław 1990 r., s. 163

³⁶⁰ J. Jagielski, Współczesna kontrola społeczna (obywatelska) nad administracją publiczną, „Kontrola Państwowa” 2004, nr 1, s. 40.

³⁶¹ C. Mik, Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnieniu teorii i praktyki, t 1, Warszawa 2000, s. 774.

zaprzestania bezczynności działania. Zgodzić się należy z poglądem J. Borowskiego, który instrument petycji widzi jako środek kontroli społecznej mający największy wydźwięk w walce z bezczynnością organów władzy publicznej³⁶².

Petycję wolno traktować jako „pośrednią formę zwalczania bezczynności w administracji publicznej, ponieważ służy uruchomieniu czynności w sferze działań o charakterze wewnętrznym, a ich skuteczność jest oceniana wewnątrz administracji”³⁶³.

W literaturze jak też w orzecznictwie bezczynność organów władzy publicznej uznaje się jako brak „konkretnej czynności, wykazywania aktywności organu. Stan ten nazywany jest milczeniem, bezczynnością lub opieszałością organów”. Z teoretycznego punktu widzenia, należy uznać petycję za środek kontroli społecznej mający istotne znaczenie w walce z opieszałością czy też bezczynnością organów władzy publicznej, w sytuacji, gdy inne instytucje prawne zostały wykorzystane³⁶⁴. „Tym samym prawo petycji nie służy zwalczaniu stanu bezczynności zaistniałego w konkretnej, indywidualnej sprawie, lecz raczej stanowi narzędzie prawne mające wpłynąć na zakres występowania tego zjawiska w administracji publicznej. Informacja o ewentualnych nieprawidłowościach, popełnionych przez organy orzekające w sprawach indywidualnych, może uruchomić wewnętrzny tryb kontroli działania pracowników i organów. Może stanowić bodziec dla wszczęcia postępowania przez organy uprawnione do działania w trybie nadzorczym”³⁶⁵.

³⁶² J. Borkowski, *Bezczynność w administracji publicznej*, „Kontrola Państwowa”. Numer Specjalny 2008, nr 2, s. 40-41.

³⁶³ J. Borkowski, *Bezczynność...*, op.cit. s. 49.

³⁶⁴ M. Miłosz, *Bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*. Warszawa 2011, LEX, s. 105.

³⁶⁵ E. Wójcicka, *Prawo petycji w RP...*, s. 181

Podsumowanie

Prawo petycji jest jednym najistotniejszych praw obywatelskich o charakterze politycznym funkcjonującym niemal w każdym demokratycznym państwie. Jego bogata historia sięga czasów republiki i pryncypatu cesarstwa rzymskiego. Petycja jest środkiem kontroli społecznej będącym swoistą hybrydą łączącą administrację z potrzebami społecznymi. Jest instrumentem, który gwarantuje realny dialog między państwem a obywatelem, przynoszący obopólne efekty, dając możliwość jednostkom do wyrażenia swojego zaniepokojenia w stosunku do nieprawidłowości działania organów administracji publicznej z jednej strony, a z drugiej stwarzając doskonałą platformę do uzyskiwania przez organy państwowe informacji o zagrożeniach łamania prawa, iluzoryczności obowiązujących regulacji oraz propozycji ich naprawy³⁶⁶.

Petycja jest środkiem kontroli społecznej aktywizującym jednostki w społeczeństwie obywatelskim. Jest jego filarem, bez którego trudno było by mówić o swobodzie dostępu do władzy publicznej. Przysługuje ono każdemu, co gwarantuje art. 63 Konstytucji RP. Jednak ta część uprawnienia została poddana pod wątpliwość z chwilą, gdy ustawodawca uszczegółowił zakres podmiotowy prawa petycji ustawą z dnia 11 lipca 2014 roku, sprowadzając go jedynie do osób fizycznych, osób prawnych, jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi lub grup tych podmiotów³⁶⁷, co powoduje iż zawężył, a co najmniej poddał pod wątpliwość zakres podmiotów mogących z prawa petycji korzystać.

Zatem należałoby rozważyć zasadność dostosowania tej części ustawy do regulacji konstytucyjnych, gdyż pomimo uzasadnionych działań ustawodawcy ten zabieg legislacyjny nie spełnił oczekiwań i nie spowodował ułatwień związanych z korzystaniem z prawa petycji w prawie polskim

Prawo petycji jest jednocześnie publicznym prawem podmiotowym, które realizowane jest w interesie własnym, publicznym, jak również osoby trzeciej za jej zgodą. Dodać należy, iż prawo to nie jest ograniczone posiadaniem obywatelstwem, zatem przysługuje również obcokrajowcom czy apatrydom. Prawo petycji rodzi obowiązek po stronie adresata, czyli organów władzy publicznej, a także organizacji lub instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nią zadaniami zleconymi zakresu administracji do jej rozpatrzenia, ale także do zapewnienia wszelkich możliwych

³⁶⁶ I. Dyś, *Petycja jako fundament społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Teoretyczne...* s. 301

³⁶⁷ Art. 2 ust. 1 u.p.

warunków do składania petycji i powstrzymania się od działań mogących tą czynność utrudnić³⁶⁸.

Założenia przyjęte przez ustrojodawcę w zakresie prawa obywateli do petycji, jej powszechności, otwartości oraz dzięki jej realizacji wysokiej dostępności obywateli do sprawowania władzy publicznej ograniczone jest brakiem regulacji wykonawczych, dzięki którym prawo petycji może w polskim ustroju prawnym być swobodnie realizowane. Pomimo usystematyzowania tego jakże istotnego uprawnienia w katalogu najważniejszych praw i wolności obywateli w dziale II Konstytucji RP to nadal, mimo licznych dyskusji naukowych na ten temat, prawo petycji nie posiada ochrony prawnej w sytuacji jego naruszenia. Pomimo, iż jego idea jest doskonała, łączy w sobie wiele cech instrumentu, dzięki któremu w sposób ugodowy można nawiązać nić współpracy między organami władzy publicznej a jednostką, to nadal obywatel nie może w pełni z tego prawa korzystać.

³⁶⁸ M. Masterna, P. Kuczma, Prawo petycji jako publiczne prawo podmiotowe (aspekt podmiotowy i przedmiotowy), [w:] Teoretyczne..., s. 280

Rozdział III. Ustawowa deskrypcja instrumentu petycji

Wprowadzenie

Prawo do petycji jest zagwarantowane art. 63 Konstytucji RP, który stanowi, iż 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. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa.

Od 11 lipca 2014 roku tryb rozpatrywania petycji określa nowa, odrębna ustawa, której celem miało być usystematyzowanie konstytucyjnych środków kontroli społecznej zawartych w art. 63 Konstytucji i wyodrębnienie cech instrumentu petycji, które ją odróżniają od skargi i wniosku. Zamierzeniem tej części dysertacji jest ukazanie wyników badań zarówno teoretycznych jak też dogmatycznych, mających na celu przybliżenie istoty instrumentu petycji i dokonania pewnej syntezy, której intencją jest ukazania dysfunkcji legislacyjnych, jakich dopuścił się ustawodawca w procesie prawotwórczym wobec petycji.

Poprzez analizę forlamno-prawną ustawowego ujęcia regulacji prawnych dotyczących petycji podjęłam próbę odpowiedzi na postawione w pracy pytanie badawcze: czy ustawa o petycjach, wprowadzona do obrotu prawnego 6 września 2015 roku w obowiązującej formie może przyczynić się do wzrostu znaczenia prawa petycji?

Zamierzeniem tej części dysertacji jest ukazanie wyników badań zarówno teoretycznych jak też dogmatycznych, mających na celu przybliżenie istoty instrumentu petycji i dokonania pewnej syntezy, której intencją jest ukazania dysfunkcji legislacyjnych, jakich dopuścił się ustawodawca w procesie prawotwórczym wobec petycji.

3.1. Zakres podmiotowy instrumentu petycji

3.1.1. Podmioty uprawnione do składania petycji

3.1.1.1. Ustawowy zakres podmiotowy petycji a jej konstytucyjne ujęcie.

Podmiotowość prawną w zakresie składania petycji określa art. 2 ust. 1 ustawy o petycjach, zgodnie z którym „petycja może być złożona przez osoby fizyczne, osoby prawne, jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną lub grupę tych podmiotów”.

Określony przez ustawodawcę zakres podmiotowy petycji budzi wątpliwości w doktrynie³⁶⁹, gdyż nie jest tożsamy z zakresem podmiotowym, jaki w stosunku do petycji określa ustawa zasadnicza. Art. 63 Konstytucji RP stanowi, iż prawo składania skarg, wniosków i petycji posiada „każdy”³⁷⁰.

W polskim prawie konstytucyjnym legitymacja do składania petycji przez osoby fizyczne nie jest w żaden sposób uzależniona od posiadanego obywatelstwa, ani też zdolności prawnej czy zdolności do czynności prawnych. Prawo to przysługuje zatem wszystkim jednostkom nie wykluczając osób niepełnoletnich, apatrydy czy też obcokrajowców. Petycje można składać indywidualnie jak również zbiorowo³⁷¹. Takie usystematyzowanie dotyczy również skarg i wniosków, ujętych w kodeksie postępowania administracyjnego³⁷².

Problemem doktrynalnym staje się więc wątpliwość pod jaką poddaje się zasadność precyzowania zakresu podmiotowego za pomocą regulacji ustawowych (art. 2 ust. 1 u.p.) i tym samym ewentualne ograniczenie kręgu podmiotów mogących z prawa petycji korzystać.

³⁶⁹ Zob. J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2005, s. 155–156.

³⁷⁰ Takie rozwiązanie, gdzie prawo składania petycji konstytucja przyznaje „Každemu” stosowane jest w 36 państwach, takich jak: Albania, Białoruś, Boliwia, Bahrajn, Czechy, Czarnogóra, Niemcy, Grecja, Węgry, Paragwaj, Słowacja, Ukraina, Kuwejt, Chile, Meksyk, Holandia, RPA, Suriname, Tonga, Wenezuela, Kolumbia, Salwador, Monako, Panama, Estonia, Etiopia, Japonia, Polska, Szwajcaria, Serbia, Uganda, Honduras, Uzbekistan, Liberia, Wyspy Marshalla, Palau. cyt. za E. Wójcicka, *Petycja w prawie konstytucyjnym państw współczesnych*, *Ius Novum* 2/2008, s. 31

³⁷¹ Konstytucja Gwatemali określa bezpośrednio, iż petycje można składać indywidualnie i zbiorowo. Wyjątkiem jednak są sprawy polityczne, w stosunku do których petycje mogą składać jedynie obywatele tego państwa (art. 28), co z całą pewnością wyklucza z kręgu podmiotów upoważnionych do składania petycji - cudzoziemców. Tożsame zasady obowiązują w Meksyku (art. 8), cyt. za E. Wójcicka, *Petycja w prawie konstytucyjnym państw współczesnych*, *Ius Novum* 2/2008, s. 32

³⁷² M. Ożóg: *Uregulowanie instytucji petycji w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach*. *Przegląd Sejmowy* nr5/2015, s. 129

Przyjmując, iż ustawodawca miał na celu doprecyzowania szerokiego ujęcia zakresu podmiotowego petycji ujętego w Konstytucji, należy uznać, iż nie dokonał rozszerzenia ani uszczuplenia normie prawnej w tym zakresie, a jedynie wyliczył uznane przez niego możliwości występujących w obrocie prawnym podmiotów mieszczących się w konstytucyjnym terminie „każdy”. Osoba fizyczna, osoba prawna, jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną lub grupa wymienionych podmiotów³⁷³ zatem do nich należą. Jednak sytuacja jest zgoła odmienna, gdy przyjmiemy, iż ustrojodawca wymieniając wśród praw i wolności obywatelskich również instrument petycji świadomie zastosował wobec niego najszerszy z możliwych zakresów podmiotowych. Zwolennicy tej interpretacji podkreślają, iż pod pojęciem „każdy” kryją się wszelkie podmioty, każda osoba fizyczna bez względu na podmiotowość prawną, a ustawodawca nie ma tak dalece idącej kompetencji prawnej, aby zmieniać i we własnym zakresie „kreować” inny byt podmiotowy dla norm o randze konstytucyjnej. Zbyt dalece idące konkretyzowanie zakresu podmiotowego, w tym przypadku prawa do składania petycji stanowi zagrożenie i wykluczyć może spoza ochrony praw jako konstytucyjnych w rozumieniu art. 79 Konstytucji osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej³⁷⁴. W tym zakresie wypowiedział się również Trybunał Konstytucyjny, który w swoim wyroku podkreśla, iż „osobowość prawna w rozumieniu prawa cywilnego nie stanowi warunku posiadania wolności i praw w sferze prawa konstytucyjnego”³⁷⁵.

W tym miejscu przytoczyć należałoby również stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wobec konstytucyjnej ochrony praw cudzoziemców, w którym Trybunał podkreśla, iż „mając na uwadze art. 30 i art. 37 ust. 1 Konstytucji trzeba przyjmować – jako założenie wyjściowe – jednakowy standard ingerencji w konstytucyjne wolności oraz prawa, bez względu na to, czy ich podmiot posiada obywatelstwo polskie. Każdy znajdujący się pod władzą Rzeczypospolitej, tj. podlegający polskiemu prawu – niezależnie od statusu obywatelskiego – może zatem zasadnie oczekiwać ochrony przed nieuzasadnioną ingerencją w przysługujące mu

³⁷³ Składanie petycji zbiorowych ograniczone są w Konstytucjach Austrii, Belgii, Kuwejtu, Rumunii, Bahrajnu, Mołdawii i Luksemburga, gdzie taki rodzaj petycji mogą złożyć jedynie osoby prawne, stowarzyszenia bądź inne prawnie ustanowione organizacje, cyt. za E. Wójcicka, *Petycja...*, s. 32

³⁷⁴ M. Bernaczyk, *Uprawniony czy zobowiązany. Redefinicja czy konkretyzacja*, [w:] red. R. Balicki, M. Jabłoński, *Teoretyczne i praktyczne aspekty prawa petycji*, Wrocław 2015, s. 389-390

³⁷⁵ Postanowienie TK z dnia 6 kwietnia 2005 r., sygn. akt Ts 9/05, LEX nr 163019. Cyt. za M. Ożóg, *Uregulowanie instytucji petycji w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach*. Przegląd Sejmowy nr5/2015, s. 129

wolności i prawa. Trybunał pomimo świadomości doktrynalnych kontrowersji, jakie budzą relacje art. 37 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji przychylił się jednak do poglądu, w myśl którego art. 37 ust. 2 Konstytucji nie może być traktowany jako *lex specialis* wyłączający zastosowanie art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ w takim wypadku cudzoziemcy nie mieliby faktycznie żadnych gwarantowanych konstytucyjnie praw. Od tak zakreślonych zasad ogólnych dopuszczalne są jednak wyjątki, które muszą spełniać wymogi zasady proporcjonalności określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a ponadto nie mogą naruszać istoty ograniczanych praw³⁷⁶.

Należy zatem przyjąć za bardziej uzasadnioną drugą interpretację, z której wynika, iż określenie „każdy”, bez względu na swój status prawny może z prawa petycji korzystać, co gwarantuje mu przede wszystkim ustawa zasadnicza. Choć zabieg legislacyjny ustawodawcy w zakresie uchwalenia treści art. 2 ust. 1 u.p. należy rozpatrywać w kategorii pozytywnej, tzn. wszelkie działania mające na celu próbę usystematyzowania prawa petycji należy rozpatrywać pozytywnie, to w praktyce stworzyło to zbyt daleko idącą swobodę w kreowaniu rzeczywistości prawnej.

1.1.1.2. Osoby pozbawione wolności a ich prawa do petycji

Prospołeczna postawa jednostek jest filarem społeczeństwa obywatelskiego. Każdy człowiek powinien mieć prawo do wyrażania swoich poglądów oraz móc brać udział w sprawowaniu kontroli społecznej nad działalnością władzy publicznej. Takich praw nie powinni pozbawieni być osadzeni w zakładach karnych, tylko z tego powodu, że są odizolowani i odbywają karę.

Art. 6 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. kodeks Karny Wykonawczy³⁷⁷ stanowi, że skazany, może składać wnioski, skargi i prośby do organów wykonujących orzeczenie. Skazany, składając wniosek, skargę lub prośbę, jest obowiązany do uzasadnienia zawartych w niej żądań w stopniu umożliwiającym ich rozpoznanie, w szczególności do dołączenia odpowiednich dokumentów.

W doktrynie podnosi się pewien problem prawny, który związany jest z interpretacją cytowanego art. 6 § 2 k.k.w. w związku a treścią art. 63 Konstytucji. Na podstawie ich szerszych analiz, nauka stawia pod wątpliwość czy prawo osadzonych do składania skarg, wniosków i prośb wynikających z cyt. powyżej art. 6 § 2 k.k.w. jest tożsame z prawem składaniem skarg, wniosków i petycji wynikającym z ustawy

³⁷⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 lipca 2014 r. o sygn. akt K 23/11

³⁷⁷ Dz. U. 1997 Nr 90 poz. 557 ze zm.

zasadniczej? Prawo występowania z wnioskami, skargami i petycjami wynika wprost z Konstytucji, a dokładnie z jej art. 63. Aby złożyć któreś z wymienionych w nim wystąpień w imieniu osoby trzeciej, niezbędne jest uzyskanie jej zgody. Podkreślić należy, iż art. 6 § 1 k.k.w. nie ogranicza osoby osadzonej, aby swoje wystąpienie składał we własnym interesie, czy też wobec spraw, które go bezpośrednio nie dotyczą. Prawo do składania skarg, wniosków czy petycji przysługuje osobom indywidualnym, ale również organizacjom społecznym, co oznacza, iż osoba znajdująca się w zakładzie karnym ma prawo do składania skarg i wniosków również w interesie ogółu³⁷⁸. Uzyskanie zgody innych podmiotów, w imieniu których osadzony chciałby złożyć któreś z wystąpień z praktycznego punktu widzenia staje się niemożliwe, co w efekcie prowadzi do ograniczenia jego swobody w korzystaniu z konstytucyjnych uprawnień.

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na dodatkowy aspekt, a mianowicie brak możliwości skorzystania z prawa petycji przez osadzonych w zakładach karnych. Należy zauważyć, iż art. 6 § 2 k.k.w. w ogóle nie obejmuje instytucji petycji. Jak wyjaśnia M. Płatek, w obecnym systemie prawnym, w warunkach izolacji zakładów karnych „wystąpienia zbiorowe” są kojarzone przede wszystkim z definicją określającą wszelkie zbiorowe, nielegalne sytuacje faktyczne związane najczęściej z „buntem przy użyciu siły fizycznej”. Wraz ze zmianą ustroju państwowego i rozwojem społeczeństwa obywatelskiego prawa obywateli, również osadzonych w zakładach karnych stały się słyszalne i respektowane. Zmiany mentalności poparte są w wielu przypadkach zmianą przepisów prawa. Uchwalenie nowej Konstytucji w 1997 roku i unormowanie prawa do składania petycji z całą pewnością dotyczy również skazanych. Choć art. 6 § 2 k.k.w. mówi jedynie o skargach, wnioskach i prośbach, to jednak przyjmując, iż konstytucyjna norma wynikająca z treści art. 63 dotyczy również skazanych. „W konsekwencji więc należy przyjąć, iż z językowej, a także systemowej i teleologicznej wykładni art. 6 § 2 w zw. z art. 63 Konstytucji RP skazani, również skazani pozbawieni wolności, zachowują prawo do zbiorowych wystąpień na piśmie w formie petycji”³⁷⁹.

Znamiennym w tej sprawie jest także wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich³⁸⁰ złożony do Trybunału Konstytucyjnego 14 października 2015 roku, który wystąpił o zbadanie zgodności art. 6 § 2 zdanie drugie i § 3 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997

³⁷⁸ M. Płatek, Rola prawa karnego wykonawczego w zapobieganiu przestępczości, *STUDIA IURIDICA XXXVIII/2000*, s. 121

³⁷⁹ *Ibidem*, s. 121

³⁸⁰ Dalej RPO

r. – Kodeks karny wykonawczy z art. 32 i art. 63 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz § 10 pkt 2 i 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobów załatwiania wniosków, skarg i próśb osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych (Dz. U. z 2013 r. poz. 647) z art. 32 i art. 63 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Z uzasadnienia powyższego wniosku wynika, iż zachodzi pewna sprzeczność między prawami gwarantowanymi obywatelom ustawą zasadniczą i ich ochroną a regulacjami ustawowymi. Zauważa się, iż „powołane przepisy k.k.w. są przepisami szczególnymi w stosunku do unormowań działu VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.; dalej: k.p.a.). Zaskarżony art. 6 § 2 zdanie drugie oraz § 3 pkt 3 k.k.w., które wymagają uzasadnienia żądania zawartego w skardze (wniosku, prośbie) w stopniu umożliwiającym jej rozpoznanie, w szczególności dołączenia odpowiednich dokumentów, formalizują postępowanie skargowe. Tymczasem, zdaniem RPO, nie budzi wątpliwości to, że skarga w polskim systemie prawnym jest odformalizowanym środkiem ochrony interesów jednostki, co potwierdza art. 227 k.p.a. Art. 6 § 2 zdanie drugie oraz § 3 pkt 3 k.k.w. podwyższają wymagania dotyczące formy skargi (wniosku, prośby) w stosunku do warunków określonych w k.p.a. Przepisy te dotyczą wszystkich skazanych, a więc nie tylko skazanych odbywających karę pozbawienia wolności. Tym samym nie można wykluczyć takiej sytuacji, że dana osoba złoży do tego samego organu skargę jako do organu wykonującego orzeczenie, w innej zaś równoległej sprawie jako do organu państwowego (art. 2 k.p.a.). Rygory formalne tych równoległych skarg kierowanych do tego samego organu będą jednak odmienne. Wątpliwości RPO budzi też art. 6 § 3 pkt 2 k.k.w. umożliwiający pozostawienie skargi (wniosku, prośby) bez rozpoznania, jeżeli zawiera wyrazy lub zwroty powszechnie uznawane za obraźliwe lub obelżywe albo gwarę przestępców. W ocenie RPO, przepis ten należy łączyć z art. 116a pkt 2 k.k.w. zakazującym skazanym odbywającym karę pozbawienia wolności posługiwania się takim językiem. Niemniej jednak ten zakaz odnosi się wyłącznie do określonych skazanych, a nie do ich ogółu. W związku z tym art. 6 § 2 zdanie drugie oraz § 3 pkt 2 i 3 k.k.w. w istotny sposób ograniczają prawa osób skazanych do złożenia i rozpoznania skargi (wniosku, prośby) w stosunku do unormowań powszechnych w tym zakresie. Trudno zaakceptować uwarunkowania skargowe przyjęte w zaskarżonych przepisach, ponieważ skazani najczęściej nie mają należytej możliwości udokumentowania swej skargi (np. na nieodpowiednią opiekę lekarską czy niewłaściwy

stosunek do nich przełożonych). Jeśli zaś chodzi o posługiwanie się gwarą przestępczą, to znaczna część skazanych jest tak „wykolejona”, że nie umie prawidłowo się porozumiewać. Ustawodawca zatem w stosunku do jednej kategorii podmiotów będących osobami skazanymi, i to tylko w ich relacjach skargowych z organami wykonującymi orzeczenie, wprowadził istotne ograniczenie prawa do skargi (art. 63 Konstytucji). Narusza to art. 32 Konstytucji w kontekście zasadniczo niesformalizowanej drogi skargi (wniosku) wynikającej z ogólnych reguł określonych w k.p.a. Przy tym odstępstwo od zasady równego traktowania nie ma dostatecznego uzasadnienia (nie jest racjonalne). Jednocześnie RPO zwrócił uwagę, że kwestionowane przepisy regulują wyłącznie prawo samego skazanego do skargi i wniosku. Z art. 63 Konstytucji wynika jednak, że prawo to może być realizowane również przez inną osobę, za zgodą skazanego. W takiej sytuacji nie będą miały zastosowania ograniczenia wynikające z art. 6 § 2 i 3 k.k.w., których nie przewidują ogólne reguły wynikające z k.p.a. (skarga pozbawiona uzasadnienia czy też niepoprawna językowo będzie musiała być rozpoznana merytorycznie). Zdaniem RPO, wynikająca z zaskarżonych przepisów ingerencja w prawo określone w art. 63 Konstytucji nie spełnia kryterium wskazanego w art. 31 ust. 3 Konstytucji, tj. nie przemawia za nią wzgląd na konieczność ochrony wartości wymienionych w tym przepisie ustawy zasadniczej. Potwierdzeniem tego jest powszechny system składania skarg i wniosków w trybie przepisów k.p.a., który nie wprowadza analogicznych ograniczeń do tych, które wynikają z art. 6 § 2 zdanie drugie oraz § 3 pkt 2 i 3 k.k.w. RPO zaznaczył, że analogiczną treść w stosunku do art. 6 § 3 pkt 2 i 3 k.k.w. ma § 10 pkt 2 i 3 rozporządzenia. Stąd też zarzuty i argumenty wskazane powyżej są aktualne również w odniesieniu do zaskarżonych przepisów rozporządzenia³⁸¹. Trybunał nie podzielił stanowiska RPO i skargę odrzucił, nie stwierdzając niezgodności sugerowanych przez RPO regulacji prawnych z Konstytucją RP.

³⁸¹ Uzasadnienie do wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich złożonego 14 października 2015 roku do Trybunału Konstytucyjnego, syg. akt: II.517.3862.2015.ST

3.1.2. Adresaci petycji

3.1.2.1. Organy władzy publicznej oraz organizacje i instytucje społeczne

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”.

Takie ujęcie jest odwzorowaniem regulacji konstytucyjnej ujętej w treści art. 63. Ustawodawca nie podjął się żadnych modyfikacji odnośnie adresatów petycji utrzymując konstytucyjny zakres przedmiotowy odnośnie adresatów wystąpień, jakimi są petycje i nie dołączył do nich innych podmiotów niepublicznych lub prywatnych. Do takiego zabiegu legislacyjnego może dojść jedynie wtedy, gdy istnieje bezpośrednia podstawa prawna umożliwiająca obligatoryjne lub dobrowolne dołączenie do zakresu działań publicznych określonego typu podmiotów. „Jeżeli skonkretyzowane 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”³⁸².

Organami władzy publicznej, są zatem instytucje, które w zakresie swoich kompetencji posiadają możliwość wykonywania działań władczych wobec podmiotów nim podlegającym. Są to organy władzy ustawodawczej, wykonawczej, również organy administracji rządowej, administracji samorządowej, a także organy samorządu zawodowego czy gospodarczego. Do adresatów petycji nie zalicza się jednak organów władzy sądowniczej. Choć są powszechnie uznawane za element systemu władzy publicznej, to zwrócić uwagę należy, iż nie wykonują zadań z zakresu administracji publicznej. Możliwość wystąpienia do organów sądowniczych ze skargą i wnioskiem wynika z oddzielnej regulacji prawnej, a mianowicie rozdziału 5a działu I ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. — Prawo o ustroju sądów powszechnych³⁸³ oraz w rozporządzenia z dnia 9 maja 2012 r. w sprawie skarg i wniosków dotyczących działalności sądów powszechnych³⁸⁴. Skargi i wnioski składane do sądu dotyczą bezpośrednio jego działalności orzeczniczej, zatem w stosunku do tej materii istnieje odrębna regulacja prawna. Instrument petycji z uwagi na jego specyfikę oraz konstytucyjne uwarunkowania sądownictwa, takie jak odrębność i niezależność władzy sądowniczej (art. 173) oraz

³⁸² M. Bernaczyk, Prawo do informacji ..., op. cit., s. 418–419.

³⁸³ Dz. U. 2001 Nr 98 poz. 1070 ze zm.

³⁸⁴ Dz.U. 2012 poz. 524

niezawisłość sędziowską (art. 178) nie jest środkiem kontroli społecznej, który ma zastosowanie w stosunku do władzy sądowniczej³⁸⁵, co nie znaczy, że petycji nie można złożyć do sądu w sprawie dotyczącej jego funkcjonowania czy też organizacji.

Zwrócić uwagę również należy na zakres stosowania ustawy o petycjach wobec posłów i senatorów. Zgodnie z treścią art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 1996 roku o wykonywaniu mandatu posła i senatora³⁸⁶ który określa, iż posłowie i senatorowie przyjmują opinie, postulaty, wnioski wyborców oraz ich organizacji i biorą je pod uwagę w swej działalności parlamentarnej. Jednak w świetle prawa nie są oni organami władz publicznych, które w tym przypadku sprawują jedynie sejm i senat, zatem treść art. 2 ust. 1 u.p. nie obejmuje ich bezpośrednio.

Innym z wymienionych w ustawie o petycjach podmiotem, do którego można kierować swoje wystąpienia w formie petycji są organizacje i instytucje społeczne.

Legalna definicja organizacji społecznych zawarta została w treści art. 5 § 2 pkt 5 KPA, z którego wynika, iż są to organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne. Legalnej definicji ustawodawca nie określił w stosunku do instytucji społecznych. Jedną z interpretacji instytucji publicznej jest przyjęcie, iż są to „[...] albo doraźnie organizowane, albo też przejawiające cykliczną aktywność ruchy społeczne, grupy animatorów życia społecznego, nieprzyjmujące żadnej z prawnie określonych ram organizacji społecznej, które wykonują zadania zlecone administracji publicznej w formach tylko nie władczych, bo w braku ścisłej struktury organizacyjnej nie można im powierzać funkcji administracji publicznej”³⁸⁷. Przyjmuje się również, iż za instytucję społeczną można również uznać jednostkę organizacyjną która realizuje zadania zlecone z zakresu administracji publicznej, zatem należą do nich fundacje, stowarzyszenia, ale także zakłady administracyjne wobec wykonywanych zadań z zakresu administracji publicznej³⁸⁸.

Natomiast prywatny przedsiębiorca realizujący zadania z zakresu administracji publicznej nie może być traktowany z tego tytułu jako organizacja społeczna, gdyż zakres podmiotowy tego terminu określa ustawa. Jednak w takiej sytuacji uznać należy, iż podmiot ten mógłby być uposażony w możliwość bycia adresatem petycji jako instytucja społeczna ograniczając go jedynie do tej sfery działalności, w jakiej wykonuje zadania z

³⁸⁵ M. Ożóg, Uregulowanie instytucji petycji w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, s. 130

³⁸⁶ Dz.U. 1996 nr 73 poz. 350 ze zm.

³⁸⁷ Zob. J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks..., s. 741.

³⁸⁸ M. Ożóg: Uregulowanie instytucji petycji w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, s. 131

zakresu administracji publicznej. Złożenie petycji do przedsiębiorcy prywatnego wykonującego zadania z zakresu administracji publicznej muszą się wiązać z pewnymi ograniczeniami związanymi z poszanowaniem tajemnicy przedsiębiorstwa i jego dóbr prywatnych³⁸⁹.

3.1.2.2. Petycja w Parlamencie RP

Petycje są bardzo istotnym środkiem kontroli społecznej, za pomocą którego obywatele mogą uczestniczyć w procesie stanowienia i stosowania prawa. Instrument ten, istnieje w regulacjach senatu od 2008 roku, kiedy to zmieniono Regulamin senatu i wprowadzono do niego reguły rozpatrywania petycji wpływających do izby. W dalszej kolejności, 1 stycznia 2009 roku zmieniono zakres obowiązków senackiej Komisji Praw Człowieka i Praworządności o zagadnienie związane właśnie z rozpatrywaniem petycji. Dodano również cały dział Xa zatytułowany „Rozpatrywanie petycji”, którym usystematyzowano tryb postępowania w sprawie rozpatrzenia wpływających petycji do senatu. Prace nad realizacją konstytucyjnego obowiązku prawodawcy w zakresie ustawowego uregulowania trybu rozpatrywania petycji w prawie polskim nadal trwały. Ich efektem były liczne próby legislacyjne w VII i VIII kadencji parlamentarnej, które finalnie zakończyły się podjęciem inicjatywy ustawodawczej i uchwaleniem ustawy z dnia 11 lipca 2014 roku o petycjach, która weszła w życie 6 września 2015 roku³⁹⁰.

Obok ustawy, szczegółowy tryb rozpatrywania petycji wpływających do senatu określa jego Regulamin³⁹¹. Dzieli się ono na trzy etapy, tj. wstępny, postępowanie wyjaśniające oraz powiadomienie o sposobie rozpatrzenia petycji.

Pierwszym z nich jest dekreteacja wpływającego wystąpienia przez Marszałka Senatu, który następnie przekazuje je do Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (art. 90 a Regulaminu Senatu). Marszałek Senatu nie posiada kompetencji w zakresie klasyfikacji pism, dokonuje tego właśnie ww. Komisja. Jej przewodniczący przeprowadza analizę pisma pod względem formalnoprawnym, kierując petycję do rozpatrzenia na posiedzeniu Komisji albo właściwemu organowi władzy publicznej, jeżeli uzna, że jej przedmiot nie mieści się w zakresie kompetencji Senatu. O przekazaniu

³⁸⁹ Ibidem, s. 132

³⁹⁰ <https://www.senat.gov.pl/petycje/>

³⁹¹ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. - Regulamin Senatu, M.P. 1991 nr 2 poz. 11 ze zm.

petycji Przewodniczący informuje Marszałka Senatu i członków Komisji. Dodatkowo, na żądanie członka Komisji, petycja, którą Przewodniczący przekazał właściwemu organowi władzy publicznej, jest rozpatrywana na posiedzeniu Komisji.

Jednym z najważniejszych elementów procedury rozpatrywania petycji jest przygotowanie pełnej dokumentacji związanej z podnoszoną w petycji sprawą. Tą część postępowania prowadzi Dział Petycji i Korespondencji, funkcjonujący w strukturze Biura Komunikacji Społecznej. Zakresem obowiązków biura jest przygotowanie „prezentacji autora petycji, opisu postulatów petycji i ich uzasadnienie, analizy stanu prawnego regulującego zawartą w niej problematykę i danych dotyczących ewentualnych prac legislacyjnych nad tym zagadnieniem. Ponadto we wskazanym opracowaniu przedstawia się przegląd orzecznictwa zarówno Trybunału Konstytucyjnego i sądów powszechnych lub administracyjnych, jak i Sądu Najwyższego, w kwestiach będących przedmiotem petycji. Wskazuje się także na działania rządu lub zainteresowanych organizacji w danej sferze zagadnień. Opisywany dokument zawiera także podsumowanie i rekomendację Biura. Do każdego opracowania dołącza się także materiały zawierające wniosek autora petycji oraz wybrane akty prawne, projekty ustaw, publikacje lub informacje o wcześniejszych działaniach w przedmiocie petycji”³⁹².

Następnie, przewodniczący Komisji zawiadamia przewodniczących właściwych komisji senackich o terminie posiedzenia w sprawie rozpatrzenia petycji³⁹³.

Ważnym elementem procedury rozpatrywania petycji na tym etapie jest możliwość szybkiego reagowania Marszałka Senatu i zwołanie posiedzenia Komisji tuż po wpłynięciu petycji, co daje doskonałe pole do szybkiej reakcji w sytuacji, gdy przedmiotem petycji jest sprawa niecierpiąca zwłoki i wymagająca szybkiej reakcji legislacyjnej (art. 59 ust. 1 Regulaminu Senatu). Istotnym zdaje się być również możliwość uczestniczenia w obradach Komisji innych niż członkowie osób, takich jak senatorowie, posłowie, przedstawiciele Rady Ministrów, organów administracji rządowej, jak i wybrani w Rzeczypospolitej posłowie do Parlamentu Europejskiego (art. 60 ust. 1 i ust. 2 Regulaminu Senatu). Jest to wyjątkowa platforma do szerokiego

³⁹² Sprawozdanie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z rozpatrzonych w 2010 r. petycji, Warszawa 2011, s. 8, cyt. za: J. Rzucidło, Prawo petycji w działalności Senatu i Sejmu RP w latach 2010–2015, s. 367

³⁹³ Art. 90 a Uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. - Regulamin Senatu.

spektrum współpracy i rzetelnej analizy problematyki podnoszonej w składanych petycjach³⁹⁴.

Kolejny etap postępowania petycyjnego w senacie określa się mianem wyjaśniającego. W tym celu Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji ma prawo do zasięgania niezbędnych do rzetelnego wyjaśnienia sprawy informacji czy opinii od innych komisji działających w ramach senatu (art. 90c) oraz niezależnych ekspertów.

Rozstrzygnięcie postępowania petycyjnego kończy się powiadomieniem składającego petycję o sposobie jej rozpatrzenia (art. 90 e). Jednak zanim to nastąpi, po rozpatrzeniu petycji Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji składa Marszałkowi Senatu wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej (uchwałodawczej) wraz z projektem ustawy (uchwały), lub upoważnia jednego z członków Komisji do złożenia określonego wniosku o charakterze legislacyjnym w czasie dyskusji nad danym punktem porządku obrad Senatu, bądź też przedstawia Marszałkowi Senatu opinię w sprawie celowości skorzystania przez Senat lub jego organ z uprawnień określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ustawie lub Regulaminie Senatu. Po rozpatrzeniu petycji Komisja może także nie podjąć działań, o których mowa w ust. 1, o czym informuje Marszałka Senatu wskazując przyczyny (art. 90 d).

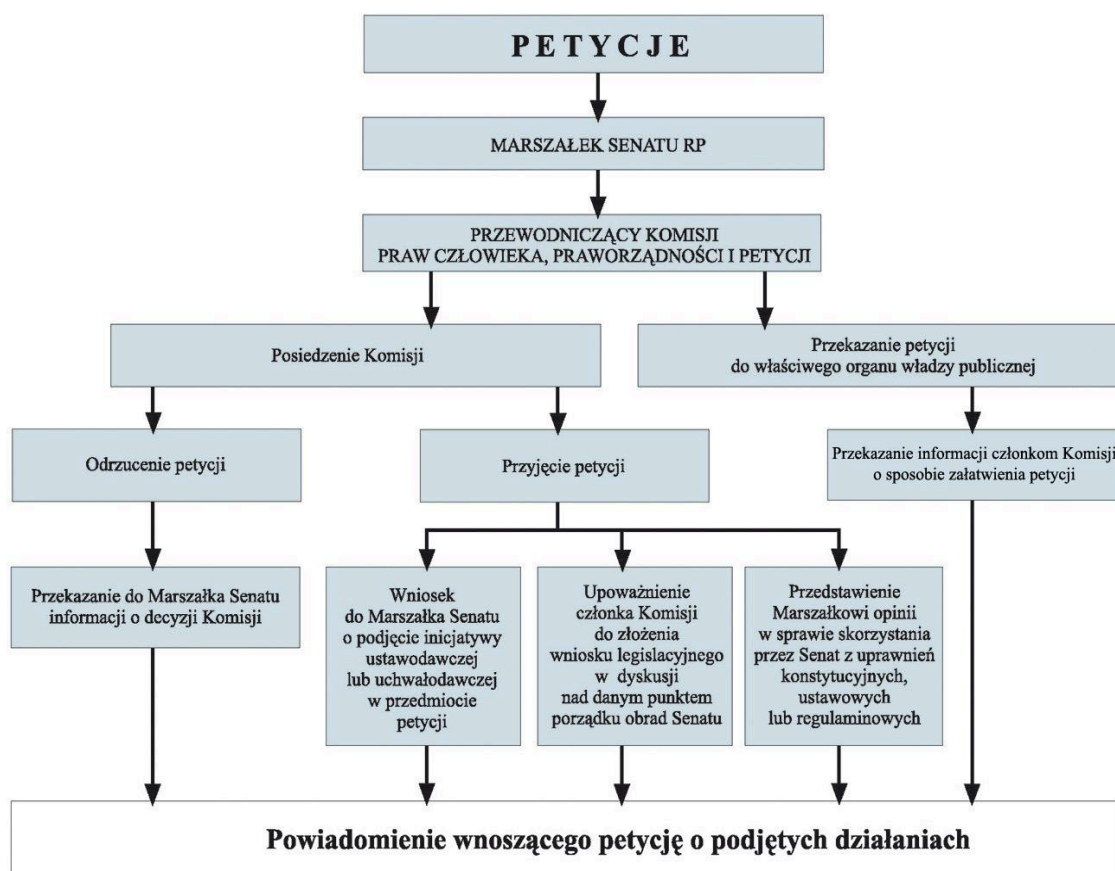
Takie rozstrzygnięcie zapada w formie uchwały podjętej większością głosów przy obecności co najmniej 1/3 członków (art. 62 ust. 1 Regulaminu Senatu). Wszystkie z proponowanych w rozporządzeniu rodzajów rozstrzygnięć mogą być podjęte każda z osobna lub wszystkie jednocześnie³⁹⁵.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę na treść art. 90g Regulaminu, który stanowi, iż „petycje nierozpatrzone przed upływem kadencji Senatu podlegają rozpatrzeniu przez Komisję Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu następnej kadencji zgodnie z przepisami art. 90b–90e. Komisja decyduje także o ponownym złożeniu wniosku o podjęcie inicjatywy ustawodawczej (uchwałodawczej), jeżeli w ubiegłej kadencji Senatu postępowanie w sprawie tej inicjatywy ustawodawczej (uchwałodawczej) nie zostało zakończone”.

³⁹⁴ J. Rzucidło, *Prawo petycji w działalności Senatu i Sejmu RP w latach 2010–2015*, [w:] red. R. Balicki, M. Jabłoński, *Teoretyczne i praktyczne...* s. 367

³⁹⁵ *Ibidem*, s. 365

Rys. 1.3. Schemat rozpatrywania petycji w Senacie RP



Źródło: Kancelaria Senatu, Załącznik nr 1 do Sprawozdania Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z rozpatrzonych w 2017 roku petycji.

Procedura rozpatrywania petycji w Sejmie jest bardzo zbliżona do postępowania w Senacie. Podobnie, jak poprzednio podstawą do rozpatrywania petycji w Sejmie jest uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej³⁹⁶. Wstępna kontrola wpływających wystąpień jest sprawowana również przez Marszałka Izby, który kieruje ją do Komisji do Spraw Petycji w celu rozpatrzenia. Już na tym etapie Regulamin odsyła do trybu rozpatrywania petycji określonego w ustawie o petycjach. Petycja jest rozpatrywana przez Komisję do Spraw Petycji, w określonym przez Marszałka Sejmu terminie (art. 126b ust. 4 i art. 126c ust. 1 Regulaminu Sejmu). Rozpatrzenie petycji obejmuje przedstawienie petycji przez posła wyznaczonego przez prezydium Komisji, dyskusję oraz rozstrzygnięcie w sprawie sposobu załatwienia petycji. Komisja może zwrócić się do innych komisji sejmowych o

³⁹⁶ M.P. 1992 Nr 26 poz. 185

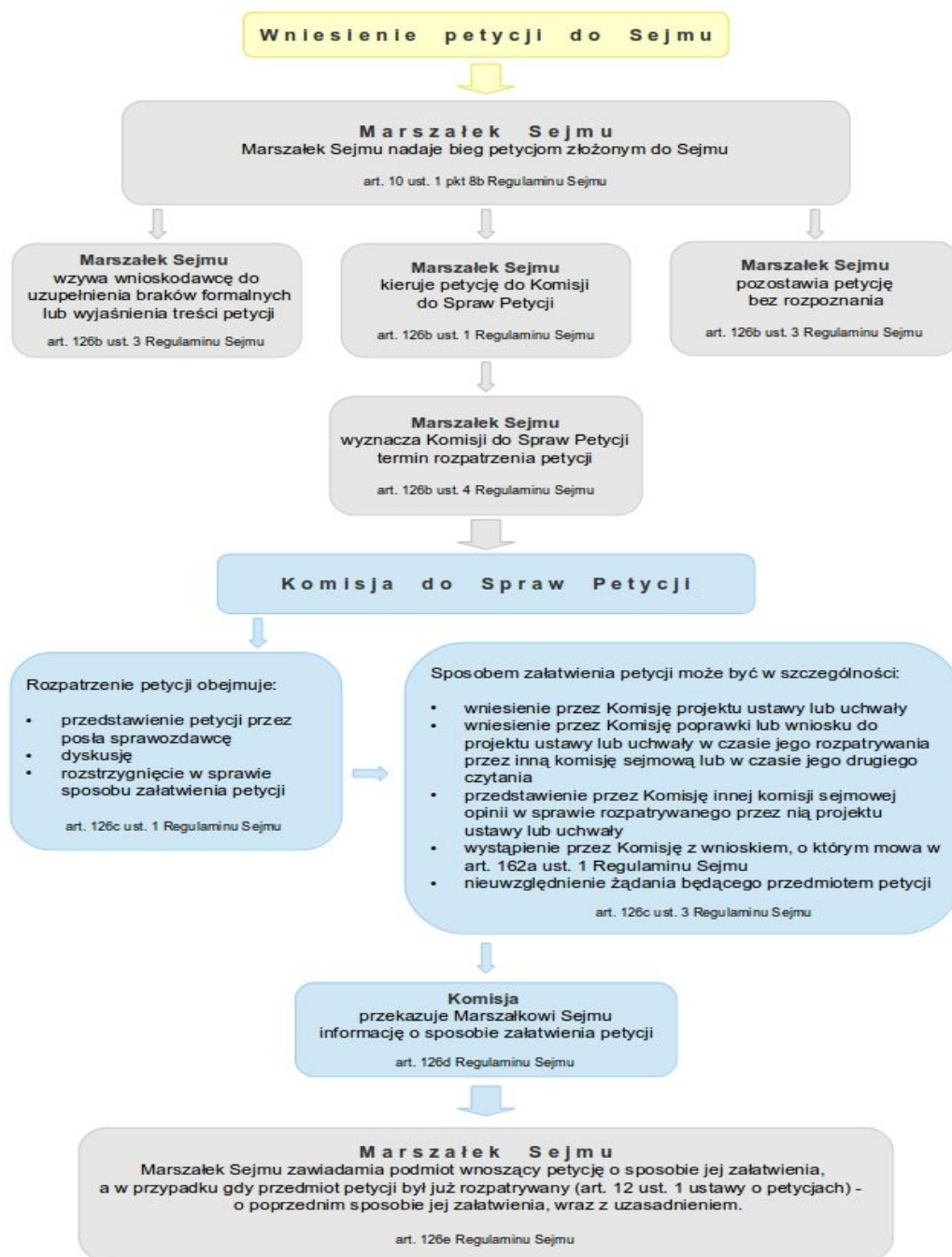
wyrażenie opinii o rozpatrywanej petycji (art. 126 ust. 1 i 2 Regulaminu Sejmu). Regulamin przewiduje różne sposoby rozpatrzenia petycji, a są nimi wniesienie przez Komisję projektu ustawy lub uchwały; wniesienie przez Komisję poprawki lub wniosku do projektu ustawy lub uchwały w czasie jego rozpatrywania przez inną komisję sejmową lub w czasie jego drugiego czytania; przedstawienie przez Komisję innej komisji sejmowej opinii w sprawie rozpatrywanego przez nią projektu ustawy lub uchwały; wystąpienie przez Komisję z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli; nieuwzględnienie przez Komisję żądania będącego przedmiotem petycji. Na podstawie art. 126 e Regulaminu Sejmu Marszałek Sejmu otrzymuje od Komisji informacje dotyczącą sposobu załatwienia petycji albo o zaistnieniu okoliczności, dających podstawę do pozostawienia pisma bez rozpoznania, gdyż było ono przedmiotem petycji już rozpatrzonej przez ten podmiot, jeżeli w petycji nie powołano się na nowe fakty lub dowody nieznanе podmiotowi właściwemu do rozpatrzenia petycji³⁹⁷, dołączając obligatoryjnie uzasadnienie.

Marszałek Sejmu zawiadamia podmiot wnoszący petycję o sposobie jej załatwienia, a w przypadku, pozostawienia petycji bez rozpoznania (art. 12 ust. 1 u.p.) również o poprzednim sposobie jej załatwienia, wraz z uzasadnieniem.

Komisja do Spraw Petycji, również jak w przypadku procedury senackiej ma prawo zasięgania stosownych opinii i wyjaśnień od innych podmiotów celem rzetelnego i całkowitego zbadania podnoszonej w petycji sprawy (art. 126c ust. 2 Regulaminu Sejmu). W przypadku, gdy postępowanie w sprawie petycji nie zostanie zakończone przed upływem kadencji Sejmu, jest ono prowadzone przez Komisję w następnej kadencji Sejmu (art. 126g Regulaminu Sejmu).

³⁹⁷ Na podstawie treści art. 12 ust. 1 ustawy o petycjach

Rys. 2.3. Schemat rozpatrywania petycji w Sejmie



Źródło: Kancelaria Sejmu RP ³⁹⁸.

³⁹⁸ <https://www.senat.gov.pl/petycje/schemat-rozpatrywania-petycji/>

3.2. Zakres przedmiotowy instrumentu petycji

3.2.1. Rozpoznanie treści petycji

Art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach określa, iż „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”.

Aby przybliżyć znaczenie ustawowego określenia zakresu przedmiotowego instrumentu petycji oraz określić, co może stanowić treść wystąpienia, by jego adresat mógł sklasyfikować go jako petycja, należy wyjaśnić zakres znaczeniowy poszczególnych elementów ujętych w treści cytowanego powyżej przepisu.

Użyty z przepisie zwrot „żądanie” w języku potocznym uznawany jest za „domaganie się czegoś z dużą dozą kategoryczności”³⁹⁹. Takie określenie mające „silny ładunek władczy” ma za zadanie podkreślić wagę składanego wystąpienia, istotę podnoszonego problemu oraz wysoce zaakcentowaną potrzebę dokonania zmiany istniejącego stanu faktycznego lub prawnego. Kierowany do organizacji czy instytucji ma na celu ulepszenia stanu istniejącego. Jednak żądanie jest również elementem innych środków kontroli społecznej takich jak skarga czy wniosek, które w istocie, obok niewielkich różnic, trudno od siebie odróżnić⁴⁰⁰.

Jednym z elementów, nieco ułatwiających klasyfikację wystąpienia przez adresata jako petycja jest okoliczność, iż dotyczyć powinno spraw o znaczeniu publicznym. Katalog spraw, które mogą być przedmiotem petycji jest bardzo szeroki. Jednak, jak słusznie zauważa się w doktrynie, ustawodawca nie chcąc ograniczać katalogu spraw z zakresu petycji w drodze ustawy, co całkowicie byłoby niesłusznym zabiegiem legislacyjnym, dokonał pewnej selekcji, określając, iż petycja dotyczyć powinna: „żądania zmiany prawa (przez ustanowienie lub zmianę obowiązujących przepisów), które stanowi klasyczną, choć współcześnie mało skuteczną postać oddziaływania na proces prawotwórczy, jak również żądanie podjęcia rozstrzygnięcia w sprawie”⁴⁰¹.

³⁹⁹Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/Żądać.html>, dostęp: 12.01.2019

⁴⁰⁰M. Masternak-Kubiak, P. Kuczma, Prawo petycji jako publiczne prawo podmiotowe (aspekt podmiotowy i przedmiotowy), s. 279

⁴⁰¹ Ibidem, s. 280

Należy pamiętać, iż w obu przypadkach takie żądanie może jedynie sugerować istnienie problemów przy stosowaniu obecnie istniejących rozwiązań prawnych, ale w przypadku zmiany prawa czy też podjęcia rozstrzygnięcia przez organ administracji publicznej podmioty te działają albo z mocy prawa albo z urzędu. Petycja nie ma zatem mocy prawnej nadającej bezpośrednio bieg zmian legislacyjnych czy wydawanych decyzji, jest jedynie sygnałem do podjęcia działań weryfikujących zasadność wszczęcia stosownego postępowania administracyjnego. Również złożenie petycji, w której prowadzone jest już postępowanie sądowe staje się całkowicie bezskuteczne. Petycja jest również środkiem kontroli społecznej, który można kierować do Prezydenta RP przykładowo w sprawie ułaskawienia lub amnestii ⁴⁰².

Ustawodawca kreśląc ramy zakresu przedmiotowego petycji w treści art. 2 ust. 3 u.p. użył również sformułowania, iż powinna ona dotyczyć podmiotu składającego petycję albo życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego. Życie zbiorowe jest pojęciem bardzo szerokim od strony hipotetycznych zdarzeń, mogących w tej definicji się zamknąć. Problem z przypasowaniem znaczenia tak ujętego zwrotu w kontekście ustawowym związany jest z faktem, iż nie jest to pojęcie prawne. Do zakresu zdarzeń mieszczących się w sferze życia zbiorowego można zaliczyć praktycznie każdą działalność ludzką wywodzącą się zarówno z życia społecznego jak też publicznego, „takich jak sprawy rodzinne, pracownicze czy związane z wyznawaną religią, o ile załatwienie petycji zgodnie z żądaniem wywołałoby następstwa wobec innych podmiotów znajdujących się w identycznej lub podobnej sytuacji co podmiot wnoszący petycję” ⁴⁰³.

Do wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego można zaliczyć działania mające na celu propagowanie równości, sprawiedliwości społecznej oraz wyrównywania szans społecznych dla każdego obywatela. „Dobro wspólne, będące najważniejszym prawem społecznym, powinno wyznaczać granice aktywności gospodarczej oraz inicjatywy prywatnej” ⁴⁰⁴. Petycja jest środkiem chroniącym i wpierającym idee społeczeństwa obywatelskiego i prawidłowego funkcjonowania jego instytucji, ale także poszanowania praw i wolności jednostek ⁴⁰⁵.

⁴⁰² Inaczej natomiast wygląda to np. w Konstytucji Słowacji, gdzie art. 27 ust. 3 nie dopuszcza możliwości, iż petycja może naruszać niezależność sądu, cyt. za Małgorzata Masternak-Kubiak, Paweł Kuczma, Paweł Kuczma, Prawo petycji jako publiczne prawo podmiotowe (aspekt podmiotowy i przedmiotowy), s. 180

⁴⁰³ M. Masternak-Kubiak, P. Kuczma, Prawo petycji jako publiczne prawo podmiotowe (aspekt podmiotowy i przedmiotowy), s. 281

⁴⁰⁴ 75 K. Complak, Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP, Wrocław 2007, s. 48.

⁴⁰⁵ B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 414.

3.2.2. Interes publiczny a interes prawny w zakresie realizacji petycji

Klauzula interesu publicznego jest filarem funkcjonowania polskiego prawa, która posiada swoje podłoże konstytucyjne⁴⁰⁶. Zastosowanie ma przede wszystkim w prawie publicznym, między innymi również w prawie administracyjnym i skierowana jest do podmiotów publicznych, które wykonują zadania w interesie publicznym. Znaczenie zwrotu „interes” wywodzi się od łacińskiego słowa „interesse”, co oznacza być obecnym, brać udział⁴⁰⁷.

„Koncepcja liberalnego państwa prawnego oraz koncepcja publicznych praw podmiotowych stworzyły podstawy analizy statusu jednostki w państwie i charakteru jej interesów”⁴⁰⁸. Takie połączenie oraz praktyka stosowania prawa doprowadziły do istotnych wniosków, z których wynika, iż interes indywidualny nie stanowi kontry dla interesu publicznego, co więcej są one nierzadko efektywnym połączeniem⁴⁰⁹.

Myśl interesu publicznego zrodziła się już w czasach greckich i rzymskich. „Interes publiczny należy do jednostek w takim zakresie, w jakim są one członkami większej zjednoczonej zbiorowości”⁴¹⁰. Jest to zatem działanie ukierunkowane na dobro wspólne, mające na celu poprawę sytuacji zbiorowości, narodu, nie skupiające się jedynie na jednostce. W literaturze przedmiotu wypracowano wspólny podgląd, iż brak jest zgody na traktowanie interesu publicznego w jakikolwiek sposób nadrzędnie wobec interesu indywidualnego. Nie utrzymała się również koncepcja, podstawą której było rozumienie, iż interesem publicznym jest suma interesów prywatnych. Obecnie przyjmuje się, iż „pojęcie interesu publicznego opiera się na rywalizacji konkurencyjnych roszczeń, bazujących jednak na pewnych wspólnych wartościach uznawanych w społeczeństwie i stanowiących podstawę rozstrzygnięć władzy publicznej”⁴¹¹. Interes publiczny jest zatem konsensualnym rozwiązaniem łączącym dobra indywidualne z interesem państwa.

Składane wystąpienie, by móc być sklasyfikowanym jako petycja, wśród wymogów posiada właśnie istnienie stosowanego interesu. Ustawodawca szeroko

⁴⁰⁶ art. 17 ust. 1, 22, 63, 213 ust. 1 Konstytucji RP.

⁴⁰⁷ W. Wołodkiewicz, *Prawo rzymskie. Słownik encyklopedyczny*, W. Wołodkiewicz (red.), Warszawa 1986, s. 77.

⁴⁰⁸ J. Michalska, *Znaczenie interesu publicznego w zakresie realizacji prawa petycji*, s. 48-49

⁴⁰⁹ M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 30-31

⁴¹⁰ K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Wrocław 2007, s. 49.

⁴¹¹ A. Żurawik, „Interes publiczny”, „interes społeczny” i „interes społecznie uzasadniony”, *„Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”* 2013, z. 2, s. 60.

określił jego zakres, umożliwiając złożenie petycji w interesie własnym, publicznym jak również osoby trzeciej za jej zgodą. Zależność uznania wystąpienia od istnienia interesu uznaje się jako jedno z ograniczeń tegoż prawa o charakterze przedmiotowym. Brak określenia interesu własnego, publicznego czy też innej osoby w złożonej petycji organ traktuje jako bezwzględną przesłankę do braku podstaw jej rozpatrzenia. Jeżeli jednak zauważa się wystąpienie któregoś z wymienionych interesów, organ rozważa, czy i jak takie wystąpienie rozpatrzy⁴¹². Uznaje się zatem, iż konstrukcja petycji nie powinna pozostawiać jakichkolwiek wątpliwości wobec interesu składanego wystąpienia⁴¹³. Ochroną wobec ograniczenie prawa petycji jest bezpośrednio do niej odniesienie w zakresie stosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji, który statuuje, iż prawa i wolności, w tym również prawo do petycji może zostać ograniczone jedynie ustawą i tylko wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw⁴¹⁴. Jest to kolejny z elementów regulacji konstytucyjnych, które świadczą o wyjątkowości i wadze prawa petycji w polskim ustroju prawnym.

Znaczenie pojęcia „interesu” przedstawia się jako stosunek stanu faktycznego zastanego wobec korzyści mogących z niego wypłynąć⁴¹⁵. Określenie w stosunku do instrumentu petycji warunku interesu było tematem prac konstytucyjnych, w których pojawiła się propozycja „składania petycji w interesie społecznym”, co spotkało się z krytyką i nie znalazło poparcia w ostatecznej wersji regulacji konstytucyjnych. Nie sposób odnaleźć uzasadnienie prawne do uznania, iż interes publiczny może przybierać formę nadrzędności nad interesem indywidualnym. W związku z powyższym ustawodawca szeroko ujął zakres przedmiotowy instrumentowi petycji określając możliwość składania petycji w interesie własnym, publicznym jak też w imieniu osób trzecich za ich zgodą. To ostatnie rozwiązanie wzbudziło dość dużą krytykę i stało się przedmiotem licznych dyskusji w trakcie prac parlamentarnych nad uchwaleniem nowej konstytucji z 1997 roku. Jest to rozwiązanie odmienne niż dotychczas stosowano w ustawach zasadniczych innych państw⁴¹⁶. „Wymóg uzyskania zgody osoby trzeciej miał ograniczyć postawy pieniężne i zapobiegać naruszeniom prawa do prywatności osób

⁴¹² E. Wójcicka, *Przywrócenie...*, op. cit., s. 39.

⁴¹³ R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 913–914.

⁴¹⁴ M. Masternak-Kubiak, P. Kuczma, *Prawo petycji...* s. 276

⁴¹⁵ E. Wójcicka, *Petycja...*, op. cit., s. 37.

⁴¹⁶ M.-Kubiak, P. Kuczma, *Prawo petycji...* s. 277

trzecich”. Istnieją jednak poglądy w doktrynie, w których uznaje się, iż poprzez określenie w stosunku petycji interesu publicznego, prywatnego oraz interesu osób trzecich za ich zgodą, pominięto cały katalog spraw dotyczący interesu ogólnego oraz interesu osób trzecich, które same nie mogą wyrazić zgody na złożenie petycji. W ostatnim z wymienionych przypadków pojawiają się dodatkowe aspekty prawne związane z formą wyrażania zgody osób, w mianieniu których może być złożona petycja, jej odwołania czy też weryfikacji autentyczności czy ogólnie skuteczności jej złożenia⁴¹⁷.

Zgoda osoby trzeciej w imieniu której składana jest petycja określona została treścią art. 5 ust. 2 u.p. Podmiot, o którym mowa wyraża zgodę na złożenie w jego interesie petycji w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej, adekwatnie do formy składanej petycji. Zgoda jest dołączana do petycji i stanowi jej integralną część. Zasadą wynikająca z ustawy jest obowiązek podpisania petycji przez wnioskodawcę, zatem przyjąć należy, iż zgodę osoby trzeciej na złożenie w jej imieniu petycji musi podpisać jej uprawniony reprezentant. W stosunku do petycji składanych przez osoby fizyczne przyjmuje się, iż wystarczającym wyrażeniem zgody na złożenie takiej formy petycji jest ujęcie wybranego reprezentanta w treści samej petycji, a dalsza szczegółowa jego identyfikacja wydaje się być zbędna. Inaczej natomiast doktryna odnosi się do pozostałych uprawnionych do składania petycji podmiotów. W tym przypadku w treści petycji należy określić podmiot reprezentujący, który będzie musiał być szczegółowo przedstawiony w dokumencie stanowiącym zgodę na złożenie petycji w opisywanej formie⁴¹⁸. Jest to kolejny przepis ustawy, który od strony praktycznej, dla bezpośredniego odbiorcy regulacji prawnych obywatela staje się enigmatyczny i rodzi dodatkowe wątpliwości i niejasności.

Inną kwestia, której ustawodawca nie określił wprost w ustawie o petycjach, jest możliwość jej składania przez pełnomocnika, czego nie należy utożsamiać ze składaniem petycji w imieniu osób trzecich za pomocą ich reprezentanta. W tym zakresie mają jednak zastosowanie przepisy KPA, a nie ustawy o petycjach, co wydaje się być bardziej pożądane, biorąc pod uwagę klarowność i dostępność przepisów prawa dla zwykłego jej odbiorcy. Stosowanie zatem do treści art. 33 KPA osoby fizyczne wyrażające wolę złożenia petycji za pomocą swojego pełnomocnika, zobligowane są

⁴¹⁷ E. Wójcicka, *Przywrócenie...*, s. 40; W. Sokolewicz, *Uwaga nr 6...*, op. cit., s. 10; B. Banaszak, *Petycja w projekcie nowej konstytucji, „Rzeczpospolita” z 18 listopada 1996 r.*; wypowiedź K. Działochy [w:] „Biuletyn KKZN XVIII, s. 18–20.cyt. za M.Masternak-Kubiak, P.Kuczma, *Prawo petycji...* s. 278

⁴¹⁸ K. Wygoda, *Forma petycji*, [w:] *Teoretyczne...* s. 440

dołączenia do wystąpienia stosownego pełnomocnictwa lub jego odpisu, czego zgodnie z treścią art. 33 § 3a KPA można dokonać także drogą elektroniczną⁴¹⁹.

3.3 Procedura rozpatrywania petycji

3.3.1. Wszczęcie oraz określenie właściwości organu w postępowaniu w sprawie rozpatrzenia petycji.

Petycja, aby mogła zostać z formalnego punktu widzenia uznana za skuteczną, w pierwszej kolejności musi spełnić wymogi formalne określone ustawą o petycjach. Jej treść art. 4 ust. 1 stanowi, iż petycję składa się w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Zgodzić się należy zatem z podnoszonymi w literaturze opiniami, iż ustawodawca w ten sposób zawęził katalog możliwości, za pomocą których uprawnione podmioty mogą petycję złożyć⁴²⁰. Dla porównania, regulacje prawne dotyczące tej samej materii w stosunku do skarg i wniosków wyglądają zupełnie inaczej. § 5 rozporządzenia w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, przyznaje możliwość wnoszenia ich pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej, a także ustnie do protokołu. Nie sposób pominąć w tym miejscu komentarza, iż zakres cytowanego rozporządzenia wymaga nowelizacji chociażby z punktu widzenia dostosowania go do obecnie funkcjonujących w obrocie prawnym sposobów komunikacji i rozwiniętego systemu informatyzacji systemów obiegu dokumentacji. Niemniej jednak podkreśla się tym samym rozbieżność między zakresem możliwości składania tożsamych środków kontroli społecznej. Od chwili wejścia w życie ustawy o petycjach regulacje prawne wynikające z ww. rozporządzenia tracą swą moc w stosunku do instrumentu petycji. Jediną, dodatkową formę składania petycji można wywieść z normy prawnej usystematyzowanej w treści art. 63 § 3 zdanie drugie KPA w związku z art. 15 u.p., gdzie określa się, iż w sytuacji, gdy podanie wnosi osoba, która nie może lub nie umie złożyć podpisu, podanie lub protokół podpisuje za nią inna osoba przez nią upoważniona, czyniąc o tym wzmiankę obok podpisu.

⁴¹⁹ Ibidem, s. 435- 436

⁴²⁰ M. Ożóg, Uregulowanie instytucji petycji w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, s. 132

Kolejnym aspektem, wymagającym przedstawienia jego krótkiej charakterystyki jest aspekt skuteczności petycji złożonej drogą mailową. Ustawodawca, treścią art. 4 ust. 5 określił, iż petycja składana za pomocą środków komunikacji elektronicznej może być opatrzona kwalifikowanym podpisem elektronicznym oraz powinna zawierać także adres poczty elektronicznej podmiotu wnoszącego petycję. Użycie sformułowania „może” sygnalizuje dowolność, bynajmniej obligatoryjność użycia przez składającego petycję podpisu kwalifikowanego. W powyższym zakresie interweniował Rzecznik Praw Obywatelskich, którego działania zainicjowane były złożoną przez jednego z obywateli skargą. Dotyczyła ona „kwestii składania do Sejmu RP petycji za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Opierając się na swoich doświadczeniach oraz m.in. na korespondencji z Biurem Komunikacji Społecznej Kancelarii Sejmu RP w tej sprawie obywatel wskazał, że aby skutecznie złożyć petycję tą drogą, Kancelaria Sejmu RP wymaga od składającego skorzystania z platformy ePUAP, co w praktyce ogranicza jego konstytucyjne prawa. Rzecznik w wystąpieniu do szefa Kancelarii Sejmu RP przytoczył skargę obywatela i podkreślił, że w kontekście art. 4 ust. 5 ustawy o petycjach, petycja może być składana za pomocą: bezpiecznego podpisu elektronicznego weryfikowanego przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu, profilu zaufanego ePUAP, zwykłej poczty elektronicznej. Ograniczenie możliwości składania petycji wyłącznie do pierwszych dwóch możliwości nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa”. W odpowiedzi na pismo, szef Kancelarii Sejmu RP, obok podkreślenia zaletów korzystania przez obywateli z platformy ePUAP przyznał, iż petycje składane drogą mailową nie mogą być w żaden sposób ignorowane. W odniesieniu do powyższego dodać należy, iż to czym są środki komunikacji elektronicznej ustawodawca określił w ustawie z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne⁴²¹, w której odsyłając do treści art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2019 r. poz. 123) gdzie określono, iż przez środki komunikacji elektronicznej należy rozumieć rozwiązania techniczne, w tym urządzenia teleinformatyczne i współpracujących z nimi narzędzia programowe, umożliwiające indywidualne porozumiewania się na odległość przy wykorzystaniu transmisji danych między systemami teleinformatycznymi, a w szczególności pocztę elektroniczną. Zatem składanie petycji za pomocą poczty elektronicznej stanowi o całkowitej skuteczności jej

⁴²¹ Dz.U. 2005 nr 64 poz. 565 ze zm.

złożenia do uprawnionego podmiotu. Ten rodzaj komunikacji od lat stosowany jest w sądownictwie, gdzie za pomocą poczty elektronicznej składane są skargi i wnioski⁴²².

Elementem formalnym petycji składanej w formie pisemnej jest również jej podpis. Aby mogła spowodować wszczęcie postępowania petycyjnego musi być opatrzona podpisem osób ją wnoszących. Niedopełnienie tej czynności sprawia, iż adresat petycji wzywa na zasadach określonych art. 64 § 2 KPA do uzupełnienia jej braku. W razie niespełnienia wymogów określonych w art. 4 ust. 2 pkt. 1 i 2 u.p., tj. brak oznaczenia podmiotu wnoszącego petycję czy też w przypadku petycji wnoszonej przez grupę osób - ich wszystkich oraz reprezentanta, czy też brak wskazania miejsca zamieszkania albo siedziby podmiotu wnoszącego petycję oraz adresu do korespondencji- organ pozostawia ją bez rozpoznania.

Ustawa o petycjach daje również obywatelom możliwość wniesienia petycji w interesie osób trzecich za ich zgodą. W takiej sytuacji wymaga się, aby petycja była opatrzona także w imię i nazwisko albo nazwę, miejsce zamieszkania albo siedzibę oraz adres do korespondencji lub adres poczty elektronicznej podmiotu (art. 5 ust. 1 u.p.). Taka zgoda musi być wyraźna, „może mieć charakter uprzedni, jak i następczy. Prawnie doniosła jest zgoda udzielona w formie pisemnej lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej”⁴²³. Wyrażenie zgody na złożenie petycji przez inny podmiot nie może nastąpić w formie ustnej, chyba że osoba ją wyrażająca nie może złożyć podpisu, wtedy ma zastosowanie art. 63 § 3 zdanie 2 k.p.a. „Jeżeli organ ma jakiegokolwiek wątpliwości w tej sprawie, ma prawo w terminie 30 dni od dnia złożenia petycji, zwrócić się do podmiotu, w interesie którego petycja jest składana, o potwierdzenie zgody w terminie 14 dni, z pouczeniem, że w razie braku potwierdzenia petycja nie będzie rozpoznawana”. W sytuacji złożenia petycji przez grupę podmiotów lub podmiot niebędący osobą fizyczną, petycję składaną w formie pisemnej podpisuje osoba reprezentującą podmiot wnoszący petycję (art. 4 ust. 4 u.p.). Wyłonienie takiej osoby nie jest usystematyzowane prawnie, co sprawia iż jest to materia o dużym stopniu dowolności, chociażby w stosunku do organizacji posiadających działające struktury organizacyjne nie jest wymagalny status organu zarządzającego. Należy jednak podkreślić, iż zarówno w przypadku osób

⁴²² M. Ożóg, Uregulowanie instytucji petycji w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, s. 132

⁴²³ M. Ożóg, Uregulowanie instytucji petycji w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, Przegąd Sejmowy 5(130)/2015 Studia i Materiały, s. 133,

prawnych, jak też w przypadku grupy osób niezbędne jest wykazanie nazwy wszystkich podmiotów oraz ich miejsce zamieszkania (osoby fizyczne) lub siedziby (organizacje)⁴²⁴.

Ustawodawca przewidział w treści ustawy o petycjach również ochronę danych osobowych podmiotów składających petycje. Choć jest ona fakultatywna, to z treści art. 4 ust. 3 wynika, iż „petycja może zawierać zgodę na ujawnienie na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego danych osobowych podmiotu wnoszącego petycję lub podmiotu”.

Wraz z wpływieniem każdego wystąpienia spełniającego wymogi instrumentu petycji, adresat w dalszej kolejności ma obowiązek zbadania swojej właściwości do jego rozpatrzenia. Art. 6 ust. 1 u.p. stanowi, iż adresat petycji, który jest niewłaściwy do jej rozpatrzenia, przesyła ją niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 30 dni od dnia jej złożenia, do podmiotu właściwego do rozpatrzenia petycji, zawiadamiając o tym równocześnie podmiot wnoszący petycję. Jeżeli petycja dotyczy kilku spraw podlegających rozpatrzeniu przez różne podmioty, adresat petycji rozpatruje ją w zakresie należącym do jego właściwości oraz przekazuje ją niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 30 dni od dnia złożenia do pozostałych właściwych podmiotów, zawiadamiając o tym równocześnie podmiot wnoszący petycję (art. 6 ust. 2 ustawy)⁴²⁵.

Zgodnie z delegacją art. 9 ust. 2 u.p. petycja złożona do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest rozpatrywana przez ten organ. Przepis dotyczy organów stanowiących, to jest odpowiednio rad gmin (miasta), powiatu oraz sejmik województwa. Ustawodawca mając na uwadze rozwijające się społeczeństwo obywatelskie usystematyzował jego udział również w środowisku lokalnym i w stosunku do petycji określił, iż w sprawie rozpatrywania skarg, wniosków i petycji powołuje się komisję doraźną zajmującą się rozpatrywaniem wpływających wystąpień⁴²⁶.

Organ, który jest adresatem pisma, aby móc rozpocząć postępowanie petycyjne badając swoją kompetencję w zakresie właściwości ma obowiązek zweryfikowania wymogów formalnych petycji, które ustawodawca określił w art. 4 ust. 2, która powinna zawierać: oznaczenie podmiotu wnoszącego petycję; jeżeli podmiotem wnoszącym petycję jest grupa podmiotów, w petycji należy wskazać oznaczenie każdego z tych

⁴²⁴ Ibidem, s. 133

⁴²⁵ Ibidem, s. 134

⁴²⁶ Odpowiednio: art. 18b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 ze zm.), art. 16 a ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578 ze zm.) oraz art. 30 a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576 ze zm.)

podmiotów oraz osobę reprezentującą podmiot wnoszący petycję; wskazanie miejsca zamieszkania albo siedziby podmiotu wnoszącego petycję oraz adresu do korespondencji; jeżeli podmiotem wnoszącym petycję jest grupa podmiotów, w petycji należy wskazać miejsce zamieszkania lub siedzibę każdego z tych podmiotów; oznaczenie adresata petycji oraz wskazanie przedmiotu petycji. Do przeprowadzenia analizy w tym zakresie adresat petycji posiada 30 dni. W tej części postępowania, jeżeli organ stwierdzi nieprawidłowości: wzywa składającego petycję do ich uzupełnienia, jeżeli należą one do grupy wymogów określonych z art. 4 ust. 1, ust. 2 pkt 3 lub 4 lub art. 5 ust. 1 lub 2 ustawy w terminie 14 dni pod rygorem pozostawienia petycji bez rozpoznania, bądź pozostawia petycję bez rozpoznania, jeżeli braki dotyczą wymagań określonych art. 4 ust. 2 pkt 1 lub 2. Zagadnieniu możliwości zaskarżenia tego typu postanowień organów administracji publicznej poświęcony jest V rozdział dysertacji.

Zmianą zasługującą na pełną aprobatę jest obowiązek niezwłocznej publikacji petycji. Art. 8 u.p. stanowi, iż na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego niezwłocznie zamieszcza się informację zawierającą odwzorowanie cyfrowe (skan) petycji, datę jej złożenia oraz – w przypadku wyrażenia zgody, o której mowa w art. 4 ust. 3 – imię i nazwisko albo nazwę podmiotu wnoszącego petycję lub podmiotu, w interesie którego petycja jest składana. Informacja jest niezwłocznie aktualizowana o dane dotyczące przebiegu postępowania, w szczególności dotyczące zasięgniętych opinii, przewidywanego terminu oraz sposobu załatwienia petycji. Jest to przejaw dobrych praktyk w administracji propagujących transparentność aktywności jej organów oraz funkcjonowanie zgodnie z konstytucyjną zasadą prawa dostępu do informacji o działalności organów władzy publicznej zawartej w art. 61 ust. Konstytucji RP⁴²⁷.

3.3.2. Petycja wielokrotna i petycja wtórna

Petycja wielokrotna, opiera się o zasadę łączenia spraw dotyczących tej samej sprawy, stanu faktycznego, aby docelowo uniknąć zaangażowania podwójnych zasobów ludzkich i czasowych w rozwiązanie tego samego problemu prawnego, co jednocześnie prowadzi do przyspieszenia rozpatrzenia sprawy, oszczędności środków publicznych oraz zwiększenia efektywności działalności organów administracji publicznej. Aby

⁴²⁷ M. Ożóg, Uregulowanie instytucji petycji w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, Przegląd Sejmowy 5(130)/2015 Studia i Materiały, s. 135

petycja została rozpatrywana przez adresata w tym trybie należy spełnić określone ustawą warunki. Jak wynika z treści art. 11 u.p. muszą być „wniesione co najmniej dwie petycje dotyczące tej samej sprawy (niezależnie od tego, czy pochodzą one od różnych podmiotów, czy też tego samego); między wniesieniem pierwszej i drugiej petycji w tej samej sprawie nie upłynął miesiąc. W przypadku petycji pochodzących od różnych podmiotów, przyjęte rozwiązanie stanowi swoistą formę współuczestnictwa wyznaczanego treścią petycji, która musi dotyczyć „tej samej sprawy” (a nie tylko „podobnej”)⁴²⁸.

Jak podnosi M. Bernaczyk w publikacji swoich badań, wątpliwości budzi określenie samo „identyczności sprawy” w kontekście jej rozpatrywania, jako mających służyć „sprawności, oszczędności oraz ekonomiki postępowania”⁴²⁹, stanowiących część uzasadnienia projektu ustawy o petycjach. Należałoby się zgodzić ze spostrzeżeniem, iż regulacja ta powinna być bardziej precyzyjna i dookreślona, chociażby w zakresie terminu „istotnego podobieństwa”⁴³⁰.

Dokonując oceny wpływających petycji pod kątem ich wspólnego rozpatrzenia w trybie petycji wielokrotnej organ powinien skupić się nie tylko na ich formie, ale przede wszystkim na treści oraz okoliczności wokół nich się skupiające. (np. „petycja wniesiona 15 sierpnia 2015 r. z apelem o pomoc w zapobieganiu i zwalczaniu „ostatnich” skutków klęski żywiołowej na terenie gminy może mieć takie same brzmienie jak petycja złożona miesiąc wcześniej do tego samego adresata, ale okresy, w których je złożono mogą powodować, iż odnoszą się do zupełnie innych katastrof naturalnych i rodzaju wyrządzonych szkód; nie można zatem rozpoznać ich wspólnie, mimo merytorycznego podobieństwa, a nawet konieczności odniesienia się do tych samych metod i środków”⁴³¹).

Adresat petycji nie jest zobligowany do łączenia wpływających wystąpień we wspólne postępowanie, gdyż ustawodawca w tej kwestii pozostawił mu całkowitą autonomię. Kontrola organów władzy publicznej w tym zakresie objawia się również brakiem zaskarżalności wszelkich aktów władzy publicznej w niniejszym zakresie, choć wpływa to na znaczne wydłużenie okresu rozpatrywania podnoszonej w petycji sprawy. W takim przypadku, na stronie internetowej podmiotu właściwego do rozpatrzenia

⁴²⁸ M. Bernaczyk, *Postępowanie w przedmiocie rozpatrzenia petycji*, [w:] *Teoretyczne...*, s. 463

⁴²⁹ Zob. uzasadnienie senackiego projektu ustawy o petycjach z dnia 18 grudnia 2013 r., druk sejmowy nr 2135 (VII kadencja), s. 6.

⁴³⁰ M. Bernaczyk, *Postępowanie w przedmiocie rozpatrzenia petycji*, [w:] *Teoretyczne...*, s. 464

⁴³¹ *Ibidem*, s. 464

petycji lub urzędu go obsługującego ogłasza się okres oczekiwania na dalsze petycje nie dłuższy niż 2 miesiące, licząc od dnia ogłoszenia. Termin rozpatrzenia petycji wielokrotnej liczy się od dnia upływu okresu, o którym mowa w zdaniu poprzednim (art. 11 ust. 2 u.p.).

Rozwiązaniem budzącym kontrowersje jest rezygnacja z indywidualnych powiadomień podmiotów składających swoje wystąpienia- rozpatrywanych w trybie petycji wielokrotnej na poczet informatyzacji tej części postępowania i jedynie ogłoszenia na stronie Biuletynu Informacji Publicznej podmiotu rozpatrującego petycję. Zainteresowani nie uzyskują w tej kwestii żadnych powiadomień bezpośrednio, a jedynie mogą śledzić bieg wydarzeń poprzez strony internetowe adresata petycji. „Ogłoszenia umieszczone na stronie w trybie art. 11 ust. 2 zd. 1, art. 11 ust. 3 zd. 1 u.p. rozpoczynają bieg terminów, co w przypadku pozostawienia petycji bez rozpatrzenia może rodzić w praktyce spory o rzeczywistą datę ogłoszenia. W piśmiennictwie sygnalizowano, że kontrola udostępniania informacji w Biuletynie Informacji Publicznej – mimo ustawowych obostrzeń w tym zakresie (art. 8 ust. 6 pkt 5 u.d.i.p⁴³²) ma charakter iluzoryczny”⁴³³.

Dodatkowo, według treści art. 11 ust. 4 zd. 2 u.p. uznaje się, iż organ „ogłaszając na stronie internetowej informację o sposobie rozpatrzenia petycji wielokrotnej, nie ma już obowiązku indywidualnego dostarczenia zawiadomienia poszczególnych podmiotów wnoszących petycje, jak zobowiązuje go ustawodawca treścią art. 13 ust. 1 u.p.”.

Ustawodawca treścią art. 12 u.p. określił dodatkowy tryb dla rozpatrywania petycji, tj. petycja powtórna (zwana również ponowną). „Podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji może pozostawić bez rozpatrzenia petycję złożoną w sprawie, która była przedmiotem petycji już rozpatrzonej przez ten podmiot, jeżeli w petycji nie powołano się na nowe fakty lub dowody nieznanne podmiotowi właściwemu do rozpatrzenia petycji. W tym przypadku, niezwłocznie informuje się podmiot wnoszący petycję o pozostawieniu petycji bez rozpatrzenia i poprzednim sposobie załatwienia petycji”. Takie rozwiązanie jest synonimiczne do treści art. 239 § 1 k.p.a., gdzie przyjmuje się, iż „skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej

⁴³² Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. 2001 nr 112 poz. 1198 ze zm.

⁴³³ M. Bernaczyk, Kontrola bezwnioskowego udostępniania informacji publicznej, [w:] M. Bernaczyk, Obowiązek bezwnioskowego udostępniania informacji publicznej, Warszawa 2008, opubl. w Systemie Informacji Prawnej Lex Omega, cyt. za M. Bernaczyk, Postępowanie w przedmiocie rozpatrzenia petycji, [w:] Teoretyczne..., s. 464

bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności”. Ustawa o petycjach blokuje nieuzasadnione obciążanie adresatów petycji w stosunku do nowych wystąpień w tej samej sprawie, sprowadzając zakres ograniczenia do „nowych faktów lub dowodów”. Dotyczy to „faktów konwencjonalnych oraz empirycznych”⁴³⁴, obejmujących przedmiot jak też podmiot składanej petycji⁴³⁵.

W przypadku, pozostawienia petycji bez rozpoznania z uwagi na tożsamość już wcześniej rozpatrzonej petycji, właściwy podmiot niezwłocznie informuje wnoszącego petycję o pozostawieniu jej bez rozpatrzenia i poprzednim sposobie załatwienia petycji (art. 12 ust. 2 u.p.). W tym przypadku zakres uzasadnienia takiego działania nie jest obwarowany ustawowym obowiązkiem. Jednak nie sposób się zgodzić, iż stosownym jest pominięcie go w całości. Adresat petycji powinien w minimalnym chociaż zakresie poinformować wnoszącego petycję, co do której sprawy się odnosi i w jakim zakresie merytorycznym są one tożsame⁴³⁶.

3.3.3. Specyfikacja prawnej formy rozstrzygnięcia w sprawie rozpatrzenia petycji

Zakończenie postępowania w sprawie rozpatrzenia petycji kończy się czynnością w postaci powiadomienia podmiotu wnoszącego petycję o sposobie jej załatwienia wraz z uzasadnieniem w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Obowiązek ten wynika z treści art. 13 ust. 1 u.p. Uzasadnienie wobec zakończonego postępowania petycyjnego powinno zawierać zwięzłe oraz merytoryczne odniesienie się do podnoszonych w petycji żądań, stanowisk czy też propozycji, co w efekcie sprowadzać się może do „złożenia deklaracji, obietnicy podjęcia lub zaniechania określonych działań, przedłożenia projektu działań stanowiącego podstawę do załatwienia petycji, odmowę podjęcia postulowanych działań lub przerwania bieżących oraz polemicznej lub aprobującej oceny faktów, ocen i okoliczności powołanych w petycji”⁴³⁷.

Jak słusznie zwraca się uwagę w doktrynie, iż powiadomienie o sposobie rozpatrzenia sprawy jest czynnością, która nie rozwiązuje ostatecznie problemu

⁴³⁴ M. Bernaczyk, Postępowanie w przedmiocie rozpatrzenia petycji, [w:] Teoretyczne..., s. 464

⁴³⁵ M. Bernaczyk, Postępowanie w przedmiocie rozpatrzenia petycji, [w:] Teoretyczne..., s. 464

⁴³⁶ M. Bernaczyk, Postępowanie w przedmiocie rozpatrzenia petycji, [w:] Teoretyczne..., s. 465

⁴³⁷ M. Bernaczyk, Postępowanie w przedmiocie rozpatrzenia petycji, [w:] Teoretyczne..., s. 466

prawnego, który w tego rodzaju wystąpieniu przedkłada organowi władzy publicznej uprawniony podmiot. Organ administracji publicznej otrzymując sygnały obywatelskie, między innymi również w formie petycji nie wszczyna prawnie określonych procedur w wyniku ich otrzymania, lecz jedynie z mocy prawa i kompetencji przyznanych mu przez ustawodawcę w tym zakresie. Zakończenie postępowania petycyjnego obejmuje jedynie publiczne wyrażenie stanowiska organu wobec podnoszonej w petycji problematyki. Organy administracji publicznej działają zawsze w granicach prawa na podstawie przyznanym im kompetencji i „właściwości w zakresie sprawowania władzy publicznej i gospodarowania mieniem publicznym”⁴³⁸. Ustawodawca podkreślając istotę takiego zakończenia postępowania petycyjnego, w stosunku do sposobu rozpatrzenia petycji wykluczył także jakiegokolwiek środki odwoławcze.

Z pewnością biorąc pod uwagę konkurencyjność instrumentu petycji w odniesieniu do innych postępowań administracyjnych oraz sądowych wypada ona dość mało atrakcyjnie⁴³⁹. Jednak petycja stanowi jedno z podstawowych praw obywatelskich określonych polską Konstytucją. Jest środkiem kontroli społecznej, który posiada silnie akcentowany charakter polityczny, za pomocą którego obywatele mogą wywierać na organach władzy publicznej wszczynanie procesów naprawczych względem obowiązującego prawa.

Zawiadomienie kończące postępowanie petycyjne, co znajduje ugruntowanie również w doktrynie⁴⁴⁰ oraz orzecznictwie⁴⁴¹, nie podlega zaskarżeniu również do sądu administracyjnego. Skargi, wnioski oraz petycje, a dokładnie sposób ich rozpatrzenia nie podlega jurysdykcji sądowej, z czym należy się zgodzić. Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴⁴² „sądy administracyjne sprawują kontrolę administracji publicznej przez rozpatrywanie skarg na decyzje administracyjne; postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia

⁴³⁸ Ibidem, s. 466

⁴³⁹ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie...*, s. 588.

⁴⁴⁰ A. Matan, Teza nr 14 w komentarzu do art. 221 k.p.a., [w:] G. Łaszczycza, A. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom II. Komentarz do art. 104–269*, Opubl. w Systemie Informacji Prawnej LEX Omega, Warszawa 2007.

⁴⁴¹ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie...*, op. cit., s. 595 z powołaniem na postanowienia NSA z dnia 9 grudnia 1999 r. (III SAB 7/99) oraz z dnia 15 stycznia 2001 r. (II SA/Wr 1704/00), opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

⁴⁴² Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. 2002 nr 153 poz. 1270 za zm.

rozstrzygające sprawę co do istoty; postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie; inne niż określone w pkt 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa; pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach; akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej; akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej; akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego; bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1–5”.

Czym innym jest jednak bezczynność organu w sprawie rozpatrzenia petycji, który pomimo ustawowego obowiązku powiadomienia osoby wnoszącej skargę, wniosek albo właśnie petycję nie informuje jej o sposobie ich rozpatrzenia. Jest to działanie noszące znamiona bezczynności organu administracji publicznej i powinno podlegać sądowej ochronie prawnej, lecz tej części problematyki poświęcony został Rozdział V niniejszej pracy.

3.4. Nadużycia związane ze stosowaniem instrumentu petycji niezgodnie z jej celem.

Petycja jest instrumentem prawnym, dzięki któremu obywatele mogą czynnie uczestniczyć w życiu publicznym państwa oraz dokonywać kontroli społecznej funkcjonowania jego organów. Ustawodawca konstruując przepisy prawne dotyczące formy instrumentu petycji oraz aspektów proceduralnych jej rozpatrywania, miał na celu stworzenie transparentnego i otwartego na potrzeby obywateli środka kontroli społecznej, opierającego się o zasady współpracy i wzajemnego zaufania publicznego.

Jednym z elementów procedury rozpatrywania petycji jest wspomniany już w poprzedniej części pracy obowiązek adresata petycji do niezwłocznego zamieszczenia na swojej stronie internetowej informacji zawierającej odwzorowanie cyfrowe wpływającej petycji (art. 8 ust. 1). Ustawodawca nie przewidział jednak wielu konsekwencji prawnych, które z takiego usystematyzowania mogą wynikać.

Jak słusznie zauważa w swoich badaniach A. Piskorz-Ryń oraz J. Wyporska-Frankiewicz, iż nie sposób wymieniwać wszystkich sytuacji, w których petycja może zostać wykorzystana niezgodnie ze swoim przeznaczeniem, ale warto zwrócić uwagę na

niektóre z nich, które wydaje się, iż mogą mieć realny wpływ na popełnianie nadużyć prawnych w tym zakresie⁴⁴³.

Jedno z takich nadużyć może stanowić pozostawiona przez ustawodawcę dowolność w zakresie ilości składanych petycji przez ten sam podmiot. Ustalenie, czy w tym zakresie dochodzi do nadużycia jest bardzo trudne, gdyż aby dokonać takiej weryfikacji należy odwołać się do intencji składającego petycję. Gdy podmiot składający dużą ilość wystąpień dokonuje tego w interesie publicznym, mowa będzie o chwalebnej postawie obywatelskiej i najzwyczajniej wzmożonej aktywności w zakresie zainteresowania problemami publicznymi. To samo dotyczy działalności społecznej, gdy zainteresowane pomocą instytucje czy osoby fizyczne składają petycje w imieniu innych osób jej potrzebujących. Określenie intencji podmiotów składających petycję nie jest możliwe i co więcej zbyteczne. Jedynym środkiem prawnym jakim można taki proceder zatrzymać jest uznanie ponownego pisma za petycję ponowną i zastosowanie w stosunku do niego art. 12 ust. 1 u.p., który stanowi, iż „podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji może pozostawić bez rozpatrzenia petycję złożoną w sprawie, która była przedmiotem petycji już rozpatrzonej przez ten podmiot, jeżeli w petycji nie powołano się na nowe fakty lub dowody nieznanne podmiotowi właściwemu do rozpatrzenia petycji” i ma obowiązek niezwłocznego poinformowania o tym wnoszącego takie wystąpienie, krótko uzasadniając dlaczego. Zwrócić uwagę należy, iż w przypadku petycji nie mają zastosowania regulacje dopuszczone do obrotu prawnego wobec prawa dostępu do informacji publicznej, gdzie organ rozpatrujący takie prośby ma możliwość nieudzielenia wnioskowanej informacji, w sytuacji, gdy uzyskanie jej może powodować istotne zakłócenie pracy tego podmiotu⁴⁴⁴.

Pole do nadużyć prawa petycji wobec stosowania niezgodnie z jego przeznaczeniem daje również możliwość upubliczniania odwzorowania wpływających petycji na stronie internetowej jej adresata lub urzędu go obsługującego. Jest to wyjątkowo otwarta platforma do umieszczania w internecie treści prawnie chronionych, a nawet komercyjnych. Jednak ustawodawca posiada w tym zakresie pewien wachlarz

⁴⁴³ A. Piskorz-Ryń, Joanna Wyporska-Frankiewicz, Wykorzystywanie prawa do petycji w sposób niezgodny z jego celem. Zagadnienia wybrane, [w:] red. M. Błachucki, G. Sibiga, Powszechnie środki ochrony prawnej – skargi, wnioski i petycje, Wrocław 2017., s. 435

⁴⁴⁴ A. Piskorz-Ryń, Propozycje rozwiązań prawnych w zakresie dostępu do informacji publicznej i ponownego wykorzystywania, [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, red. G. Szpor, t. 5, Dostęp i wykorzystywanie, red. A. Piskorz-Ryń, Warszawa 2015.s. 284 i n.; oraz A. Piskorz-Ryń, Nadużywanie prawa do informacji publicznej – uwagi de lege lata i de lege ferenda, „Kontrola Państwowa” 2012, nr 6, s. 264 i n.

możliwości prawnych dających szansę na eliminowanie sytuacji niepożądanych. Obecnie funkcjonujący przepis prawny obliguje adresata petycji do upublicznienia całej treści kierowanej do niego petycji, anonimizując przy tym jedynie dane osobowe podmiotów wnoszących takie wystąpienie, choć na wyraźne ich upoważnienie również ich imiona i nazwiska oraz siedzibę. Zatem to nie adresat petycji moderuje treści umieszczane na publicznych stronach internetowych organów władzy publicznej, ale sam podmiot wnoszący petycje. Sprawia to bardzo realne zagrożenie w zakresie upublicznienia chronionych prawem informacji, stanowiących chociażby tajemnice przedsiębiorstw, czy dane naruszające interes prywatny osób postronnych, ale także propagowania idei, które są prawnie zabronione⁴⁴⁵. Dane te mogą dotyczyć także tajemnic państwowych czy informacji niejawnych. „Również w sytuacji, gdy petycja zawiera treści obraźliwe czy wulgarne, opublikowanie jej skanu spowoduje odpowiedzialność na zasadach określonych przepisami prawa – zastosowanie mogą bowiem znaleźć przepisy ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń”⁴⁴⁶.

Zatem stosownym wydaje się być rozważenie, przedstawionego w formie wniosku *de lege ferenda* nowelizacji ustawowej w tym zakresie i ewentualne ograniczenie publikowanych danych do krótkiego streszczenia żądań wnoszącego petycji i wyłonienie problemu prawnego, którego zmiany domaga się składający petycje. Celem tej części pracy nie jest szczegółowa analiza regulacji prawnych mających zastosowanie przy ochronie danych chronionych prawem, a jedynie ukazanie przykładowych zagrożeń, których katalog jest otwarty. W polskim prawie funkcjonują rozwiązania prawne, które w sposób bezpośredni określają zakres ochrony danych chronionych prawem. Są nimi ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych⁴⁴⁷ oraz inne regulacje chroniące newralgiczne dane będące ściśle chronione. Jak wskazuje autorka publikacji

⁴⁴⁵ Art. 256 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks karny (Dz.U. 1997 nr 88 poz. 553 ze zm): „Kto publicznie propaguje faszystowski lub inny totalitarny ustrój państwa lub nawołuje do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2”. Co więcej: „Tej samej karze podlega, kto w celu rozpowszechniania produkuje, utrwala lub sprowadza, nabywa, przechowuje, posiada, prezentuje, przewozi lub przesyła druk, nagranie lub inny przedmiot, zawierające treść określoną w § 1 albo będące nośnikiem symboliki faszystowskiej, komunistycznej lub innej totalitarnej” (art. 256 § 2 kk). Zob. również np. komentarz do art. 256, [w:] Kodeks karny. Komentarz, red. M. Filar, LEX/el 2016.

⁴⁴⁶ Zob. w szczególności art. 49 (lekceważenie Narodu i Państwa Polskiego), art. 52a (nawoływanie do przestępstwa lub pochwalanie przestępstwa), art. 57 (nawoływanie do zbierania datków na uiszczenie grzywny), art. 141 (nieobyczajne ogłoszenie, napis lub rysunek), cyt. za Agnieszka Piskorz-Ryń, Joanna Wyporska-Frankiewicz, Wykorzystywanie prawa do petycji w sposób niezgodny z jego celem. Zagadnienia wybrane, [w:] red. M. Błachucki, g. Sibiga, Powszechnie środki ochrony prawnej – skargi, wnioski i petycje, Wrocław 2017., s. 448

⁴⁴⁷ Dz.U. 2010 nr 182 poz. 1228 za zm.

dotyczącej analizy tajemnic ustawowo chronionych (A. Gryszczyńska), wyłonić można trzy rodzaje grup określających regulacje ustawowe mających za zadanie ochrony danych chronionych prawem. Pierwszą z nich są ustawy określających rodzaj tajemny, jak np. „tajemnica statystyczna, tajemnica telekomunikacyjna, tajemnica skarbowo, tajemnica kontrolerska, tajemnica bankowa, tajemnica przedsiębiorstwa”. Druga dotyczy ustaw regulujących sprecyzowaną tajemnicę, jak tajemnica adwokacka, lekarska, radcy prawnego, notarialna czy dziennikarska. Trzeci rodzaj ustawodawstwa określający granice dla upublicznienia szczegółowych informacji skierowanych do podmiotów mających obowiązek jej zachowania. Jest to tajemnica sędziowska, tajemnica prokuratorska, tajemnica komornicza, tajemnica agenta ubezpieczeniowego⁴⁴⁸.

Rozwiązaniem prawnym, który mógłby spełnić istotną rolę w ochronie stosownych danych umieszczanych w treści składanych petycji jest umieszczenie tożsamej regulacji co w ustawie o dostępie do informacji publicznej zawartej w treści art. 8 ust. 5 ustawy, który stanowi, iż „w przypadku wyłączenia jawności informacji publicznej należy w Biuletynie Informacji Publicznej podać zakres wyłączenia, podstawę prawną wyłączenia jawności oraz wskazać organ lub osobę, które dokonały wyłączenia, a w przypadku, o którym mowa w art. 5 ust. 2, podmiot, w interesie którego dokonano wyłączenia jawności”. Jest to istotna i wyczerpująca informacja dla osób zainteresowanych przebiegiem prac nad rozpatrzeniem konkretnej petycji⁴⁴⁹.

Treść petycji publikowanej na stronach internetowych jej adresata może w sposób istotny naruszać również prawa osobiste jednostek. Jedną z nich jest ochrona prywatności, którą w polskim prawie kategoryzuje się jako dobra osobiste⁴⁵⁰. W odniesieniu do tej części ochrony praw osobistych w procedurze rozpatrywania petycji, należy zgodzić się z poglądem przedstawianym w doktrynie, iż cel ten mógłby zostać osiągnięty przy wprowadzeniu do ustawy o petycjach zapisu tożsamego z ustawą o dostępie do informacji publicznej⁴⁵¹, który stanowi, iż „prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę

⁴⁴⁸ A. Gryszczyńska, *Struktura regulacji tajemnic ustawowo chronionych*, [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, t. 6, *Struktura tajemnic*, red. A. Gryszczyńska, red. nauk. G. Szpor, Warszawa 2014, s. 187 i n., cyt. za A. Piskorz-Ryń, J. Wyporska-Frankiewicz, *Wykorzystywanie prawa do petycji w sposób niezgodny z jego celem. Zagadnienia wybrane*, [w:] red. M. Błachucki, g. Sibiga, *Powszechnie środki ochrony prawnej – skargi, wnioski i petycje*, Wrocław 2017., s. 438

⁴⁴⁹ A. Piskorz-Ryń, J. Wyporska-Frankiewicz, *Wykorzystywanie prawa do petycji w sposób niezgodny z jego celem. Zagadnienia wybrane*, [w:] red. M. Błachucki, g. Sibiga, *Powszechnie środki ochrony prawnej – skargi, wnioski i petycje*, Wrocław 2017., s. 442

⁴⁵⁰ art. 5 ust. 2 ustawy oraz art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, Dz.U. 2016 poz. 352, ze zm.

⁴⁵¹ art. 5 ust. 2 i 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa”. W myśl więc zasady praworządności, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, zatem zobowiązane są do stosowania wszystkich regulacji prawnych mających na celu ochronę interesu publicznego, ale również interesu jednostki, zatem stosując prawo jako organ publiczny ma za zadanie respektować i zabezpieczać inne dobra i wartości chronione prawem. „Dlatego postulować należy wprowadzenie do ustawy o petycjach ogólnej normy umożliwiającej organowi władzy publicznej, do którego skierowano petycję, odmowę jej publikacji (w całości lub w części) w sytuacji, gdyby taka publikacja naruszała dobra lub wartości podlegające ochronie na podstawie innych przepisów prawa. W obecnym stanie prawnym organ jest zobowiązany do wykonywania wskazanej funkcji gwarancyjnej, z tym że ustawodawca nie wyposażył go w odpowiednie ku temu narzędzia. Nierealizowanie tej funkcji stwarza wnoszącemu petycję pole do nadużycia tej instytucji jako narzędzia do publikacji na stronie podmiotu publicznego informacji objętych ochroną prawną⁴⁵². Takie rozwiązanie wymagałoby jednak określenia legalnych reguł postępowania, nie pomijając również środków odwoławczych.

⁴⁵²A.Piskorz-Ryń, J.Wyporska-Frankiewicz, Wykorzystywanie prawa do petycji w sposób niezgodny z jego celem. Zagadnienia wybrane, [w:] red. M. Błachucki, g. Sibiga, Powszechne środki ochrony prawnej – skargi, wnioski i petycje, Wrocław 2017., s. 441

PODSUMOWANIE

Na wstępie należałoby odpowiedzieć na postawione w pracy pytanie badawcze, czy obecnie obowiązująca ustawa o petycjach może przyczynić się do wzrostu znaczenia petycji? Na podstawie uzyskanych wyników badań, opartych na poszerzonej analizie formalno-prawnych aspektów konstrukcji prawnej petycji, należy postawić hipotezę, iż analizowany akt prawny nie wpłynął na zwiększenie znaczenia petycji, co więcej poszerzył w pewien sposób pole wątpliwości, które rodzą się w obrębie proceduralnych elementów stosowania petycji.

Jednym z nich jest zakres podmiotowy petycji, który został przez ustawodawcę w sposób niezrozumiały „doprecyzowany” względem konstytucyjnej delegacji w tym zakresie. Ustrojowe przyznanie prawa do petycji „każdemu” generuje jej charakter, ponadczasowość, brak ograniczeń terytorialnych oraz personalnych. Z prawa do petycji zgodnie z polską konstytucją może korzystać każdy. Dokonując swobodnej i dość lakonicznie uzasadnionej klasyfikacji podmiotowej w treści art. 2 ust.1 ustawy o petycjach ustawodawca ograniczył jej zakres, modyfikując przy tym konstytucyjne założenia.

W dalszym ciągu nie udało się dokonać specyfikacji zakresu przedmiotowego instrumentu petycji, który pozwoliłby na odróżnienie go od pozostałych środków kontroli społecznej takich jak skarga czy wniosek, o czym dowodzą przedstawione w rozdziale VI badania analityczne przedstawiające znaczącą rozbieżność wobec pism tytułowanych jako petycje wobec ilość wystąpień w ten sam sposób sklasyfikowanych przez ich adresatów⁴⁵³.

Zastrzeżenia budzą również rozwiązania proceduralne, które ustawodawca przewidział wobec instrumentu petycji. Procedura rozpatrywania skarg i wniosków, poza przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego określona została również w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, gdzie określa się, iż skargę oraz wniosek mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu,

⁴⁵³ Badanie przeprowadzono na podstawie petycji wpływających do Kancelarii Senatu RP, szerzej tę część problematyki omówiono w treści rozdziału VI.

telefaksu, poczty elektronicznej, a także ustnie do protokołu⁴⁵⁴. Formę składania petycji ustawodawca ograniczył, gdyż wyeliminował z obrotu prawnego możliwość składania petycji ustnie. Zasadność takiego działania być może w pewnych aspektach uzasadnione, jednak przyjmując, iż wszystkie trzy środki kontroli społecznej, skargi, wnioski i petycje traktuje się równorzędnie gatunkowo, to określanie oddzielnych reguł dla poszczególnych wystąpień tworzy chaos legislacyjny, który prowadzi do zbyt dużej dezorientacji jednostek, z którego prawa w danej sytuacji obywatele mogą korzystać.

Do rozwiązań prawnych dotyczących petycji, które nie wpływają na poprawę jakości stanowienia prawa dotyczącego petycji jest również wydłużenie, względem skargi i wniosku, terminu jej rozpatrywania. Ustanowienie go w wymiarze trzech miesięcy również budzi uzasadniony sprzeciw. Petycja jest środkiem kontroli społecznej o charakterze politycznym. Problematyka podnoszona w tego rodzaju wystąpieniach wymaga w większości przypadków szybkiej reakcji organów państwowych, zatem przyzwolenie ustawodawcy na wydłużenie terminów dotyczących rozpatrzenia petycji nie sprawia, aby ten rodzaj wystąpienia mógł wywołać zamierzone w jego celach konstytucyjnych zadania, co tym samym powoduje mniejszą efektywność petycji względem pozostałych instrumentów takich jak skarga czy wniosek.

Kształt prawa petycji, jaki ustawodawca ujął w treści ustawy z dnia 11 lipca 2014 roku o petycjach, choć obowiązuje ona stosunkowo krótko i za wcześnie jest stawiać jednoznacznie hipotezę, to jednak budzi wątpliwości i jak wynika z przedstawionych w niniejszej rozprawie badań wymaga podjęcia kroków prawnych w celu ich konwalidacji.

⁴⁵⁴ § 5 rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, Dz.U. 2002 nr 5 poz. 46.

Rozdział IV. Relacje prawne instrumentu petycji wobec instytucji skargi i wniosku.

Wprowadzenie

Instrument petycji jest środkiem kontroli społecznej gwarantowanym art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Obok petycji, treść cytowanego przepisu określa również prawo obywateli do składania skarg i wniosków. Natomiast tryb rozpatrywania wszystkich trzech środków kontroli społecznej sędowano na ustawodawcę, który ma obowiązek określić go w formie ustawy.

Pomimo tego, iż skargi, wnioski oraz petycje ustrojodawca ujął w jednym artykule, to ustawa zasadnicza nie rozstrzyga kwestii dotyczącej ich rozróżnienia. Od wielu lat toczy się spór doktrynalny wobec legalnej definicji każdego z wystąpień, ich zakresów przedmiotowych pozwalających sprecyzować cechy je odróżniające. W oparciu o szczegółową analizę instrumentu skargi, wniosku oraz petycji przeprowadzona w oparciu o najistotniejsze cechy każdego z wystąpień celem tej części rozprawy jest próba odpowiedzi na postawione w rozprawie kolejne pytanie badawcze: czy obecnie obowiązujące rozwiązania prawne dają możliwość usystematyzowania istotnych cech prawa petycji pozwalających odróżnić go od innych zbliżonych instytucji prawnych? Badania przeprowadzono wykorzystując metodę analizy porównawczo-prawnej, aby kompleksowo ukazać najistotniejsze cechy poszczególnych środków kontroli społecznej określonych treścią art. 63 Konstytucji, zarówno wynikających z ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego, ale także biorąc pod uwagę kryterium procedur ich rozpatrywania.

4.1. Konstytucyjne podstawy petycji wobec skargi i wniosku

Artykuł 63 Konstytucji RP określa prawa i wolności człowieka, dzięki którym każdy ma prawo uczestniczyć w życiu publicznym państwa. Są to trzy narzędzia w postaci skargi, wniosku i petycji. Ustrojodawca, zamieszczając te trzy środki kontroli społecznej w jednym artykule nie rozstrzyga jednak o ich wzajemnej relacji. Obecnie, największym problemem natury formalno-prawnej jest określenie zakresu terminologicznego pojęcia petycja w odniesieniu do zakresu pozostałych instrumentów takich jak skargi i wniosku. Już podczas pracy nad projektem ustawy zasadniczej podjęto próbę charakteryzacji prawnej instrumentu petycji, jednak mimo starań nie osiągnięto zamierzonego celu. Pomimo utrwalonej na gruncie prawa administracyjnego semantyki pojęć skargi i wniosku, to mimo licznych starań do dnia dzisiejszego nie zdołano określić

zakresu ani podmiotowego, ani przedmiotowego względem petycji w taki sposób, aby można by było ją od skargi czy wniosku odróżnić. W literaturze przedmiotu jak też w judykaturze, funkcjonuje kilka odmiennych pojęć, jakie nadaje się instrumentowi petycji. Aby poddać szczegółowej analizie pojęcie petycji, stosownym jest odnieść się do każdego z prezentowanych stanowisk⁴⁵⁵.

Jedną z prezentowanych teorii rozumienia znaczenia instrumentu petycji jest pojmowanie jej jako instrumentu odrębnego od skarg i wniosków⁴⁵⁶. Art. 63 Konstytucji RP stanowi, iż „każdy ma prawo składania petycji, skarg i wniosków 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. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa”. Wszystkie trzy z wymienionych środków kontroli społecznej są traktowane na równi, mając jednak różne znaczenie. Dodatkowym argumentem przedstawianym przez zwolenników tej koncepcji jest wykładania art. 233 ust. 1 Konstytucji RP który stanowi, iż „ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego i wyjątkowego nie może ograniczać wolności i praw określonych w art. 30 (godność człowieka), art. 34 i art. 36 (obywatelstwo), art. 38 (ochrona życia), art. 39, art. 40 i art. 41 ust. 4 (humanitarne traktowanie), art. 42 (ponoszenie odpowiedzialności karnej), art. 45 (dostęp do sądu), art. 47 (dobra osobiste), art. 53 (sumienie i religia), **art. 63 (petycje)** oraz art. 48 i art. 72 (rodzina i dziecko)”. Wśród innych, szczególnie chronionych praw i wolności człowieka pojawia się art. 63, lecz jedynie z odniesieniem do samego terminu „petycja”. Zatem uznaje się, iż ten zabieg legislacyjny ma podkreślić odrębność petycji od skarg i wniosków, a zarazem wyróżnić petycje jako szczególny środek, objęty szczególną ochroną prawną, którego nie można ograniczyć w czasie stanu wojennego i wyjątkowego, co jednocześnie sprawia, że nie może być ze skargami i wnioskami jednoznacznie utożsamiany⁴⁵⁷. Dodatkowym asumptem do przyjęcia, iż petycja jest środkiem wyżej zhierarchizowanym od skarg i wniosków ma świadczyć fakt umieszczenia jej jako

⁴⁵⁵ M. Ożóg, Uregulowanie instytucji petycji w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, *Przegląd Sejmowy* 5 (130)/2015, Warszawa 2015, s. 120

⁴⁵⁶ Zob. K. Działocha, dz. cyt., s. 2; H. Zięba-Załucka, Prawo petycji jako forma społeczeństwa obywatelskiego, *„Samorząd Terytorialny”* 2011, nr 4, s. 23.

⁴⁵⁷ M. Florczak-Wątor, O potrzebie ustawowego uregulowania trybu rozpatrywania petycji, *„Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu”* 2013, nr 38, s. 38.

pierwszej w treści konstytucyjnego zapisu art. 63, co świadczyć ma o jej „innym ciężarze gatunkowym” w porównaniu ze skargą czy wnioskiem⁴⁵⁸.

Inne rozumienie znaczenia instrumentu petycji w polskim prawie przejawia odmienna pod powyżej przedstawionej wykładnią art. 233 ust. 1 Konstytucji RP, która przez zwolenników tej teorii stawia „petycję” w położeniu nadrzędności nad pozostałymi środkami kontroli społecznej ujętych w art. 63 Konstytucji RP. Umieszczenie jej w katalogu praw i wolności człowieka szczególnie chronionych świadczyć ma o pochłanianiu pojęcia skargi i wniosku terminem „petycja”. W takim ujęciu petycja stanowi ogół wystąpień z którymi obywatel może zwrócić się do organów władzy publicznej, organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej, również w formie skargi czy wniosku⁴⁵⁹. „W takim ujęciu instytucja skarg i wniosków wywodzi się z prawa petycji, czyli prawa zwracania się do władz z prośbami i skargami”⁴⁶⁰.

Słownikowe ujęcie narzędzia petycja określa je jako: „oficjalne pismo, zwykle zbiorowe, zawierające prośbę lub żądanie skierowane do władz lub do osób na wyższym stanowisku⁴⁶¹, pismo zawierające zbiorową prośbę kierowaną do osoby na stanowisku lub instytucji⁴⁶², pismo zawierające postulaty, wnioski lub prośby”⁴⁶³. Ujęcie encyklopedyczne uznawane jest także jako wskazówka mogąca przemawiać za nadrzędną pozycją petycji nad skargą i wnioskiem. Z perspektywy przeprowadzonych w doktrynie w tym zakresie badań⁴⁶⁴, większość zapisów konstytucyjnych państw współczesnych dotyczących prawa petycji do zakresu tego instrumentu włącza różne wystąpienia do władzy publicznej określając to wprost, bądź określa bezpośrednio w zapisie konstytucji treść określonego wystąpienia, ujmując je wspólnie jako „różne formy petycji”⁴⁶⁵. Z badań tych wywodzi się również, iż „po 1989 r. większość konstytucji państw postsocjalistycznych zastępowała skargi i wnioski pojęciem szerszym, a więc prawem petycji”⁴⁶⁶. Dla przykładu Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z 23

⁴⁵⁸ M. Ożóg, Uregulowanie instytucji petycji w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, *Przegląd Sejmowy* 5 (130)/2015, Warszawa 2015, s. 121

⁴⁵⁹ M. Florczak-Wątor, O potrzebie ustawowego uregulowania trybu rozpatrywania petycji, *„Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu”* 2013, nr 38, s. 38

⁴⁶⁰ M. Wierzbowski, *Postępowanie administracyjne — ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, red. M. Wierzbowski, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2011, s. 257

⁴⁶¹ Słownik języka polskiego, www.sjp.pwn.pl,

⁴⁶² Wielki słownik języka polskiego, www.wsjp.pl.

⁴⁶³ Słownik współczesnego języka polskiego, B. Dunaj (red.), Warszawa 1996, s. 736.

⁴⁶⁴ E. Wójcicka, Ocena regulacji konstytucyjnej prawa petycji, *op. cit.*, s. 241.

⁴⁶⁵ E. Wójcicka, Petycja w prawie konstytucyjnym, *op. cit.*, s. 28–29.

⁴⁶⁶ E. Wójcicka, Ocena regulacji konstytucyjnej prawa petycji, *op. cit.*, s. 241.

maja 1949 r.⁴⁶⁷. jako petycje pojmuje również prośby i skargi. Art. 17 stanowi, iż „każdy ma prawo zwracać się indywidualnie lub wspólnie z innymi z pisemnymi prośbami lub zażaleniami do właściwych organów i do przedstawicielstwa narodu”. „Wydane na podstawie regulaminu Bundestagu „Zasady rozpatrywania prośb i skarg przez Komisję Petycyjną” definiują petycje jako podania służące przedstawieniu prośb lub skarg we własnej sprawie, na rzecz innych osób lub w interesie ogółu”⁴⁶⁸.

Poddając zatem analizie tą część interpretacji pojęcia petycji, w oparciu o treść art. 63 oraz art. 233 ust. 1 Konstytucji RP przychylić się należy do słuszności teorii, z której wynika, iż zakres terminu petycja zawiera w swej treści pozostałe środki kontroli społecznej takie jak skargi czy wnioski, ale z pewnością nie wyczerpują one całej istoty instrumentu petycji. A contrario, umieszczenie słowa „petycja” obok skarg i wniosków, jak słusznie ma swoje znaczenie i cel. Petycja sama w sobie jest dodatkowym, niezależnym instrumentem, który poza „reprezentowaniem” wszystkich wystąpień do organów władzy publicznej ma swoje zadania i cele⁴⁶⁹. Jak zauważa się w piśmiennictwie, w zakresie pojęciowym petycji zawrzeć można by było również inne wystąpienia takie jak prośby, apele, żądania, poza skargami i wnioskami. „tego typu określenia: służą wyrażeniu podobnego celu (...). Jest nim przekazanie organom władzy państwowej pewnych informacji z zamiarem spowodowania podjęcia działań (...). Właśnie z powodu tej wspólnej cechy przyjęto w doktrynie prawa publicznego ogólną nazwę petycji dla wszystkich tych środków”⁴⁷⁰.

Biorąc pod uwagę dwie przedstawione powyżej teorie postrzegania znaczenia instrumentu petycji, gdzie pierwsza z nich przyjmuje petycje jako środek równorzędny ze skargą i wnioskiem, a druga uznaje ją jako instrument nadrzędny, pochłaniający oba te środki, lecz niosący dodatkowo swoje treści, przychylić się należy do twierdzenia, iż obie te spojrzenia prawne nie wykluczają się wzajemnie. Wspólnymi tezami obu przedstawionych teorii jest fakt, iż petycja jest odrębnym środkiem kontroli społecznej administracji publicznej chroniącym konstytucyjne prawa i wolności człowieka. Oba

⁴⁶⁷ „Rada Parlamentarna w dniu 23 maja 1949 r. stwierdziła na jawnym posiedzeniu w Bonn nad Renem, że uchwalona w dniu 8 maja 1949 r. przez Radę Parlamentarną Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec została przyjęta w tygodniu od 16 do 22 maja 1949 r. przez parlamenty ponad dwóch trzecich uczestniczących krajów niemieckich. Na podstawie tego stwierdzenia Rada Parlamentarna, reprezentowana przez swoich przewodniczących, sporządziła i ogłosiła Ustawę Zasadniczą. Ustawa Zasadnicza zostaje niniejszym, zgodnie

z postanowieniem art. 145 ust. 3, opublikowana w Bundesgesetzblatt”, cyt. E. Wójcicka, Ocena ..., s. 242

⁴⁶⁸ E. Wójcicka, Prawo petycji do parlamentu Republiki, op. cit., s. 10.

⁴⁶⁹ M. Florczak-Wątor, O potrzebie ustawowego uregulowania trybu rozpatrywania petycji, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2013, nr 38, s. 40

⁴⁷⁰ B. Banaszak, Prawo obywateli do występowania ze skargami i wnioskami, Warszawa 1997, s. 7.

spojrzenia określają petycje, skargi i wnioski jako instrument dający możliwość zwracania się do organów władzy publicznej z wystąpieniem, czy z szeroko rozumianą „petycją”. Zatem najbardziej trafną wydaje się przyjęcie teorii, zwierającej obie te szkoły. Petycję należy zatem rozumieć w dwojaki sposób, tj. ten instrument prawny należy postrzegać w sensie largo i sensie stricto. Petycja sensu largo jest to ogólne pojęcie dla wszystkich wystąpień do władzy publicznej mających na celu możliwość uczestniczenia społeczeństwa obywatelskiego w życiu publicznym państwa. Natomiast petycja sensu stricto jest oddzielnym, niezależnym od skarg i wniosków instrumentem prawnym, który należy pojmować na równi z nimi. Jest środkiem kontroli społecznej mającym na celu realizację tego samego, co skarga i wniosek prawa wynikającego z konstytucji⁴⁷¹. „Prawo petycji (...) w świetle art. 63 obejmuje obok petycji w ścisłym tego słowa znaczeniu również wnioski i skargi, a zatem wszelkie wystąpienia niezależnie od ich przedmiotu i celu, kierowane do wszelkich podmiotów wykonujących z mocy ustawy kompetencje oraz/lub zadania władzy publicznej. O tym, czy jakieś prawo jest petycją (wnioskiem, skargą), decyduje jego treść, a nie forma zewnętrzna, w szczególności nazwa przydana mu przez autora”⁴⁷².

„Ustrojodawca wyraźnie odróżnia każdy z tych środków prawnych. Niesłuszne są opinie, że to petycja jest najważniejszym z nich. Rzekomo miałyby świadczyć o tym kolejność wymienienia tych instytucji w cytowanym art. 63 Konstytucji. Jednak taka interpretacja musiałaby skutkować konkluzją, że skarga jest najmniej ważnym środkiem, a najważniejszy z nich przez kilkanaście lat nie był stosowany z powodu bezczynności ustawodawcy i braku odpowiednich przepisów ustawowych”⁴⁷³.

Istnieje realne ryzyko utraty znaczenia instrumentu petycji i doprowadzenie do iluzoryczności petycji jako środka kontroli społecznej administracji publicznej. Brak formalnych środków umożliwiających odróżnienie skarg i wniosków od petycji w konsekwencji generuje mały stopień zainteresowania podmiotów uprawnionych do korzystania z petycji. „Obecny stan prawny, w którym tego rodzaju definicji nie ma, grozi tym, że organy stosujące prawo będą nadawać pojęciu petycji dowolnie ustalone znaczenie. Taka praktyka w sposób oczywisty będzie prowadzić do ograniczenia

⁴⁷¹ M. Florczak-Wątor, O potrzebie ustawowego uregulowania trybu rozpatrywania petycji, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2013, nr 38, s. 39-40

⁴⁷² W. Sokolewicz, Artykuł 63, w: Garlicki, Konstytucja, t. 4, s. 3-4

⁴⁷³ A. Korzeniowska-Polak, Petycje, wnioski i skargi – rozgraniczenie pojęć i funkcji instytucji, [w:] Powszechne środki ochrony prawnej – skargi, wnioski i petycje, red. M. Błachucki, G. Sibiga, Wrocław 2017r, s. 38

możliwości korzystania przez obywateli z prawa uregulowanego w art. 63 Konstytucji RP⁴⁷⁴.

Co więcej, brak wiedzy w tym zakresie oraz problemy prawne dotyczą również adresatów petycji. Organy odpowiedzialne za rozpatrzenie petycji, kwalifikując wpływające wystąpienie do tej pory nie mają jasnych wytycznych, jak kwalifikować petycje.

Jednak biorąc pod uwagę ilość wystąpień kierowanych do organów władzy publicznej tytułowanych jako petycja obserwuje się znaczący wzrost zainteresowania obywatelskiego instrumentem petycji, co spowodowane jest wejściem w życie ustawy o petycjach i przypomnienie niniejszym obywatelom o wadze i celu petycji. Zaobserwować również należy powtarzający się od wielu lat niski odsetek pism kwalifikowanych jako petycje w porównaniu z pismami tytułowanymi przez obywateli jako „petycje”⁴⁷⁵. Nasuwają się zatem dwa wnioski. Pierwszy to taki, że społeczeństwo jest jednak świadome istnienia konstytucyjnych środków z jakich może korzystać chcąc zabrać głos w debacie między obywatelem a państwem, jednak drugi wniosek wysuwa tezę o wysokim poziomie enigmatyczności instrumentu petycji, z wysoce niedookreślonym zakresem przedmiotowym tego instrumentu. Pomimo, iż obywatele próbują z niego korzystać, to w dalszym czasie, nawet po uchwaleniu ustawy regulującej tryb rozpatrywania petycji nie są uświadomieni czym petycja jest. W dalszym ciągu, w obecnym stanie prawnym obie zainteresowane strony postępowania petycyjnego, adresat oraz składający petycję, działają bardziej na podstawie zróżnicowanej i często sprzecznej ze sobą wykładni przepisów prawa niżeli w imię litery prawa.

⁴⁷⁴ M. Florczak-Wątor, O potrzebie ustawowego uregulowania trybu rozpatrywania petycji, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2013, nr 38, s. 40-41

⁴⁷⁵ M. Florczak-Wątor, O potrzebie ustawowego uregulowania trybu rozpatrywania petycji, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2013, nr 38, s. 40

4.2. Próba rozgraniczenia zakresu pojęciowego skarg, wniosków i petycji na podstawie ich ustawowej percepcji.

4.2.1. Iluzoryczna granica między skargą, wnioskiem i petycją ujęta z perspektywy ich ustawowego zakresu przedmiotowego.

Istotnym na tle rozważań dotyczących różnic i podobieństw, a w efekcie relacji prawnych między skargą, wnioskiem a petycją jest zależność ujęcia instrumentu petycji jako środka odrębnego od skarg i wniosków, czy też pojmowanie go jako nadrzędnego wobec nich. Szeroka analiza tej części zagadnienia dokonana została w innej części dysertacji, stawiając tezę, iż jest to środek równorzędny wobec skarg i wniosków, mający jednakową pozycję wobec ochrony praw obywateli. Badanie na tym etapie nie dały możliwości wykazania i wskazania funkcjonalnej różnicy między omawianymi środkami kontroli społecznej.

W tym miejscu stosownym wydaje się być zatem poddanie analizie katalogu cech ustawowych, które mogą doprowadzić do wyszczególnienia elementów prawnych odróżniających te trzy środki prawne.

Aby móc dokonać pogłębionej analizy materialnoprawnych aspektów mających na celu zakreślenie różnic prawnych między skargą, wnioskiem a instrumentem petycji, należy w pierwszej kolejności dokonać omówienia ustawowo określonych zakresów przedmiotowych tych instrumentów prawnych.

Zakres przedmiotowy skarg wniosków oraz petycji określa ustawa Kodeks postępowania administracyjnego⁴⁷⁶ oraz ustawa o petycjach⁴⁷⁷.

Postępowanie w sprawie skarg i wniosków określone zostało działem VII k.p.a. zatytułowanym „Skargi i wnioski”. Jego art. 227 k.p.a. stanowi, iż „przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw”. Natomiast art. 241 kpa reguluje przedmiot wniosku, który obejmuje „w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności”.

W doktrynie, w tym przedmiocie powtarza się zgodnie tezę, iż przedmiotem skargi może być nie tylko wszelkie działania niezgodne z prawem, ale także brak takiego

⁴⁷⁶ Dalej k.p.a.

⁴⁷⁷ Dalej u.p.

działania zobowiązanych do niego organów władzy publicznej czy też ich pracowników⁴⁷⁸. Zamieszczenie przez ustawodawcę zwrotu „w szczególności” otwiera natomiast katalog zdarzeń prawnych, które mogą być objęte tym przepisem prawnym. Zwiększa to możliwości składania skarg przez obywateli, nie zamykając im drogi w zakresie opisywanych okoliczności⁴⁷⁹, „będących źródłem niezadowolenia ze sposobu lub przewlekłości działania, bądź też beczynności organu, którego skarga dotyczy, lub jego pracowników”⁴⁸⁰.

Wywodząc z powyższego stwierdza się, iż skarga jest środkiem kontroli następczej mającej charakter odformalizowanego środka, skierowanego na działalność organów administracji państwowej, samorządowej i organów organizacji społecznych, jak również ich poszczególnych pracowników. Skarga powszechna przysługuje każdemu, czyje prawa zostały naruszone i chce tym samym wyrazić swoje niezadowolenie z sytuacji prawnej w jakiej się znalazł, opisaną nagannych sytuacji prawnych, które już się odbyły i wywarły negatywny dla skarżącego skutek prawny lub też działań będących w toku. Skargę uprawniony organ rozpatruje w drodze jednoinstancyjnego postępowania uproszczonego o charakterze administracyjnoprawnym za pomocą czynności faktycznej mającej na celu poinformowanie skarżącego o sposobie jej załatwienia⁴⁸¹.

Wniosek natomiast jest środkiem, który ma za zadanie, podobnie jak skarga, dać możliwość obywatelom wyrażenia niezadowolenia z działania organów władzy publicznej, lecz mającego na celu wprowadzania zmian w przyszłości. Wnioskodawcy wnosząc swoje wystąpienie akcentują okoliczności, wydarzenia, które „stanowią obiekt zainteresowań organów państwowych ze względu na wyznaczone im zadania” i w odróżnieniu od skargi zaznaczają w nim swoje oczekiwania działań⁴⁸², mające na celu „optymalizację działania administracji”⁴⁸³.

⁴⁷⁸ Z. Janowicz, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 1999, s. 520. Podobnie J. Lang, Współdziałanie administracji ze społeczeństwem, Warszawa 1985, s. 79.

⁴⁷⁹ G. Łaszczycza, Cz. Marzysz, A. Matan, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2007, s. 449; Kledzik P., Postępowanie administracyjne, Wrocław 2012., s. 37.

⁴⁸⁰ Przemysław Kledzik, Postępowanie w sprawie petycji, wniosków i skarg – kluczowe rozwiązania i problemy, [w:] Powszechne środki ochrony prawnej – skargi, wnioski i petycje, red. M. Błachucki, G. Sibiga, Wrocław 2017r, s. 48-49

⁴⁸¹ B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2005.s. 830.

⁴⁸² J. Lang, Wnioski obywatelskie w administracji państwowej, Warszawa 1976, s. 132

⁴⁸³ P. Kledzik, Postępowanie w sprawie petycji, wniosków i skarg – kluczowe rozwiązania i problemy, [w:] Powszechne środki ochrony prawnej – skargi, wnioski i petycje, red. M. Błachucki, G. Sibiga, Wrocław 2017r, s. 49

Tak jak wobec skargi, instrument wniosków uposażony jest w otwarty katalog spraw, będących przedmiotem składanych pism. Zwrot „w szczególności” również daje możliwość wnioskodawcom opisanie bardzo zróżnicowanych sytuacji faktycznych, będących źródłem ich niezadowolenia z działania bądź też braku działania władzy publicznej⁴⁸⁴.

Mając na względzie zakres przedmiotowy skargi i wniosku wskazać należy aspekt odróżniający je w zakresie kontroli. Skarga, z uwagi na swoją specyfikę sygnalizuje nieprawidłowości wobec zdarzeń, które już się wydarzyły i wywarły odpowiednio negatywne skutki faktyczne bądź prawne, poprzez działanie lub brak działania publicznych podmiotów odpowiedzialnych za taki stan rzeczy⁴⁸⁵. Procedura złożenia skargi uruchamia proces kontroli następczej, w odróżnieniu natomiast od wniosku, który ukazując możliwości zaistnienia niepożądanych zdarzeń prawnych, poprzez pożądane zachowanie następcze instytucji publicznych mogą doprowadzić do zapobieżenia złym skutkom⁴⁸⁶.

Jednym z istotnych z punktu widzenia analizy porównawczej środków kontroli społecznej z art. 63 Konstytucji RP, określających zakres przedmiotowy skarg i wniosków jest przytoczenie treści art. 240 k.p.a. który stanowi, iż „gdy skarga dotyczy sprawy, która nie podlega rozpatrzeniu według przepisów kodeksu (art. 3 § 1 i 2) albo nie należy do właściwości organów administracji publicznej, przepisy art. 233–239 stosuje się odpowiednio, z zastrzeżeniem, że w miejsce pozostałych przepisów kodeksu stosuje się przepisy postępowania właściwego dla danej sprawy”.

Jak wynika z wykładni przedstawianej w doktrynie, na art. 233-235 oraz art. 240 k.p.a. instrumenty skargi i wniosku mają zatem obowiązek spełnienia określonych ustawą wymagań, tj. „nie mogą wykazywać cech środka prawnego uregulowanego w kpa lub innych ustawach zawierających normy proceduralne, powinny zawierać zarzut wadliwej działalności organu lub pracownika lub wniosek mieszczący się w zakresie przedmiotowym niniejszych środków prawnych”⁴⁸⁷.

Przechodząc do instrumentu petycji, jej zakres przedmiotowy określa ustaw z dnia 11 lipca 2014 o petycjach. Zgodnie z art. 2 ust. 3, „przedmiotem petycji może być

⁴⁸⁴ P. Kledzik...s. 51

⁴⁸⁵ Ibidem...s. 51

⁴⁸⁶ J. Lang, Wnioski..., s. 132; J. Borkowski [w:] Kodeks..., s. 830; P. Kledzik, Postępowanie..., s. 41.

⁴⁸⁷ P. Kledzik...s. 51-52

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”.

Analizując zapis art. 2 ust. 3 u.p. zwrócić uwagę należy na kilka jego elementów. Pierwszym z nich jest ujęcie w tym miejscu przez ustawodawcę stwierdzenia „**żądanie**”. Żądanie w języku potocznym oznacza „żądanie”, które stanowi rzeczownik pochodzący od czasownika „żądać”⁴⁸⁸, oznacza ono „to, czego ktoś żąda”⁴⁸⁹ czy też „życzenie wyrażone w kategoriycznej formie”⁴⁹⁰. „Żądać” z kolei to „ostro, kategoriycznie się czegoś domagać”⁴⁹¹ czy też „usilnie się o coś dopominać”⁴⁹². „Kategoriyczny” zaś to „stanowczy” czy też „zdecydowany i niedopuszczający sprzeciwu”⁴⁹³. Żądanie to ustawodawca doprecyzowuje w dalszej części cyt. artykułu, poprzez wyszczegółwienie zdarzeń prawnych będących podstawą do złożenia petycji.

Jak zauważa się w doktrynie, art. 2 ust. 3 u.p. opisuje sytuacje prawne, które określają ramy zakresu przedmiotowego petycji. Czynniki w nim określone „wykazują charakter złożony i wielopłaszczyznowy”⁴⁹⁴. Można zatem, jak wskazują niektórzy autorzy⁴⁹⁵, dokonać ich podziału na wyszczególnione kategorie. Aby pismo mogło zostać zakwalifikowane jako petycja musi zostać spełniona co najmniej jedna z określonych przez ustawodawcę w art. 2 ust. 3 u.p. przesłanek wynikających z zakresu przedmiotowego petycji. Jednak, jak wskazuje autor tej klasyfikacji, wystarczy jedna z każdej z wyszczególnionych kategorii, aby wypełnić znamiona petycji. Przesłanki niniejsze można podzielić na trzy kategorie: celu, interesu i zadań. Przesłanki celu skupiają się wokół „skutku”, który wnoszący petycję ma zamiar osiągnąć. Należą do nich zmiana przepisów prawa oraz podjęcie rozstrzygnięcia lub innego działania. Przesłanką interesu można określić zakres spraw, które mogą być przedmiotem składanego wystąpienia, którego celem jest załatwienie określonej sprawy. tj. dotyczyć podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego czy wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra

⁴⁸⁸ Nowy słownik języka polskiego, red. E. Sobol, Warszawa 2003, s. 1304.

⁴⁸⁹ Tamże; Słownik języka polskiego, sjp.pwn.pl.

⁴⁹⁰ Nowy słownik..., dz. cyt., s. 1304.

⁴⁹¹ Tamże; Słownik..., dz. cyt.

⁴⁹² Nowy słownik..., dz. cyt., s. 1304.

⁴⁹³ Tamże, s. 314; Słownik..., dz. cyt. za P. Kledzik...s. 54

⁴⁹⁴ P. Kledzik, Postępowanie...s. 54

⁴⁹⁵ P. Kledzik, Postępowanie w sprawie petycji, wniosków i skarg – kluczowe rozwiązania i problemy, [w:] Powszechnie środki ochrony prawnej – skargi, wnioski i petycje, red. M. Błachucki, G. Sibiga, Wrocław 2017r

wspólnego. Trzecim czynnikiem, który z perspektywy zakresu przedmiotowego petycji musi zostać spełniony jest okoliczność, iż organ otrzymujący przedłożoną petycję jest uprawniony do jej rozpatrzenia, tj. sprawa jakiej dotyczy petycja mieści się z jego zakresie kompetencyjnym. Dokonując szczegółowej analizy zakresu przedmiotowego petycji, w strukturze podziału na poszczególne kategorie przesłanek, pierwsza z nich obejmująca zmianę przepisów prawa oraz podjęcie rozstrzygnięcia lub innego działania zachodzi w korelację z problematyką prawnych form działania. Zagadnieniem, które budzi pewne rozbieżności, jest zapis art. 2 ust. 3 dotyczący formy działania uprawnionego organu, tj. delegacja do podjęcia przez właściwy organ „rozstrzygnięcia”. „W zakresie przyjętych w doktrynie podziałów działanie polegające na podjęciu rozstrzygnięcia kojarzy się bezpośrednio z wydawaniem indywidualnych aktów administracyjnych w trybach regulowanego przepisami kpa ogólnego postępowania administracyjnego bądź w trybach procedury administracyjnej szczególnej, regulowanej przepisami ustawy Ordynacja podatkowa, czy też wykonawczej, regulowanej przepisami ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji”⁴⁹⁶. Biorąc pod uwagę zależności między postępowaniem skargowym a postępowaniem administracyjnym prowadzonym na podstawie wyżej omówionych art. 233-235 i art. 240 k.p.a. wynika zasada prymatu postępowań jurysdykcyjnych. Postępowanie w sprawie skarg i wniosków jest procedurą wspomagającą postępowanie administracyjne, ma ono charakter subsydialny. „Art. 233 kpa wyraźnie wyłącza załatwianie pism obywateli w ramach instytucji skarg i wniosków, jeśli dotyczą one spraw indywidualnych i pochodzą od strony. Pismo takie wszczyna postępowanie administracyjne z dniem doręczenia organowi administracji państwowej”⁴⁹⁷. Dodatkowo, treść art. 233 k.p.a., ma istotne znaczenie w procedurze wszczynania postępowania administracyjnego, gdyż „skarga w sprawie indywidualnej, która nie była i nie jest przedmiotem postępowania administracyjnego, powoduje wszczęcie postępowania, jeżeli została złożona przez stronę. Jeżeli skarga taka pochodzi od innej osoby, może spowodować wszczęcie postępowania administracyjnego z urzędu, chyba że przepisy wymagają do wszczęcia postępowania żądania strony”. Powyżej prezentowaną wykładnię dotyczącą art. 233-235 oraz art. 240 k.p.a. w związku z treścią art. 15 u.p., należy przyporządkować również petycjom, uwzględniając delegację

⁴⁹⁶ Ibidem..., s. 55

⁴⁹⁷ wyrok NSA z 13 lipca 1983 r. (II SA 593/83), wyrok WSA w Łodzi z 5 marca 2009 r. (I SA/Łd 1265/08) oraz wyroki WSA w Warszawie: z 14 sierpnia 2008 r. (I SA/Wa 773/08); z 12 stycznia 2010 r. (I SA/Wa 1645/08).

ustawodawcy w nim zawartą, która stanowi, iż w zakresie nieuregulowanym w up, stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a. Przychylić należy się zatem do stwierdzenia, iż zakres przedmiotowy petycji nie obejmuje „żądania wydania rozstrzygnięcia indywidualnego w sprawie indywidualnej załatwianej w formie decyzji administracyjnej w postępowaniu wszczynanym na wniosek”⁴⁹⁸. Jediną drogą prawną do żądania wydania rozstrzygnięcia w trybie petycji przez organ administracji publicznej jest postępowanie administracyjne wszczęte z urzędu, w trybie zwykłym lub nadzwyczajnym. Nie zmiana to jednak istoty regulacji określonych art. 233 kpa w związku z art. 15 u.p. do których należy się w efekcie dostosować. Jak podnosi się zatem w doktrynie, wątpliwym staje się „zasadność wprowadzenia przesłanki żądania wydania rozstrzygnięcia do ustawy o petycjach”⁴⁹⁹.

Odnosząc się natomiast do kolejnej z przesłanek zawartych w art. 2 ust. 3 u.p. tj. określenie przez ustawodawcę, iż petycja jest wystąpieniem dotyczącym spraw podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego. Istotnym jest podkreślenie, iż ustawodawca rozstrzygnął jedną z istniejących do czasu uchwalenia ustawy o petycjach wątpliwość, tj. doprecyzował możliwość składania petycji w interesie indywidualnym. Stało się zatem jasne, iż petycja nie stanowi jedynie wystąpienia zbiorowego, co podnoszono w części doktryny jako jedna z przesłanek, które ją odróżniały od skargi czy wniosku. Ustawodawca rozwiązując tę wątpliwość doktrynalną nie ułatwił, a wręcz przeciwnie, utrudnił zadanie organom upoważnionym do rozpatrywania petycji i pogłębił wątpliwości związane z ustaleniem granicy między środkami kontroli społecznej zawartej w art. 63 Konstytucji RP. Trudniejszym zadaniem jest jednak odniesienie się do kolejnej z części omawianego artykułu, określającego zakres przedmiotowy petycji. W bardzo generalny sposób ustawodawca określił, iż wyłączenie mogące być zaklasyfikowane jako petycja dotyczy żądania podjęcia określonych działań przez organy do tego uprawnione w obronie interesów życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego. Takie sytuacje przejawiają prawo do ochrony interesu ogółu czy też określonej grupy społecznej, interwencji wobec problemów, które ich bądź ich otoczenia dotyczą. „W konsekwencji petycja wykazuje cechy środka prawnego nieuregulowanego w dziale I kpa bądź procedurach odrębnych, który stanowi wyraz interesu podmiotu

⁴⁹⁸ P. Kledzik, *Postępowanie...* s. 56

⁴⁹⁹ *Ibidem*, s. 56

indywidualnego lub zbiorowego i który obejmuje żądanie podjęcia określonego działania w interesie podmiotu wnoszącego lub innych podmiotów”⁵⁰⁰.

Takie usystematyzowanie ustawowego zakresu przedmiotowego petycji nie przybliżyła doktryny jak też przedstawiciele praktyki do określenia choćby zarysu merytorycznych przesłanek, dających podstawę do rozróżnienia petycji od skarg i wniosków. Tą granicę zaciera również ujęte określenie „w szczególności”⁵⁰¹. Określenie przez ustawodawcę tego rodzaju terminu, jest zabiegiem szeroko otwierającym zakres przedmiotowy określonej regulacji, tworzący normy generalne, a ujęty w art. 2 ust. 3 przesłanki w tym kontekście nabierają znaczenia jedynie przykładowych zdarzeń prawnych. Ustawodawca, słusznie zdecydował o usystematyzowaniu regulacji w formie „otwartej”, określającej generalne normy prawne, nieograniczające obywatelskiego prawa do petycji, co mogło być spowodowane enumeratywnie wymienionymi zdarzeniami i stanąć w ten sposób w sprzeczności względem regulacji konstytucyjnych. Jednak takie działanie nie rozwiązało największego z problemów w zakresie „jednoznacznego odróżnienia petycji od skargi oraz wniosku”⁵⁰².

Taka generalizacja przesłanek, które miały za zadanie zakreślić różnicę przedmiotowej klasyfikacji petycji wobec skarg i wniosków, nie osiągnęły jednak zamierzonego celu. Ten zabieg legislacyjny nie spełnił celów ustawy, jak też oczekiwań społecznych wobec stworzenia warunków prawnych do możliwości realizacji prawa petycji przez obywateli.

⁵⁰⁰ Ibidem, s. 57

⁵⁰¹ art. 227. oraz art. 241 KPA

⁵⁰² P. Kledzik, Postępowanie..., s. 58

4.2.2. Różnice i podobieństwa wobec zakresu podmiotowego skarg, wniosków i petycji.

Art. 63 Konstytucji RP określa w sposób bezpośredni zakres podmiotów mających konstytucyjne prawo do składania petycji, skarg i wniosków, pozostawiając w intencji ustawodawcy tryb ich rozpatrywania. Zgodnie z zamysłem ustrojodawcę podmiotem uprawnionym do występowania z petycjami, skargami i wnioskami, zgodnie jest "każdy".

Termin „każdy” należy interpretować w odniesieniu do treści art. 37 Konstytucji, w którym określa się, iż każdy „kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji. Wyjątki od tej zasady, odnoszące się do cudzoziemców, określa ustawa”. Pomimo umieszczenie prawa do skargi, wniosku i petycji wśród praw politycznych to nie powoduje wprowadzenia ograniczeń dostępu do nich podmiotów innych niż obywatele polscy. Podmiotami uprawnionymi do składania skarg, wniosków oraz petycji są także osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, a także osoby fizyczne⁵⁰³. Jak podnosi się w doktrynie, prawo skarg, wniosków i petycji nie może być wiązane jedynie z prawami osób fizycznych, gdyż z uwagi na swoją istotę mogłoby to utrudniać do nich dostęp dla innych podmiotów⁵⁰⁴.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na rozbieżności wobec zapisu art. 2 ust. 1 ustawy o petycjach. Mianowicie w jego treści ustawodawca, w dobrej wierze, chcąc sprecyzować zakres podmiotowy petycji umieścił zapis, iż „petycja może być złożona przez osobę fizyczną, osobę prawną, jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną lub grupę tych podmiotów, do organu władzy publicznej, a także do organizacji lub instytucji społecznej w związku z wykonywanymi przez nią zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej”⁵⁰⁵. W odniesieniu do skarg i wniosków, sytuacja jest klarowna, gdyż ujęcie ich zakresu podmiotowego jest odwzorowaniem delegacji ustrojodawcy i używa bezpośrednio określenia „każdy”. Zanim jednak dokona się oceny takiego ujęcia zakresu podmiotowego petycji w art. 2 ust. 1 u.p., należy poddać analizie krąg podmiotów w nim określonych. Prawo petycji jest uznawane za prawo obywatelskie i nie przysługuje jednostkom samorządu terytorialnego czy innym szeroko rozumianym

⁵⁰³ W. Sokolewicz, Artykuł 63, w: Garlicki, Konstytucja, t. 4, s. 6

⁵⁰⁴ Konstytucja RP red. Marek Safian, Leszek Bosek, 2016 / Florczak-Wątor, wydawnictwo C.H.BECK, Warszawa 2016, wydanie I, s. 8

⁵⁰⁵ P. Kledzik, Postępowanie..., s. 47

organom władzy publicznej, przez co należy rozumieć, iż z korzystania z prawa petycji nie są upoważnione podmioty realizujące zadania władzy publicznej⁵⁰⁶.

Wątpliwości budzi jednak połączenie funkcji z podmiotowością organizacji i instytucji społecznych, które realizują zadania zlecone z zakresu administracji publicznej. Należą one bowiem do kręgu podmiotów wymienionych w treści art. 63 Konstytucji RP określonych jako adresaci petycji. Zasadnym wydaje się przyjęcie rozdzielnosci tych dwóch cech. Po pierwsze organizacje i instytucje społecznej posiadają swoją podmiotowość i przysługują im konstytucyjnie określone wolności i prawa, wśród nich również prawo do skargi, wniosku czy petycji. Wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji publicznej nakłada na nie dodatkowe obowiązki, gdyż z uwagi na ich wykonywanie stają się jednocześnie adresatem środków ujętych w art. 63 Konstytucji RP, na tych samych prawach co organu administracji publicznej. Podmioty, jak wynika z treści Konstytucji RP oraz ustaw uprawnione podmioty mogą występować z wnioskami, skargami oraz petycjami w imieniu własnym jak też jako wystąpienie zbiorowe. Dodatkowo, mogą to czynić w imieniu osób trzecich za ich zgodą. W tym zakresie szeroka analiza zakresu podmiotowego petycji prowadzona została w części dotyczącej zakresu podmiotowego samego instrumentu petycji. Adresatem petycji może być również organ władzy publicznej, pod pojęciem którego kryją się wszelkie organy władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, jak również organy centralne i terenowe. Ustawodawca, wypełniając delegację określoną w art. 63 Konstytucji wypełnił ciążący na nim obowiązek i określił tryb rozpatrywania skargi, wniosku oraz petycji w ustawach. Pomimo jednak podjęcia się próby uregulowania trybu rozpatrywania skarg, wniosków i petycji aktami rangi ustawowej, nie przesądziło to o rozwiązaniu problemów prawnych związanych ze stosowaniem instytucji samej petycji. Jak można zauważyć w judykaturze, jak też w doktrynie problematyka stosowania instrumentu skargi i wniosków nie budzi już znaczących problemów interpretacyjnych, skupiają się one bardziej w sferze dogmatycznego ich znaczenia i efektywności jako środków kontroli społecznej⁵⁰⁷.

Dodać należy, iż pojęcia ujęte w Konstytucji mają znaczenie autonomiczne i ustawodawca nie powinien dokonywać swobodnego definiowania w regulacji ustawowej⁵⁰⁸.

⁵⁰⁶ Zob. E. Wójcicka, Ocena regulacji, s. 244, cyt. za Konstytucja RP red. Marek Safian, Leszek Bosek, 2016, s. 8

⁵⁰⁷ P. Kledzik, Postępowanie..., s. 47

⁵⁰⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2001 r., syg. akt K 27/00, OTK ZU 2001r., Nr 2, poz. 29

4.3. Proceduralne aspekty mogące mieć wpływ na rozróżnienie skargi, wniosku i petycji.

Art. 63 Konstytucji RP określa treść obowiązku legislacyjnego wobec ustawodawcy w zakresie określenia trybu rozpatrywania petycji, wniosków i skarg aktem prawnym rangi ustawowej. Do dnia 6 września 2015 roku, tj. do dnia uchwalenia ustawy regulującej tryb rozpatrywania petycji, instrument ten był usystematyzowany w Kodeksie postępowania administracyjnego⁵⁰⁹.

Przepis art. 221 § 1 KPA stanowił, iż „zagwarantowane każdemu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawo składania petycji, skarg i wniosków do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego, organów samorządowych jednostek organizacyjnych oraz do organizacji i instytucji społecznych realizowane było na zasadach określonych przepisami działu VIII kpa – „Skargi i wnioski”. § 2 cytowanego art. 221 określał natomiast, iż „petycje, skargi i wnioski mogą być składane do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej”. Art. 221 § 3 KPA określał, iż „petycje, skargi i wnioski można składać w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą”⁵¹⁰.

Instrument petycji, choć jest jednym z konstytucyjnie określonych praw i wolności człowieka, w tamtym okresie był usystematyzowany jedynie w tej skromnej części KPA. Wszystkie pozostałe przepisy, dotyczące działu VIII KPA oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków regulowały jedynie tryb rozpatrywania skarg i wniosków, pomijając instrument petycji. Jak zauważa się w literaturze przedmiotu, postępowanie w sprawie skarg i wniosków posiada swoje odrębne postępowanie mające charakter uproszczony. Ustawodawca określając treść art. 2 KPA, ustanowił zakres stosowania przepisów kodeksu i „poza zakresem regulacji kpa określonym w art. 1, kodeks ten normuje ponadto postępowanie w sprawie skarg i wniosków (dział VIII) przed organami państwowymi, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz przed organami organizacji społecznych. W aspekcie regulacji wspomnianego art. 2 w związku z art. 1 kpa należy zaznaczyć, że postępowanie w

⁵⁰⁹ Dalej KPA

⁵¹⁰ Treść art. 221 KPA sprzed wejścia w życie ustawy o petycjach z dnia 11 marca 2014 r., Dz.U. 2014 poz. 1195

sprawach skarg i wniosków, tak samo jak postępowanie w przedmiocie wydawania zaświadczeń, nie podlega zaklasyfikowaniu do postępowań administracyjnych, lecz do odrębnej kategorii postępowań uproszczonych o charakterze administracyjnym.”⁵¹¹.

Postępowanie uproszczone charakteryzuje się pewnymi odrębnościami. Ma ono na celu odformalizowanie postępowania oraz skrócenia dystansu między skarżącym a organem je prowadzącym. Przejawia się to tym, iż nie ma w nim stron postępowania, a jedynie podmioty zainteresowane, nie wydaje się rozstrzygnięć ani decyzji administracyjnych a jedynie kończące postępowanie zawiadomienie skarżącego o sposobie rozpatrzenia pisma. Są to czynności, jakie organ może przeprowadzić w ramach swoich kompetencji w celu wyjaśnienia sprawy bądź też zawiadamia skarżącego o przekazaniu jego wystąpienia innemu organowi będącemu w kompetencji do załatwienia sprawy przedstawionej w piśmie. Postępowanie skargowe i wnioskowe nie jest objęte trybem instancyjności, co generuje ogólne postępowanie administracyjne. Zatem brak jest możliwości zaskarżenia odpowiedzi na złożone wystąpienie jakim jest skarga czy wniosek. „Obowiązuje jednak zasada prowadzenia postępowania z zachowaniem obiektywizmu oraz obowiązkiem wszechstronnego wyjaśnienia”⁵¹².

Od dnia 6 września 2015 roku sytuacja jednak się zmienia, gdyż ustawodawca wprowadza do obrotu prawnego uchwaloną 11 lipca 2014 roku ustawę regulującą tryb rozpatrywania petycji, co powoduje nowelizację Kodeksu postępowania administracyjnego. Nowa ustawa niestety ku zaskoczeniu wielu zainteresowanych podmiotów nie rozwiązuje problematyki rozgraniczenia petycji od skargi i wniosku.

Aby dokonać analizy porównawczej trybu składania petycji z trybem uregulowanym dla skargi i wniosków, w pierwszej kolejności należy dokonać ich specyfikacji.

Analizę przeprowadzić należy w oparciu o najistotniejsze kryteria, którymi jak podnosi się w doktrynie są: organ, który posiada kompetencji do ich rozpatrzenia, termin rozpatrzenia wystąpień, sposób wnoszenia skarg, wniosków oraz petycji oraz weryfikacja i sposób załatwienia sprawy⁵¹³.

⁵¹¹ P. Kledzik, *Postępowanie...*, s. 47

⁵¹² J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 15; P. Kledzik, *Postępowanie administracyjne*, Wrocław 2012, s. 23.

⁵¹³ P. Kledzik, *Postępowanie...* s. 59

Do rozpatrzenia skargi, zgodnie z art. 229 kpa, „jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności:

- 1) rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa – wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa;
- 2) organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej – wojewoda lub organ wyższego stopnia;
- 3) wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 – rada gminy;
- 4) zarządu powiatu oraz starosty, a także kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 – rada powiatu;
- 5) zarządu i marszałka województwa, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 – sejmik województwa;
- 6) wojewody w sprawach podlegających rozpatrzeniu według kodeksu – właściwy minister, a w innych sprawach – Prezes Rady Ministrów;
- 7) innego organu administracji rządowej, organu przedsiębiorstwa państwowego lub innej państwowej jednostki organizacyjnej – organ wyższego stopnia lub sprawujący bezpośredni nadzór;
- 8) ministra – Prezes Rady Ministrów;
- 8a) konsula – minister właściwy do spraw zagranicznych;
- 9) organu centralnego i jego kierownika – organ, któremu podlega”.

Natomiast wnioski, na podstawie art. 242 ust. 1 kpa rozpatruje organ właściwy ze względu na treść wniosku, zatem generuje to jego zakres przedmiotowy. Wnioski w sprawach dotyczących zadań organizacji społecznych składa się do organów tych organizacji.

Instrument petycji również nie został obwarowany regulacją prawną, która enumeratywnie określa zakres podmiotów, które są kompetentne do jego rozpatrywania jak też składania. Ustawa przewiduje jedynie odniesienie się do ogólnej i generalnej klasyfikacji podmiotowej, która stanowi, iż „petycja może być złożona przez osobę

fizyczną, osobę prawną, jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną lub grupę tych podmiotów do organu władzy publicznej, a także do organizacji lub instytucji społecznej w związku z wykonywanymi przez nią zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej”. Natomiast przedmiotem petycji może być „żądanie dotyczące spraw mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji”⁵¹⁴.

Kolejnym kryterium jest sposób wnoszenia trzech z prezentowanych wystąpień. Procedurę wnoszenia skarg i wniosków określa treść rozporządzenia w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków⁵¹⁵. Jego art. 5 stanowi, iż „skargi i wnioski mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej, a także ustnie do protokołu”.

Procedura ta określa również możliwość składania skargi i wniosku ustnie, czego nie przewidział ustawodawca dla instrumentu petycji. W § 6 ust. 1 rozporządzenia, ustawodawca obwarowuje taką formę składania wystąpień obowiązkiem sporządza protokołu, który podpisują wnoszący skargę lub wniosek i przyjmujący zgłoszenie. § 8 określa natomiast, iż „skargi i wnioski niezawierające imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu wnoszącego pozostawia się bez rozpoznania (ust. 1), oraz jeżeli z treści skargi lub wniosku nie można należycie ustalić ich przedmiotu, wzywa się wnoszącego skargę lub wniosek do złożenia, w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania wezwania, wyjaśnienia lub uzupełnienia, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie skargi lub wniosku bez rozpoznania (ust.2)”.

Procedura wnoszenia petycji jest usystematyzowana natomiast w art. 4 u.p., który określa, iż składa się ją w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Petycja, aby spełnić wymogi formalne powinna zawierać:

1) „oznaczenie podmiotu wnoszącego petycję; jeżeli podmiotem wnoszącym petycję jest grupa podmiotów, w petycji należy wskazać oznaczenie każdego z tych podmiotów oraz osobę reprezentującą podmiot wnoszący petycję;

⁵¹⁴ Treść art. 2 ust. 3 u.p.

⁵¹⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, Dz.U. 2002 nr 5 poz. 46

- 2) wskazanie miejsca zamieszkania albo siedziby podmiotu wnoszącego petycję oraz adresu do korespondencji; jeżeli podmiotem wnoszącym petycję jest grupa podmiotów, w petycji należy wskazać miejsce zamieszkania lub siedzibę każdego z tych podmiotów;
- 3) oznaczenie adresata petycji;
- 4) wskazanie przedmiotu petycji.

Podmiot lub podmioty, składający petycję, może wyrazić zgodę na upublicznienie jego danych osobowych na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego. Obligatoryjność wyrażenia jej określa u.p. w treści art. 4 ust. 3 w związku z art. 5 ust. 1 u.p.

Ważnym elementem procedury składania petycji jest jej podpis. Zgodnie z art. 4 ust. 4 petycja składana w formie pisemnej powinna być podpisana przez podmiot wnoszący petycję, a jeżeli podmiotem wnoszącym petycję nie jest osoba fizyczna lub gdy petycję wnosi grupa podmiotów – przez osobę je reprezentującą. Petycja składana za pomocą środków komunikacji elektronicznej może być opatrzona kwalifikowanym podpisem elektronicznym oraz powinna zawierać także adres poczty elektronicznej podmiotu wnoszącego petycję, o czym stanowi ust. 5 art. 4 cyt. ustawy. Innym elementem transparentności procedury petycyjnej jest obowiązek wynikający z treści art. 8 ust. 1 u.p., który stanowi, iż „na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego niezwłocznie zamieszcza się informację zawierającą odwzorowanie cyfrowe (skan) petycji, datę jej złożenia oraz – w przypadku wyrażenia zgody – imię i nazwisko albo nazwę podmiotu wnoszącego petycję lub podmiotu, w interesie którego petycja jest składana”.

Upublicznienie petycji za zgodą podmiotu ją wnoszącego oraz możliwość łącznego rozpatrywania petycji (art. 11 u. p.⁵¹⁶) są jednym z racjonalnych i dobrych rozwiązań prawnych, stawiających tryb rozpatrywania petycji w znacznie przywilejowanej pozycji względem skarg i wniosków. Ustawodawca pozostawił archaiczny tryb rozpatrywania skarg i wniosków, zapominając o rozwijających się potrzebach obywateli. W dobie informatyzacji i cyfryzacji systemów administracji

⁵¹⁶ Art. 11 ust. 1 u.p., jeżeli w ciągu miesiąca od otrzymania petycji przez podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji składane są dalsze petycje dotyczące tej samej sprawy, podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji może zarządzić łączne rozpatrywanie petycji (petycja wielokrotna).

ust. 2: W przypadku, o którym mowa w ust. 1, na stronie internetowej podmiotu właściwego do rozpatrzenia petycji lub urzędu go obsługującego ogłasza się okres oczekiwania na dalsze petycje nie dłuższy niż 2 miesiące, licząc od dnia ogłoszenia. Termin rozpatrzenia petycji wielokrotnej liczy się od dnia upływu okresu, o którym mowa w zdaniu poprzednim.

publicznej tryb rozpatrywania skarg i wniosków pozostał z niewiadomych przyczyn zupełnie pominięty.

Terminy rozpatrywania skarg, wniosków i petycji. Art. 237 § 1 KPA stanowi, iż „organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić ją bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca. Posłowie na Sejm, senatorowie i radni, którzy wnieśli skargę we własnym imieniu albo przekazali do załatwienia skargę innej osoby, powinni być zawiadomieni o sposobie załatwienia skargi, a gdy jej załatwienie wymaga zebrania dowodów, informacji lub wyjaśnień – także o stanie rozpatrzenia skargi, najpóźniej w terminie czternastu dni od dnia jej wniesienia albo przekazania (§ 2). O sposobie załatwienia skargi zawiadamia się skarżącego (§ 3)”. W razie niezałatwienia skargi w terminie określonym w §1 stosuje się przepisy art. 36–38 k.p.a., statuujących obowiązek organów rozpatrujących skargi zawiadomienia o przyczynach niezałatwienia sprawy w terminie i wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy, jak też normujące tryb zaskarżenia bezczynności bądź przewlekłości działania. Tryb rozpatrywania wniosków natomiast określony został treścią art. 244 § 1 KPA, który stanowi, że „w sprawie terminu załatwiania wniosków stosuje się przepis art. 237 § 1 KPA. W myśl art. 245 KPA w razie niemożności załatwienia wniosku w terminie określonym w art. 244 KPA właściwy organ obowiązany jest w tym terminie zawiadomić wnioskodawcę o czynnościach podjętych w celu rozpatrzenia wniosku oraz o przewidywanym terminie załatwienia wniosku. W przypadku natomiast niezałatwienia wniosku w terminie określonym w art. 244 KPA, albo wskazanym w zawiadomieniu dokonanym na podstawie art. 245 KPA, wnioskodawcy – stosownie do treści art. 246 § 2 KPS – służy prawo wniesienia skargi. Czas rozpatrywania rozpoznania skargi i wniosku został przez ustawodawcę określony jednakowo i jest to termin jednego miesiąca”⁵¹⁷.

Sytuacja jest odmienna, jeśli chodzi o instrument petycji. Tę kwestię ustawa o petycjach reguluje w art. 10 ust. 1 u.p., gdzie określa się trzymiesięczny termin dla rozpoznania sprawy petycyjnej. Liczony jest on od chwili złożenia petycji a sprawę organ zobowiązany jest załatwić bez zbędnej zwłoki. Termin ten można jednak wydłużyć, gdy zajdą okoliczności faktyczne, niezależne od podmiotu rozpatrującego petycję, uniemożliwiające rozpatrzenie jej w terminie do 3 miesięcy. Ustawodawca nie przewidział jednak w ustawie o petycjach regulacji, za pomocą której wnoszący petycję

⁵¹⁷ P. Kledzik, *Postępowanie...*, s. 64

może odnieść się do kwestii niezłatwienia jego wystąpienia w terminie bądź nawet beczynności lub przewlekłości postępowania petycyjnego.

Sposób załatwienia skargi wynika z art. 237 § 3 KPA, który określa obowiązek organu powiadomienia wnoszącego tego rodzaju wystąpienia o sposobie jego załatwienia. W art. 238 § 1 KPA ustawodawca jednoznacznie podkreśla, iż zawiadomienie to powinno zawierać: „oznaczenie organu, od którego pochodzi, wskazanie, w jaki sposób skarga została załatwiona, oraz podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi lub, jeżeli zawiadomienie sporządzone zostało w formie dokumentu elektronicznego, powinno ono być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, a zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239 KPA”⁵¹⁸.

Sposób natomiast załatwienia wniosków normuje treść art. 244 § 2 kpa, z którego wynika, że o „sposobie załatwienia wniosku zawiadamia się równocześnie wnioskodawcę. Takie zawiadomienie powinno zawierać wszystkie elementy, o których mowa przy instrumencie skargi. Wobec wniosków ma zastosowanie zatem art. 238 k.p.a. Wnioskodawca, który nie jest zadowolony ze sposobu rozpatrzenia jego wystąpienia ma możliwość wniesienia skargi powszechnej w trybie określonym w rozdziale II działu VIII kpa”.

Postępowanie w sprawie rozpatrzenia petycji reguluje art. 13 ust. 1 u.p., gdzie ustawodawca określił, iż podmiot „rozpatrujący petycję zawiadamia podmiot wnoszący petycję o sposobie jej załatwienia wraz z uzasadnieniem w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Art. 13 ust. 2 natomiast zastrzega brak możliwości zaskarżenia petycji za pomocą wniesienia skargi powszechnej, jak to się ma w stosunku do wniosku”.

Istotnym z punktu widzenia usprawnienia i innowacyjności procedury rozpatrywania petycji w stosunku do trybu rozpatrywania skarg i wniosków jest art. 12 u. p., z którego wynika, iż „podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji może pozostawić bez rozpatrzenia petycję złożoną w sprawie, która była przedmiotem petycji już rozpatrzonej przez ten podmiot, jeżeli w petycji nie powołano się na nowe fakty lub

⁵¹⁸ Art. 239. § 1. W przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności – organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy – bez zawiadamiania skarżącego.

dowody nieznanne podmiotowi właściwemu do rozpatrzenia petycji. Taką informację ma on obowiązek przekazać w sytuacji pozostawieniu petycji bez rozpatrzenia. Tryb rozpatrywania tego rodzaju wystąpień jest zatem tożsamy z trybem skargowym, gdyż pomimo niektórych drobnych różnic formalnych, najistotniejszym elementem wspólnym obu tych środków kontroli społecznej jest brak procesu odwoławczego, co bez wątpienia należy poddać pod rozważenie⁵¹⁹.

4. Podsumowanie

Powyżej prezentowana analiza dokonana w zakresie środków kontroli społecznej określonych treścią art. 63 Konstytucji prowadzi niestety do negatywnej odpowiedzi na podstawione we wstępie pracy pytanie badawcze, iż pomimo określenia przez ustawodawcę różnych trybów rozpatrywania skarg, wniosków i petycji, jak też próby podjętej przez ustawodawcę w zakresie usystematyzowania ustawowego zakresu przedmiotowego instrumentu petycji w treści art. 2 ust. 3 u.p., nie istnieje możliwość wywiedzenia różnic prawnych między nimi.

Po wejściu w życie ustawy o petycjach uzyskała ona oddzielny tryb jej rozpatrywania, natomiast skargi i wnioski nadal pozostawiono w treści Kodeksu postępowania administracyjnego niezmiennie w dziale VIII. Nie sposób jednak, poza małymi niuansami procesowymi odnaleźć zasadniczych różnic pomiędzy nimi, co więcej ustawa o petycjach w treści art. 15, w zakresie nieuregulowanym w ustawie do petycji odsyła do KPA. Rodzi to rozproszenie przepisów prawnych i jednocześnie brak przejrzystości w zakresie stosowania obu procedur, rozproszonych w kilku miejscach dwóch aktów prawnych, zarówno ustawy o petycjach i KPA, a w stosunku do skarg i wniosków również rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków.

Przedmiot petycji w formie określonej ustawą o petycjach jest bardzo zbliżony do zakresu przedmiotowego wniosku. Jest to żądanie skierowane na podjęcie określonych działań w przyszłości, co w efekcie zbliża niepokojąco petycję względem wniosku. W efekcie sprawia to, iż adresat obu wystąpień nie jest w stanie z formalnego punktu widzenia uzasadnić procedury kwalifikacyjnej pisma w tym zakresie (do czego prawnie

⁵¹⁹ P.Kledzik, *Postępowanie...*, s. 65

oczywiście nie jest zobligowany). W chwili obecnej organy administracji publicznej działają na podstawie pełnej dowolności interpretacyjnej, co nie powinno mieć miejsca⁵²⁰.

Rozbieżności budzi również zakres podmiotowy petycji, który odmiennie niż w przypadku skarg i wniosków został przez ustawodawcę „doprecyzowany”. Zabieg ten spowodował liczne wątpliwości doktrynalne, zarzucając ustawodawcy ograniczenie kręgu osób mogących z prawa petycji korzystać.

Należy zatem rozważyć zasadność uchwalenia nowej, odrębnej ustawy regulującej wszystkie trzy wystąpienia, co traktuję jako jeden z wniosków *de lege ferenda* w zakresie prawa do petycji. Ujednolicenie wymaga doprecyzowania zakresu podmiotowego zastosowania skarg, wniosków i petycji, w szczególności w zakresie adresatów petycji, ograniczając go do organów władzy publicznej posiadających inicjatywę ustawodawczą, co sprawiłoby rozróżnienie petycji od pozostałych wystąpień, których adresatami byłby organy władzy wykonawczej⁵²¹. W nieco mniejszym stopniu doprecyzowania wymaga również ich zakres przedmiotowy, aby znaczenie każdego z wymienionych wystąpień nie były wynikiem dowolnej interpretacji⁵²².

⁵²⁰ P. Kledzik, Postępowanie w sprawie petycji, wniosków i skarg– kluczowe rozwiązania i problemy, s. 67

⁵²¹ J. Lang, Kilka uwag na temat pojęć petycji, skargi i wniosku oraz ustawowej regulacji zasad i trybu ich rozpatrywania, s. 17

⁵²² J. Jagielski, Współczesna kontrola społeczna (obywatelska) nad administracją publiczną, Kontrola Państwowa Nr 2/ 2005, s. 54

Rozdział V. Problematyka ochrony prawnej instrumentu petycji

Wprowadzenie

Prawo petycji jest jednym z konstytucyjnych praw obywatelskich gwarantowanych przez art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Prawo to określono wśród innych najważniejszych w polskim ustawodawstwie praw, wolności i obowiązków człowieka i obywatela. Zgodnie z treścią art. 5 Konstytucja Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Ustrojodawca, umieszczając taką regulację podkreślił, iż obok określonych w Konstytucji praw, wolności i obowiązków, państwo polskie jest zobowiązane je chronić⁵²³. Państwo jest gwarantem praworządności, powinno zatem zapewnić taki rodzaj instrumentów prawnych, które będą w stanie strzec praw i wolności obywateli w zakresie ich naruszeń, również przez organy administracji publicznej⁵²⁴. Jego obowiązkiem jest systematyzacja takich procesów prawnych, które umożliwią dochodzenie konstytucyjnych praw oraz wolności⁵²⁵. Obowiązek państwa w niniejszym zakresie stanowi filar demokratycznego ustroju państwowego⁵²⁶. Aby można było mówić o realizacji ciężącego na władzy państwowej obowiązku, określonego treścią art. 5 Konstytucji należałoby określić system środków prawnych chroniących konstytucyjne prawa przyznane obywatelom ustawą zasadniczą. Jednak, jak wspomiano już we wstępie, nie wystarczy samo ich istnienie, ale również liczy się ich efektywność, stworzenie odpowiednich warunków prawnych, aby mogły one spełnić swą rolę.

Bez wątpienia, jednym z tych praw jest prawo petycji. Celem tej części rozprawy, poprzez analizę występujących w porządku prawnym środków i instrumentów mających na celu ochronę praw obywatelskich w razie ich naruszenia, jest próbą odpowiedzi na

⁵²³ B. Banaszak: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa 2012, s. 72;
A. Zieliński: *Sądowe i pozasądowe środki ochrony praw obywatelskich*. W: *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*. Red. B. Banaszak, A. Preisner. Warszawa 2002, s. 697, cyt. za K. Todos, *Środki ochrony konstytucyjnych praw i wolności*, *Studia Politicae Universitatis Silesiensis*, Katowice 2016, Tom 16, s. 41

⁵²⁴ L. Garlicki: *Komentarz do art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*. W: *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*.
Komentarz do artykułów 1—18. Red. L. Garlicki. Warszawa 2010, s. 487.

⁵²⁵ P. Sarnecki: *Komentarz do art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. W: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Red. L. Garlicki. Warszawa 2007, s. 3.

⁵²⁶ W. Zakrzewski: *Zasada wolności i praw człowieka i obywatela*. W: *Polskie prawo konstytucyjne*. Red. W. Skrzydło. Lublin 2008, s. 111.

postawione w pracy pytanie badawcze, czy obecnie obowiązujące rozwiązania prawne dotyczące prawa petycji są wystarczające i czy w konsekwencji powyższego pozwalają na jego realizację jako efektywnego (nie iluzorycznego) środka kontroli społecznej.

1. Zakres kontroli sądowej wobec bezczynności organu administracji publicznej w sprawie rozpatrzenia petycji.

1.1. Bezczynność organu administracji publicznej w procedurze rozpatrywania petycji.

Instrument petycji przysługuje każdemu, kto składa ją 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. Tryb rozpatrywania petycji określa ustawa⁵²⁷.

Petycja może być złożona przez osobę fizyczną, osobę prawną, jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną lub grupę tych podmiotów, zaliczaną do organu władzy publicznej, a także do organizacji lub instytucji społecznej w związku z wykonywanymi przez nią zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Petycję składa się interesie publicznym, podmiotu własnego oraz podmiotu trzeciego, za jego zgodą. 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 petycji⁵²⁸.

Złożenie petycji wszczyna odrębne postępowanie administracyjne, w którym rozpatruje się podnoszone w piśmie uchybienia, będące podstawą problemu prawnego o zmianę którego wnioskuje zainteresowany podmiot. Adresat petycji poddaje szczegółowej analizie stan prawny oraz faktyczny przedstawiony w otrzymanym piśmie, by następnie podjąć stosowne działania prawne, które wykonane w ramach jego kompetencji mogą doprowadzić do pozytywnego rozwiązania prezentowanej w petycji sprawy. Postępowanie kończy się zawiadaniem podmiotu wnoszącego petycję o sposobie załatwienia sprawy albo też o pozostawieniu petycji bez rozpatrzenia.

⁵²⁷ Art. 63 Konstytucji RP

⁵²⁸ Art. 2 ustawy o petycjach.

„Zawiadomienie w obu przypadkach ma formę czynności materialno-technicznej⁵²⁹, a zatem może wywoływać nie tylko skutki faktyczne, ale również prawne, w sposób bezpośredni lub pośredni, i to zarówno w sferze wewnętrznej, jak i zewnętrznej działania administracji⁵³⁰. Nie rozstrzyga natomiast o prawach lub obowiązkach indywidualnego podmiotu, tak jak to ma miejsce w przypadku decyzji administracyjnej. Zawiadomienie samo przez się nie usuwa uchybień podniesionych w petycji, następuje to bowiem dopiero w drodze działań, które podejmowane są poza ramami postępowania petycyjnego⁵³¹.

„Celem postępowania petycyjnego nie jest wydanie aktu, dzięki któremu wprowadzone zostaną skutki prawne normy materialnej regulującej prawa lub obowiązki”⁵³². Mogą one jedynie spowodować działania następcze organów administracji publicznej, które w ramach swoich kompetencji doprowadzą do interwencji prawnej. „Ocena realizacji przez petycję tak ogólnie ujętych celów zależy od przyjęcia i kierowania się określonymi, precyzyjnymi i racjonalnie uzasadnionymi kryteriami, wzorcami oraz metodami, które wypełniają je treścią w konkretnych przypadkach”⁵³³.

Petycja ma charakter środka „prospektywnego”. Autor petycji nie ma pewności ani też ochrony prawnej w stosunku do sposobu rozpatrzenia złożonego wystąpienia, tj. czy spełni ona zamierzony cel i czy dojdzie do konwalidacji stanu prawnego prezentowanego w treści składanego wystąpienia. Jest to proces oddalony w czasie. „Nie podważając jednak przydatności celów prospektywnych, za główny dla każdego postępowania petycyjnego wypada uznać cel doraźny. Polega on na uzyskaniu przez osobę zainteresowaną rzetelnej, merytorycznej i prawidłowej odpowiedzi organu¹³, która świadczy o fachowym i poważnym rozpatrzeniu petycji, a także – w razie uwzględnienia jej zarzutów – ustala odpowiedni sposób załatwienia sprawy”⁵³⁴.

Rzetelna realizacja celów petycji jest czynnikiem mogącym doprowadzić do zwiększenia jej efektywności i sprawić, iż nie będzie postrzegana jako jeden z iluzorycznych środków kontroli społecznej. Ustawa o petycjach oraz Kodeks

⁵²⁹ Postanowienie NSA z 12 maja 2016 r. (I OSK 1014/16); J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2008, s. 874.

⁵³⁰ A. Błaś, Czynności faktyczne organów administracji publicznej, [w:] koncepcja systemu prawa administracyjnego, red. J. Zimmermann, Warszawa–Kraków 2007, s. 507–508.

⁵³¹ K. Łuczak, Pozostawienie skargi bez rozpoznania w postępowaniu uproszczonym, [w:] Powszechne środki ochrony prawnej – skargi, wnioski i petycje, Wrocław 2017, s. 217

⁵³² Ibidem s. 218

⁵³³ K. Łuczak, Pozostawienie..., s. 219, za S. Gajewski [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski, Petycje, skargi i wnioski, Warszawa 2015, s. 39–40.

⁵³⁴ Ibidem., s. 220

postępowania administracyjnego nie określają regulacji prawnych dających gwarancję rozpatrzenia petycji zgodnie z oczekiwaniami w niej podnoszonymi ani też nie regulują „kryteriów, wzorców i metod oceny zarzutów przedstawionych w petycji”⁵³⁵. Postępowanie w sprawie rozpatrzenia petycji nie generuje na składającego petycję żadnych obowiązków prawnych ani nie przyznaje uprawnień. Uwagę zwrócić jednak należy na inny aspekt omawianej procedury administracyjnej, tj. na treść przepisów określających stosowne obowiązki wobec adresata petycji. Jednym z nich jest obowiązek powiadomienia o sposobie załatwienia petycji wraz z uzasadnieniem⁵³⁶. Niedopełnienie tego obowiązku należy uznać za działanie niezgodne z prawem i zakwalifikować je jako beczynność działania organu administracji publicznej, na które powinien służyć wnoszącym petycję środek odwoławczy. Prawo petycji jest prawem konstytucyjnym, a w chwili obecnej ustawodawca nie określił żadnej jego ochrony prawnej.

Efektywność instrumentu petycji zależy zatem od czynników wynikających z istoty i zasad postępowania petycyjnego, opartego na rzetelnym, merytorycznym prowadzeniu postępowania wyjaśniającego zakończonego zawiadomieniem wnoszącego petycję o sposobie jej rozpatrzenia, co w efekcie przesądza o kompletnym i wyczerpującym załatwieniu sprawy⁵³⁷.

Ustawa o petycjach określa sytuacje, w których organ administracji publicznej pozostawia ją bez rozpoznania. Dzieje się tak w sytuacji, gdy nie spełnia ona wymogów formalnych określonych w art. 4 ust. 2 pkt 1 lub 2 u.p. Jeżeli natomiast petycja, nie spełnia wymogów określonych w art. 4 ust. 1, ust. 2 pkt 3 lub 4 lub art. 5 ust. 1 lub 2 u.p., podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji wzywa, w terminie 30 dni od dnia złożenia petycji, podmiot wnoszący petycję do uzupełnienia lub wyjaśnienia treści petycji w terminie 14 dni z pouczeniem, że petycja, której treść nie zostanie uzupełniona lub wyjaśniona, nie będzie rozpatrzona (art. 7 u.p.).

Art. 4 ust. 2 pkt 1 i 2 u.p. określa bezwzględne wymogi formalne, których niespełnienie stanowi o pozostawieniu petycji bez rozpoznania. Są nimi oznaczenie podmiotu wnoszącego petycję, a jeżeli podmiotem wnoszącym petycję jest grupa podmiotów, oznaczenie każdego z tych podmiotów oraz osobę reprezentującą podmiot wnoszący petycję, jak również wskazanie miejsca zamieszkania albo siedziby podmiotu

⁵³⁵ J.P. Tarno [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2013, s. 260–261.

⁵³⁶ Art. 13 ust. 1 ustawy o petycjach.

⁵³⁷ K. Łuczak, *Postępowanie...*, s. 220

wnoszącego petycję oraz adresu do korespondencji, a jeżeli podmiotem wnoszącym petycję jest grupa podmiotów, w petycji należy wskazać miejsce zamieszkania lub siedzibę każdego z tych podmiotów. Natomiast braki formalne petycji wymienione w art. 4 ust. 1, ust. 2 pkt 3 lub 4 lub art. 5 ust. 1 lub 2 mogą być konwalidowane przez adresata petycji poprzez wezwanie do ich uzupełnienia.

Powyższe przesłanki przesądzają o dalszym prowadzeniu postępowania petycyjnego z uwagi na możliwość zidentyfikowania podmiotu wnoszącego pismo, co w konsekwencji zaważy o kompletności postępowania zakończonego powiadomieniem o sposobie jej rozpatrzenia. Bez tych danych staje się to niemożliwe. Określone braki formalne „odnoszą się do każdej petycji, niezależnie od tego, czy dana osoba wnosi ją w interesie własnym, publicznym czy też innej osoby. O ile zupełny brak określenia imienia i nazwiska (nazwy) niewątpliwie od razu skutkuje pozostawieniem petycji bez rozpoznania⁵³⁸, o tyle niewskazanie adresu powinno wywoływać taki skutek dopiero wtedy, gdy organ, opierając się na treści skargi i posiadanych danych, nie jest w stanie ustalić właściwego adresu danej osoby”⁵³⁹.

Kolejną przesłanką pozostawienia petycji bez rozpoznania jest wątpliwość organu rozpatrującego petycję w stosunku do zgody dotyczącej składania petycji w imieniu osoby trzeciej. W takiej sytuacji adresat petycji może w terminie 30 dni od dnia złożenia petycji zwrócić się do podmiotu, w interesie którego petycja jest składana, o potwierdzenie zgody w terminie 14 dni z pouczeniem, że w przypadku braku takiego potwierdzenia petycja nie będzie rozpatrzona” (art. 5 ust. 3 u.p.). To samo dotyczy petycji składającej się na petycję wielokrotną, gdzie podmiot właściwy do jej rozpatrzenia na stronie internetowej ogłasza wezwanie podmiotu wnoszącego petycję do uzupełnienia lub wyjaśnienia treści petycji w terminie 14 dni. Jeżeli jej treść nie zostanie uzupełniona lub wyjaśniona organ pozostawia ją bez rozpatrzenia (art. 11 ust. 3 u.p.).

Podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji może pozostawić również bez rozpatrzenia petycję złożoną w sprawie, która była przedmiotem petycji już rozpatrzonej przez ten podmiot, jeżeli w petycji nie powołano się na nowe fakty lub dowody nieznanе podmiotowi właściwemu do rozpatrzenia petycji. Wobec takiej sytuacji, ustawodawca określił bezpośredni obowiązek niezwłocznego poinformowania podmiotu wnoszącego

⁵³⁸ Uwagi dotyczą spraw skargowych rozpatrywanych jako anonimowe, których pozostawienie bez rozpoznania pozostaje w uznaniu doktryny, jak również praktyki. zob. B. Banaszak, Prawo obywatela do występowania ze skargami i wnioskami, Warszawa 1997, s. 35; M. Jaśkowska [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2009, s. 912.

⁵³⁹ K. Łuczak, Postępowanie..., s. 221

petycję o pozostawieniu petycji bez rozpatrzenia i poprzednim sposobie załatwienia petycji (art. 12 u.p.).

Pozostawienie petycji bez rozpoznania również obwarowane jest obowiązkiem dokonania czynności materialno-technicznej w postaci poinformowania wnoszącego petycję o pozostawieniu jego pisma bez rozpoznania. W przypadku braku wskazania podmiotu składającego petycję należy uczynić stosowną adnotację i pozostawienie jej w aktach prowadzonego postępowania. Adnotacja ogranicza się jedynie do wewnętrznej notatki dołączonej do akt prowadzonej sprawy, gdyż z oczywistych względów dostarczenie powiadomienia jest niemożliwe. Podstawą prawną dla takiego obowiązku jest z art. 72 kpa oraz art. 14 kpa, określających zasadę pisemności postępowania administracyjnego. Z treści art. 9 kpa, wywieść natomiast należy zasadę informowania podmiotów biorących udział w procesie wszczęcia postępowania petycyjnego. Adresat petycji zwolniony jest jednak z ostatniego obowiązku, gdy dokonał już pierwszej czynności w sprawie w postaci wezwania do usunięcia braków formalnych i w wyznaczonym terminie takiej czynności uprawniony podmiot nie dokonał. W takiej sytuacji „nie ma wówczas potrzeby informowania jej o pozostawieniu skargi bez rozpoznania, skoro wzmiankę o tym zawarto w pouczeniu zamieszczonym w wezwaniu”⁵⁴⁰.

Obowiązek przekazania informacji o pozostawieniu petycji bez rozpoznania, bezwzględnie w obu przypadkach należy zrealizować wobec posła, senatora, radnego, redakcji prasowej, telewizyjnej lub radiowej, wobec skargi złożonej do organu administracji publicznej, co wynika z art. 237 § 2 i art. 248 § 2 w związku z art. 9 kpa. W sytuacji, w której organ rozpatrujący składaną petycję dopełni ciężących na nim obowiązków związanych z procedurą pozostawienia wadliwie złożonego pisma bez rozpoznania, podmiot ma prawo złożenia nowej petycji w tej samej sprawie⁵⁴¹.

Kwestią podstawową w procesie rozpatrywania petycji jest ustalenie momentu, w którym złożone wystąpienie rozpoczyna wszczęcie postępowania petycyjnego. Jest to ważne z perspektywy wywiedzenia prawnych środków ochrony instrumentu petycji. Aby można było mówić o ustanowieniu regulacji prawnych mających na celu ochronę prawa petycji należy w pierwszej kolejności ustalić moment wszczęcia postępowania petycyjnego, gdyż wymaga tego dalszy etap dochodzenia roszczeń wobec podmiotu, który zobowiązany jest takie wystąpienie rozpatrzyć. W doktrynie prezentowany jest

⁵⁴⁰ K. Łuczak, Pozostawienie skargi bez rozpoznania w postępowaniu uproszczonym, s. 231

⁵⁴¹ Ibidem, s. 231

podgląd, iż skutkiem pozostawienia petycji (również skargi i wniosku) bez rozpoznania jest fakt, iż postępowanie w sprawie jej rozpatrzenia nie zostaje w istocie wszczęte. Aby pismo złożone do uprawnionego organu wywołało skutek w postaci wszczęcia postępowania petycyjnego musi być w pierwszej kolejności wolne od wad istotnych z punktu widzenia skuteczności pisma⁵⁴². Nie sposób jednak się z tym zgodzić. „Zgodnie z art. 61 § 1 k.p.a. postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. Przy tym datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej (art. 61 § 3 k.p.a.) lub dzień wprowadzenia żądania do systemu teleinformatycznego organu administracji publicznej (art. 61 § 3a k.p.a.). Zatem, skutek wszczęcia postępowania administracyjnego wywołuje również wniesienie podania nieczyniącego zadość wymaganiom ustalonym w przepisach prawa (art. 63 § 2 – 3a k.p.a.), o ile nie zajdą okoliczności wskazane w art. 61a § 1 k.p.a. Oznacza to, że czynności wymienione w art. 64 § 2 k.p.a. (wezwanie wnoszącego podanie do usunięcia jego braków w terminie siedmiu dni, pouczenie go, że nieusunięcie tych braków w wyznaczonym terminie spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. Kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy administracyjne obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na bezczynność organów lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w art. 3 § 2 pkt 1–4a p.p.s.a., a w innych sprawach tylko wówczas, gdy ustawa szczególna tak stanowi. Właściwość sądów administracyjnych w tych sprawach dotyczy zatem niepodejmowania przez organy administracji w wyznaczonym terminie nakazanych prawem aktów lub czynności w sprawach indywidualnych”⁵⁴³. Zatem przyjąć należy, iż postępowanie w sprawie rozpatrzenia petycji wszczętej należy uznać w chwili jej wpływu do jej adresata.

Czym innym jest natomiast sytuacja, w której organ administracji publicznej nie wypełnia swojego obowiązku i łamiąc prawo nie dokonuje czynności materialno-technicznej w postaci poinformowania podmiotu wnoszącego petycję o sposobie jej załatwienia, pozostając w bezczynności lub też przewlekłe prowadzi to postępowanie.

Bezczynność organu administracji publicznej jest efektem różnorodnych form bierności urzędniczej przejawiających się wobec powinności ich działań służbowych. Bezczynność organów administracji publicznej, J. Borkowski kategoryzuje biorąc pod

⁵⁴² Z.R. Kmiecik, Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego na żądanie, „Ius Novum” 2008, nr 1, s. 117.

⁵⁴³ Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 września 2013 roku, syg. akt I OPS 2/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7CCB05D4DE>

uwagę sytuacje, w których do bezczynności organów dochodzi, są to „brak wszczęcia nakazanego działania obowiązkowego pomimo kategoriycznych przesłanek jego podjęcia, brak podjęcia działania fakultatywnego, chociaż okoliczności, które należy ocenić na zasadzie uznania administracyjnego, wskazują na jego potrzebę i zasadność, brak kontynuacji już rozpoczętych działań, bez widocznych faktycznych lub prawnych przeszkód w ich prowadzeniu, brak zamknięcia definitywnie sprawy, pozostawiając ją jako otwartą, w stanie zawisłości, bez określenia terminu zakończenia lub wskazania okoliczności, w jakich zostanie zakończona lub też brak podjęcia działań zmierzających do realizacji już wydanych aktów lub osiągnięcia skutku dokonanych wcześniej czynności”⁵⁴⁴.

Istotą bezczynności organu administracji publicznej „nie jest określony akt lub czynność organu administracji, lecz ich brak w sytuacji, gdy organ miał obowiązek podjąć działanie w danej formie i w określonym przez prawo terminie. Wniesienie skargi na "bezczytność władzy" jest przy tym uzasadnione nie tylko w przypadku niedotrzymania terminu załatwienia sprawy, ale także w przypadku odmowy wydania aktu mimo istnienia w tym względzie ustawowego obowiązku, choćby organ mylnie sądził, że załatwienie sprawy nie wymaga wydania danego aktu (por. wyrok NSA z dnia 14 czerwca 1983 r., SA/Wr 6/83, GP 1983, nr 24). W orzecznictwie wyrażony został również pogląd, zgodnie z którym organ administracji publicznej pozostaje w bezczynności nie tylko w przypadku niezakończona sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a., jeżeli nie dopełnił czynności określonych w art. 36 k.p.a., ale także wówczas, gdy nie podjął innych działań wynikających z przepisów procesowych, mających na celu usunięcie przeszkody w wydaniu decyzji (wyrok NSA z dnia 20 lipca 1999 r., I SAB 60/99, OSP 2000, nr 6, poz. 87). Prowadzi to do wniosku, że z bezczynnością organu mamy do czynienia nie tylko w przypadku, gdy mimo upływu terminu sprawa nie jest załatwiona, ale również w przypadkach, gdy organ odmawia jej rozpoznania lub załatwienia, bo mylnie sądzi, że zachodzą okoliczności, które uwalniają go od obowiązku prowadzenia postępowania w konkretnej sprawie i zakończenia go wydaniem decyzji administracyjnej. W przypadku skargi na bezczynność organu przedmiotem kontroli sądowej nie jest określony akt lub czynność organu administracji publicznej, spośród wymienionych w przepisach art. 3 § 2 pkt 1 – 4a p.p.s.a., lecz ich brak w sytuacji, gdy organ miał obowiązek podjąć działanie w danej formie i w określonym przez prawo

⁵⁴⁴ J. Borkowski, *Bezczytność administracji publicznej*, Kontrola Państwowa, Rocznik LIII, Numer specjalny (2) Sierpień, Warszawa 2008, s. 40-41

terminie. Prowadzi to do wniosku, że organ prowadzący postępowanie, który pozostawia podanie bez rozpoznania z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa (mimo że nie zaszyły przesłanki wskazane w art. 64 § 2 k.p.a.), pozostaje w bezczynności, ponieważ bezzasadnie uchyla się od rozpoznania sprawy i wydania decyzji. Również w literaturze przedmiotu dominuje pogląd, że środkiem zaskarżenia zapewniającym obronę przed bezprawnym nadużywaniem instytucji usunięcia braków podania jest skarga na bezczynność organu⁵⁴⁵. Nie można podzielić stanowiska wyrażonego w wyroku NSA z dnia 11 stycznia 2012 r., II GSK 1362/10, że czynność materialno-techniczna pozostawienia podania bez rozpoznania dotyczy uprawnienia strony do żądania merytorycznego załatwienia jej sprawy wynikającego wprost z ustawy (art. 61 § 1 k.p.a.), albowiem w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. nie chodzi o prawo do załatwienia sprawy w trybie postępowania administracyjnego, lecz o zindywidualizowane w przepisie prawa w odniesieniu do konkretnego podmiotu uprawnienie albo obowiązki, które może on wykonywać samodzielnie, korzystając w tym zakresie z ochrony prawnej⁵⁴⁶.

Postępowanie petycyjne pozbawione jego elementarnej części jaką jest zawiadomienia wnoszącego petycję o sposobie jej rozpatrzenia jest opatrzone wadą prawną skutkującą naruszeniem praw i wolności obywatela. Choć jest to czynność materialno-techniczna i stanowi jedną z elementarnych czynności w procesie rozpatrywania petycji, do której organ zobligowany jest ustawą, to należy zwrócić przede wszystkim uwagę na fakt, iż niedopełnienie jej dotyczy złamania konstytucyjnego prawa człowieka.

Należy zatem rozważyć zasadność bezpośredniego odniesienia się regulacji prawnych dla instrumentu petycji w zakresie unormowania możliwości wniesienia ponaglenia na bezczynności lub przewlekłość postępowania organu administracji publicznej w sprawie rozpatrzenia petycji, w szczególności biorąc pod uwagę, iż takie prawo zostało przewidziane przez ustawodawcę w stosunku do uczestników postępowania skargowego (art. 237 § 4 k.p.a.). W razie uznania przez organ wyższego stopnia bezczynności organu, powinno rozważyć się również bezpośrednie odniesienie

⁵⁴⁵ por. np. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2012, s. 311; G. Łaszczyca [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, t. I, Warszawa 2013, s. 626; P. Przybysz, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2006, s. 177-178; A. Wróbel [w:] M. Jałkowska, A. Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz Lex, Warszawa 2011, s. 452

⁵⁴⁶ Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 września 2013 roku, sygn. akt I OPS 2/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7CCB05D4DE>

się ustawy wobec wprowadzenia możliwości złożenia skargi sądowej na bezczynność organu rozpatrywanej w procedurze jurysdykcyjnej.

W tym zakresie jako wniosek *de lege ferenda* zasadnym jest rozważenie podjęcia kroków prawnych wobec nowelizacji ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o Prawo postępowania przed sądami administracyjnymi wobec poszerzenia zakresu przedmiotowego art. 3 ust. 2 o instrument skargi, wniosku i petycji w przedmiocie bezczynności organu je rozpatrującego.

Ustawodawca określając przepisy prawne dotyczące petycji bez określenia minimalnej ich ochrony prawnej oraz dopuszczenia się zaniedbań wobec tworzenia przepisów zamykających drogę sądową w sytuacji jego naruszenia, dopuścił się procedur legislacyjnych niezgodnych z Konstytucją w zakresie zakazu zamykania drogi sądowej wynikającego z treści z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP.

1.2. Konstytucyjne prawo do sądu wobec ochrony prawnej instrumentu petycji.

Prawo do sądu jest jednym z najistotniejszych praw podmiotowych obywatela⁵⁴⁷. Jego treść jest postrzegana jako uzupełnienie i dopełnienie regulacji zawartych w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Umieszczenie art. 77 ust. 2 w Konstytucji oraz odwołanie się do naruszeń praw z niego wynikających (art. 79 ust. 1 i art. 80) przesądzają o jego gwarancyjnym charakterze, natomiast prawo do sądu zawarte w treści art. 45 ust. 1 jest prawem o charakterze materialnym⁵⁴⁸. Prawo do sądu może być uznane również „jako instytucjonalną gwarancję urzeczywistnienia pozostałych wolności i praw”⁵⁴⁹.

W judykaturze treści art. 77 ust. 2 i wywodzony z niego zakaz do zamykania drogi sądowej jest określana mianem „konstytucyjnego prawa do sądu”, zestawiana z ogólną zasadą prawa do sądu określoną w art. 45 ust. 1⁵⁵⁰. Często oba te przepisy określane są jako „komplementarne względem siebie”⁵⁵¹.

Wzajemną relację treści art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji w swoim orzecznictwie⁵⁵² zauważa również Trybunał Konstytucyjny, gdzie wywodzi „ścisły ich

⁵⁴⁷ wyrok TK z 22 października 2013 r., SK 14/13, pkt III.4.2

⁵⁴⁸ P. Sarnecki, uwaga 15 do art. 45, [w:] Konstytucja..., t. II. Warszawa 2016

⁵⁴⁹ A. Wróbel, glosa do wyroków: z dnia 6 października 1998 r. (sygn. akt K 36/97), z dnia 16 marca 1999 r. (sygn. akt SK 19/98) i z dnia 8 grudnia 1998 r. (sygn. akt K 41/97), PS 2000, nr 1, s. 208

⁵⁵⁰ wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., K 28/97; wyrok TK z 16 stycznia 2006 r., SK 30/05; wyrok NSA z 28 lutego 2002 r., II SA/Kr 1562/98, niepubl

⁵⁵¹ uchwała SN z 18 stycznia 2001 r., III ZP 28/00, OSNP 2001, nr 7, poz. 210

⁵⁵² Cytując przy tym prace Z. Czeszejki-Sochackiego, H. Pietrzykowskiego oraz A. Wasilewskiego

związek: po pierwsze, oba przepisy ustanawiają konstytucyjne gwarancje prawa do sądu; po drugie, art. 77 ust. 2 rozumieć należy jako szczegółowe rozwinięcie art. 45 ust. 1; po trzecie, między postanowieniami art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 istnieje organiczna więź, a treść art. 77 ust. 2 stanowi dopełnienie konstytucyjnego prawa do sądu⁵⁵³.

Stanowisko w sprawie postrzegania wzajemnej relacji obu cytowanych powyżej regulacji i wpływu na tworzenie aktów prawa jest głęboko ugruntowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i powtarzane w wielu jego orzeczeniach⁵⁵⁴.

Treść obu omawianych artykułów tworzy ze sobą wspólną całość, lecz nie istnieje żadna podstawa do stwierdzenia, iż art. 77 ust. 2 jest powtórzeniem normy prawnej wynikającej z art. 45 ust. 1 Konstytucji⁵⁵⁵. Z treści normy prawnej określającej zakaz zamykania drogi sądowej wywieść można bardzo szeroki zakres podmiotowy. Używając w nim stwierdzenia „nikomu” ustawodawca podkreślił, iż z prawa do sądu może korzystać każdy, czyli nikomu nie można tego prawa ograniczyć. Bardzo szeroko ujęta gwarancja w takiej formule odnosi się zatem do praw człowieka i chroni każdego, czyje prawo i wolności zostają naruszane. Zatem polska ustawa zasadnicza chroni również prawa obywateli państw obcych, co odpowiada idei praw jednostek będącej filarem polskiej Konstytucji z 1997 roku. Przesłanie to płynie również z norm prawnych ujętych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (art. 6 ust. 1 i art. 13). Z usystematyzowanej w art. 77 ust. 2 Konstytucji zasady mogą korzystać osoby fizyczne „znajdujące się w stosunkach podporządkowania służbowego, tacy jak urzędnicy i wojskowi”⁵⁵⁶. Gwarancją ochrony prawa do sądu objęte są nie tylko osoby fizyczne, ale również osoby prawne prawa prywatnego oraz inne określone formy podmiotowości prawnej posiadające status prywatnoprawny⁵⁵⁷. Art. 77 ust. 2 nie ma zastosowania wobec jednostek samorządu terytorialnego i osób prawa publicznego⁵⁵⁸.

Celem gwarancji określonej w treści art. 77 ust. 2 jest dochodzenie praw i wolności wynikających bezpośrednio z ustawy zasadniczej, które należy interpretować

⁵⁵³ wyrok z 10 maja 2000 r., K 21/99, zob. także: M. Zubik, Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w świetle Konstytucji i orzecznictwa TK, PS 2005, nr 3, s. 13; wyrok z 22 października 2013 r., SK 14/13, pkt III.4.2

⁵⁵⁴ L. Garlicki (red.), M. Zubik (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II, Warszawa 2016 r., <https://sip.lex.pl/>, dostęp: 15.11.2018

⁵⁵⁵ zob. np. wyrok TK z 2010 r., SK 2/09, s. 12

⁵⁵⁶ L. Garlicki (red.), M. Zubik (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II, Warszawa 2016 r., <https://sip.lex.pl/>, dostęp: 15.11.2018

⁵⁵⁷ Z. Czeszejko-Sochacki, Prawo..., s. 93; M. Zubik, Sprawowanie..., s. 9; także – wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., K 28/97

⁵⁵⁸ J. Gołaczyński, A. Krzywonos, Prawo do sądu, [w:] Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 731

szeroko. W tym kontekście ustrojodawca miał w zamyśle zabezpieczenie ochrony praw obywatelskich nie tylko w zakresie możliwości wszczęcia postępowania sądowego, ale również możliwości rozpoznania sprawy przez niezawisły sąd i wydanie prawomocnego rozstrzygnięcia, które w razie potrzeby, poszerzone o środki przymusu prawnego doprowadzeni do jego skuteczności. Zakaz zamykania drogi do sądu, wynikający z art. 77 ust. 2 w płaszczyźnie instytucjonalnej nie określa bezpośrednio podmiotów, do których jest skierowany. Jednak biorąc pod uwagę proces tworzenia prawa obowiązek przestrzegania omawianej zasady konstytucyjnej skierowany jest do ustawodawcy, który określając prawo do sądu „w aspekcie pozytywnym” statuuje obowiązki w zakresie organów władzy publicznej, który mając w kompetencji tworzenie aktów prawa relatywnie efektywnie zabezpiecza procedurę do dochodzenia swoich praw poprzez drogę sądową⁵⁵⁹.

„W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Konstytucja nakłada na prawodawcę z jednej strony obowiązki pozytywne – utworzenia sprawnie funkcjonujących sądów i ustanowienia sprawiedliwej procedury sądowej, a z drugiej strony obowiązki negatywne, polegające na zakazie zamykania lub nadmiernego ograniczania prawa do sądu”⁵⁶⁰.

W orzecznictwie TK podkreśla się również, iż „z perspektywy art. 77 ust. 2 Konstytucji niedopuszczalne są zatem takie sytuacje, w których po naruszeniu praw i wolności nie byłyby możliwe stwierdzenie, rozpoznanie i ocena naruszenia”⁵⁶¹.

„Jeżeli na gruncie polskiego porządku brak jest wyraźnego przepisu ustawy zwykłej, który przewidywałby dopuszczalność drogi sądowej w sprawach dotyczących ochrony podstawowych wolności i praw gwarantowanych w Konstytucji RP, w sprawach tych gwarancje prawa do sądu przysługują każdemu bezpośrednio na podstawie art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 w związku z art. 175 i art. 177”⁵⁶².

Obowiązek legislacyjny ustawodawcy wobec określenia ochrony prawnej instrumentu petycji w prawie polskim gwarantuje zasada konstytucyjna określona treścią art. 77 ust. 1, która w przypadku praw obywatelskich określonych w art. 63 Konstytucji

⁵⁵⁹ L. Garlicki (red.), M. Zubik (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II, Warszawa 2016 r., <https://sip.lex.pl/>, dostęp: 15.11.2018

⁵⁶⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2007 r., sygn. akt SK 29/05.

⁵⁶¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 2009 r., sygn. akt SK 34/08

⁵⁶² uchwała SN z 18 stycznia 2001 r., III ZP 28/00, s. 291; zob. też np. wyrok SN z 25 lutego 1998 r., III RN 116/97, OSNP 1998, nr 24, poz. 701, s. 1110; postanowienie NSA z 19 lutego 1999 r., V SAB 7/99, OSP 2000, nr 5, poz. 82 i glosa E. Łętowskiej, tamże, zwłaszcza s. 271; wyrok TK z 10 lipca 2000 r., SK 12/99; uchwała SN z 12 marca 2003 r., III CZP 85/02, OSNC 2003, nr 10, poz. 129, s. 14).

została naruszona. Jak wskazuje TK, „jeżeli art. 45 ust. 1 dotyczy dochodzenia przed sądami wszelkich praw, także ustanowionych w innych aktach normatywnych niż konstytucja, to art. 77 ust. 2 obejmuje swoim znaczeniem prawa i wolności gwarantowane konstytucyjnie”⁵⁶³.

Gwarancja prawa do sądu w sytuacji naruszenia praw i wolności określonych ustawą zasadniczą, w tym także prawa do petycji wynika z normy konstytucyjnej określonej art. 77 ust. 2, o czym Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się wielokrotnie⁵⁶⁴.

Prawa podmiotowe, do których należy z całą pewnością zaliczyć prawo petycji, charakteryzują się szerokim wachlarzem możliwości ich ochrony prawnej. Są one obwarowane wysokim stopniem wykonalności, tj. dostępności i zapewnienia ze strony organów państw swobody ich realizacji. Dotyczy to zarówno generowania określonych działań i czynności organów zobowiązanych do konkretnych zachowań, ale także zabezpieczenia w sposób bezpośredni lub pośredni regulacji prawnych mających na celu ochronę prawną w razie ich naruszeń. „Dochodzenie praw naruszonych obejmuje przy tym nie tylko dochodzenie wynagrodzenia wyrządzonych szkód, ale może również obejmować inne roszczenia, np. o zaniechanie naruszeń w przyszłości”⁵⁶⁵. W związku z powyższym istotnym elementem prawa do sądu określonym normą art. 77 ust. 2 jest faktyczne naruszenie praw i wolności określonych Konstytucją⁵⁶⁶.

Prezentowany powyżej pogląd jest ugruntowany w doktrynie i judykaturze. Wątpliwości budzi jedynie zakres stosowania normy określonej treścią art. 77 ust. 2 Konstytucji w zakresie jej zastosowania w sytuacji naruszenia praw i wolności konstytucyjnych przez podmioty prywatne. Usytuowanie treści ust. 2 zaraz po regulacji prawnej dotyczącej prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działania organów władzy publicznej może świadczyć o jej uzupełniającym charakterze. Ustrojodawca wydaje się celowo nie powtórzył w treści art. 77 ust. 2 wobec działań i zaniechań organów władzy publicznej, w związku z czym istnieje duże prawdopodobieństwo, iż treść normy konstytucyjnej ujętej w ust. 2 artykułu 77

⁵⁶³ wyrok TK z 14 marca 2005 r., K 35/04. Również zob. A. Wróbel, glosa do wyroków..., s. 208; J. Gołaczyński, A. Krzywonos, Prawo..., s. 740; M. Zubik, Sprawowanie..., s. 13.

⁵⁶⁴ wyrok z 14 stycznia 2014 r., SK 25/11); zob. też np. wyroki TK z: 16 marca 1999 r., SK 19/98; 9 czerwca 1998 r., K 28/97; zob. też m.in. wyroki z: 9 czerwca 1998 r., K 28/97; 10 maja 2000 r., K 21/99; 15 czerwca 2004 r., SK 43/03; 14 marca 2005 r., K 35/04; 27 maja 2008 r., SK 57/06; 18 lipca 2011 r., SK 10/10). W tym samym kierunku poszło też od razu stanowisko SN (zob. uchwała SN z 18 stycznia 2001 r., III ZP 28/00, s. 292).

⁵⁶⁵ L. Garlicki (red.), M. Zubik(red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II, Warszawa 2016 r., <https://sip.lex.pl/>, dostęp: 15.11.2018

⁵⁶⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 kwietnia 2014 r., SK 12/13, pkt III.8

Konstytucji ma zastosowanie „do wszelkich przypadków naruszeń prawa przez podmioty prywatne podlegające jurysdykcji państwa polskiego”⁵⁶⁷.

Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, zamknięcie drogi do sądu wynikającej z art. 77 ust. 1 Konstytucji „ma miejsce w sytuacji, gdy żaden sąd nie jest właściwy do rozpatrzenia sprawy dotyczącej naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw”⁵⁶⁸.

Zakaz zamykania drogi sądowej ma miejsce, gdy ustawodawca wprowadza w życie regulacje prawne wykluczające orzekanie przez sąd w stosunku do naruszeń konstytucyjnych praw i wolności obywatela, jak też w sytuacji określania środków prawnych, które pośrednio doprowadzają do wyłączenia jurysdykcji sądowej w stosunku do naruszeń cytowanych powyżej praw⁵⁶⁹.

Trybunał Konstytucyjny odnosił się również do faktu, iż „w treści art. 77 ust. 2 Konstytucji zagwarantowane zostało konstytucyjne prawo podmiotowe. Chodzi tu jednak o sytuację całkowitego, bezpośredniego lub pośredniego (...) pozbawienia możliwości rozpoznania sprawy przez sąd w postępowaniu sądowym”⁵⁷⁰. Zakaz zamykania drogi sądowej dotyczy wszystkich rodzajów sądów⁵⁷¹.

W związku z powyższym słusznym jest poddanie pod rozagę ustawodawcy nowelizację regulacji dotyczących prawa petycji w zakresie ustanowienia ochrony prawnej tegoż wystąpienia, gdyż przez takie niedopatrzenie prawne w istotny sposób dochodzi do naruszenia postanowień Konstytucji.

⁵⁶⁷ L. Garlicki (red.), M. Zubik (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II, Warszawa 2016 r., <https://sip.lex.pl/>, dostęp: 15.11.2018

⁵⁶⁸ wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2010 r., SK 2/09

⁵⁶⁹ Wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 2009 r., SK 34/08 i z dnia 11 stycznia 2012 r., K 36/09.

⁵⁷⁰ wyrok z dnia 12 stycznia 2010 r., SK 2/09, s. 12

⁵⁷¹ L. Garlicki, uwaga 8 do art. 177, [w:] Konstytucja..., t. IV, Warszawa 2005; A. Zieliński, Prawo do sądu i organizacja władzy sądowniczej, [w:] Księga XX-lecia Trybunału Konstytucyjnego, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 497) do decyzji ustawodawcy (M. Zubik, Sprawowanie..., s. 10

5.1.3. Instytucja prawa do wniesienia ponaglenia wobec instrumentu petycji.

Zgodnie z art. 237 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, „organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca. W przypadku niezałatwienia skargi we wspomnianym terminie, odpowiednie zastosowanie mają przepisy art. 36-38 K.p.a.” (art. 237 § 4 K.p.a.).

Poprzez nowelizację Kodeksu postępowania administracyjnego w 2017 roku do obrotu prawnego wprowadzono m.in. instytucję ponaglenia. Art. 37 k.p.a. przyznaje prawa wniesienia ponaglenia w przypadku beczynności lub przewlekłości prowadzonego przez organ administracji publicznej postępowania administracyjnego. Prawo to przysługuje stornie postępowania administracyjnego lub uczestnikowi na prawach strony. Jednak należy zwrócić szczególną uwagę na treść art. 237 § 4 k.p.a.⁵⁷², w którym ustawodawca nie pomija praw uczestników postępowania skargowego i określa możliwość wniesienia ponaglenia w postępowaniu w sprawie rozpatrzenia skargi powszechnej. Pominięto jednak postępowanie wnioskowe. Ochronę prawną instrumentu wniosku, choć nie wynika ona wprost z przepisów ustawy, można wywieść z treści art. 246. § 1, w którym określa się, iż wnioskodawca, który jest niezadowolony ze sposobu załatwienia jego wniosku lub w razie niezałatwienia go w terminie służy prawo wniesienia skargi powszechnej. Takie przekierowanie trybu rozpatrzenia składanego wystąpienia nie należy do ikony dobrej legislacji, lecz mimo wszystko stanowi instrument proceduralnej ochrony praw obywatelskich.

Choć wszystkie te środki kontroli społecznej administracji są klasyfikowane jako tożsame gatunkowo, większa część doktryny i judykatury nie dopuszcza możliwości wywiedzenia delegacji prawnej do wniesienia ponaglenia w sprawie beczynności organu w zakresie rozpatrzenia petycji. Biorąc pod uwagę treść art. 37 w zw. z art. 237 § 4 k.p.a. oraz treść art. 15 u.p. należy zauważyć brak konsekwencji ustawodawczej w zakresie stanowienia prawa wobec ochrony prawnej konstytucyjnych praw obywatelskich w zakresie prawa do petycji.

Przedmiotem postępowania o beczynność organu prowadzącego sprawę w postępowaniu administracyjnym, zwykłym czy odrębnym „nie jest określony akt lub

⁵⁷² Art. 237 § 4 k.p.a.: „w razie niezałatwienia skargi w terminie określonym w § 1 stosuje się przepisy art. 36–38.

czynność organu administracji, lecz ich brak w sytuacji, gdy organ miał obowiązek podjąć działanie w danej formie i w określonym przez prawo terminie”⁵⁷³.

Wniesienia ponaglenia z art. 37 k.p.a. rozpoczyna oddzielne, niezależne postępowanie w sprawie stwierdzenia bezczynności lub przewlekłości działania organu administracji publicznej. Jest to postępowanie odrębne, nazywane „postępowaniem wpadkowym”⁵⁷⁴.

Treść art. 37§ 1 określa legalną definicję terminów bezczynność jak też przewlekłość postępowania administracyjnego. „Zgodnie z pkt 1 cytowanego przepisu przez bezczynność należy rozumieć niezakończenie sprawy w terminie określonym w art. 35 lub przepisach szczególnych lub w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1. Natomiast przewlekłość oznacza prowadzenie postępowania dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy (pkt 2)”⁵⁷⁵.

Termin „załatwienia sprawy” wynika z treści art. 1 KPA, czyli dotyczy tych spraw, których rozstrzygnięcie podejmuje się w drodze decyzji lub ugody. Jednak taka interpretacja prowadziła by do konkluzji, iż dopuszczenie się przewlekłości lub bezczynności organu administracji publicznej dotyczyć może jedynie spraw prowadzonych w ogólnym postępowaniu administracyjnym, co do których terminy załatwienia sprawy określa art. 35 k.p.a. Jednak kodeks postępowania administracyjnego przewiduje także inne terminy, które nie są rozpatrywane w postępowaniu głównym. Jest to art. 106 § 3 kpa, gdzie organ, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska, obowiązany jest przedstawić je niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia mu żądania, chyba że przepis prawa przewiduje inny termin lub istotny z punktu widzenia niniejszego opracowania również art. 237 § 4 kpa⁵⁷⁶.

„Bezczynność organu prowadzącego postępowanie administracyjne ma miejsce wówczas, gdy ten będąc właściwym w sprawie – nie załatwia jej w ustawowym terminie, a zatem nie wydaje rozstrzygnięcia bez usprawiedliwienia pozwalającego na przesunięcie tego terminu. Przyczyny przekroczenia terminu załatwienia sprawy mogą mieć natomiast

⁵⁷³ Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 września 2013 roku, syg. akt I OPS 2/13,

⁵⁷⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lipca 2016 r.⁵⁷⁴ Syg. akt I OSK 3389/15, LEX nr 2100712

⁵⁷⁵ Ibidem..

⁵⁷⁶ A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, Komentarz do art. 37 k.p.a., Lex 2018, <http://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogi3damrrgi3tinzoobqalrugu3dkmbuha2q>
Dostęp: 14.01.2019

znaczenie przy ocenie, czy miało ono miejsce z rażącym naruszeniem prawa (art. 37 § 6 pkt 1)⁵⁷⁷”.

Institucja ponaglenia, zaczerpnięta z ustawy ordynacja podatkowa, jest to forma działania prawnego mająca na celu walkę z beczynnością lub przewlekłością organów administracji publicznej. Pomimo szerokiej debaty naukowej w przedmiocie istotnej luki prawnej, jaką jest brak instrumentów prawnych chroniących konstytucyjne prawo do petycji, skargi i wniosku, ustawodawca nowelizując k.p.a. w 2017 roku nadal pozostał w nieuzasadnionej beczynności legislacyjnej w tym zakresie.

Institucja ponaglenia jest uprawnieniem szeroko rozumianych stron postępowania administracyjnego jak też uczestników postępowania skargowego. Prawo wniesienia ponaglenia przysługuje, jeżeli organ administracji publicznej dopuścił się beczynności, czyli nie załatwił sprawy w terminie określonym w art. 35 lub przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1, jak też dopuścił się przewlekłego prowadzenia postępowania administracyjnego, tj. sprawa była rozpatrywana przez niego dłużej niż jest to niezbędne do jej załatwienia. Ponaglenie powinno być opatrzone uzasadnieniem. Ponaglenie wnosi się do organu wyższego stopnia za pośrednictwem organu prowadzącego postępowanie, a jeżeli wobec organu pozostającego w beczynności brak jest organu wyższego stopnia, ponaglenie rozpatruje instytucja prowadząca wadliwe postępowanie. Prowadzący postępowanie jest obowiązany przekazać ponaglenie organowi wyższego stopnia bez zbędnej zwłoki nie później jednak niż w terminie siedmiu dni od dnia jego otrzymania. Organ przekazuje ponaglenie wraz z niezbędnymi odpisami akt sprawy. Odpisy mogą zostać sporządzone w formie dokumentu elektronicznego. Ten rozpatrując ponaglenie wydaje postanowienie, w którym wykazuje czy organ rozpatrujący sprawę dopuścił się beczynności do przewlekłego prowadzenia postępowania stwierdzając jednocześnie czy miała ona miejsce z rażącym naruszeniem prawa. W przypadku stwierdzenia beczynności lub przewlekłości organ wyższego stopnia zobowiązuje organ prowadzący sprawę do jej załatwienia, wyznaczając nowy termin. Jeżeli postępowanie jest zakończone zarządza wyjaśnienia przyczyn i ustalenia osób winnych beczynności lub przewlekłości, a w razie potrzeby także podjęcia środków zapobiegających beczynności lub przewlekłości w przyszłości.

⁵⁷⁷ wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 marca 2016 r., I OSK 2567/15, LEX nr 2036047

Organ, do którego trafia ponaglenie ma prawo z urzędu zmienić postanowienie wyznaczając przy tym dłuższy termin zakończenia postępowania. Dokonuje tego, gdy wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody, wymagających dłuższego postępowania, nieznanne w momencie wyznaczenia terminu. W przypadku stwierdzenia beczynności lub przewlekłości organ prowadzący postępowanie niezwłocznie załatwia sprawę oraz zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych beczynności lub przewlekłości, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających beczynności lub przewlekłości w przyszłości⁵⁷⁸.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntowany jest pogląd, iż złożenie skargi na beczynność organu administracji publicznej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego uzależnione jest od wyczerpania wcześniejszego przewidzianego trybu w postaci złożenia ponaglenia w trybie art. 37 kpa. Stanowisko znajduje swoje uzasadnienie również w treści artykułu art. 52 §1 ustawy Prawo postępowania przed sądami administracyjnymi, który stanowi, iż skargę na beczynność organu w postępowaniu administracyjnym można wnieść po wyczerpaniu innych środków zaskarżenia. Przez wyczerpani środków zaskarżenia należy rozumieć sytuację, w której stronie nie przysługuje żaden środek zaskarżenia, taki jak zażalenie, odwołanie lub ponaglenie, przewidziany w ustawie⁵⁷⁹.

Mając na uwadze powyższe, zasadnym staje się rozważenie podjęcia stosownych działań prawnych w zakresie nowelizacji ustawy o petycjach bądź Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie ustawowego określenia możliwości wniesienia ponaglenia również w stosunku do instrumentu petycji.

⁵⁷⁸ Art. 37 k.p.a.

⁵⁷⁹ Art. 52 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r Prawo postępowania przed sądami administracyjnymi, Dz.U. 2002 nr 153 poz. 1270, ze zm.

5.1.4. Zasadność poszerzenia jurysdykcji sądowoadministracyjnej wobec instrumentu petycji.

Skargę na przewlekłe postępowanie lub beczynność organu administracji publicznej uprawniony organ może wnieść do sądu administracyjnego na podstawie delegacji art. 3 § 2 pkt 8 w zw. z pkt 4 oraz 9 p.p.s.a.

Niezmiennie od wielu lat toczy się spór doktrynalny, oparty o negatywne stanowisko judykatury wobec, jak się wydaje potrzebnej nowelizacji prawa procesowego w kierunku rozszerzenia kontroli sądowej wynikającej z art. 3 § 2 pkt 8 w zw. z pkt 4 oraz 9 p.p.s.a. o rozpatrywanie spraw z zakresu beczynności organów w procedurze rozpatrywania skarg, wniosków i petycji. Takie rozwiązanie, przy obecnej konstrukcji prawa i procedury administracyjnej wydaje się być jedyną realną propozycją ustanowienia ochrony prawnej instrumentu zarówno petycji, jak również instrumentu skargi czy wniosku.

Prawo petycji jest prawem gwarantowanym przepisami ustawy zasadniczej. Art. 63 Konstytucji stanowi, iż „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”. Uprawnienie to obejmuje nie tylko możliwość złożenia petycji do organów władzy publicznej, ale również prawo żądania jej rozpatrzenia zgodnie z określoną procedurą oraz otrzymania stosownego powiadomienia o sposobie jej rozpatrzenia. W sytuacji, gdy wniesiona petycja nie zostaje rozpatrzona w sposób określony ustawą i wnoszący nie zostanie powiadomiony o sposobie jej rozpatrzenia, nie ma on prawnej możliwości podważenia braku reakcji prawnej organu, do której jest on ustawowo zobligowany. W takiej sytuacji dochodzi zatem do naruszenia jego konstytucyjnego prawa, którego ochronę sądową gwarantuje ustawa zasadnicza (art. 77 ust. 2 Konstytucji). Jeżeli zatem ustrojodawca nie pominął konstytucyjnego prawa określającego ochronę sądową praw i wolności obywatelskich, również prawa do petycji, to bez żadnej wątpliwości szczegółowy tryb zaskarżenia beczynności organu w sprawie braku rozpatrzenia petycji powinien w sposób wyraźny zostać określony ustawą. Nowelizacja ustawy Prawo postępowania przed sądami administracyjnymi w zakresie art. 3 ust. 2 pozwoli na uruchomienie realnego środka ochrony prawnej instrumentu petycji chroniącego prawa jednostki wobec beczynności organu administracji publicznej w zakresie rozpatrzenia petycji, jak też

pozwole na „realizację konstytucyjnego prawa jednostki do dochodzenia przed sądem naruszonego prawa do petycji”⁵⁸⁰.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 8 i 9 ustawy – Prawo o wstępowanie przed sądami administracyjnymi⁵⁸¹ „kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na bezczynność tych organów, polegających na braku wydania:

- 1) decyzji administracyjnej,
- 2) postanowienia, na które służy zażalenie albo kończącego postępowanie, a także postanowienie rozstrzygające go sprawę co do istoty,
- 3) postanowienia, którego wydanie przewidują przepisy postępowania egzekucyjnego i zabezpieczającego, zaskarżalnego zażaleniem,
- 4) innego niż decyzja administracyjna lub w/w postanowienia aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczącego uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa,
- 5) pisemnej interpretacji przepisów prawa podatkowego,
- 6) innego niż decyzja administracyjna lub w/w postanowienia aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczącego uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, który powinien być podjęty w ramach postępowania administracyjnego określonego w kodeksie postępowania administracyjnego”.

W stosunku do bezczynności organu administracji publicznej w zakresie rozpatrywania petycji (skarg i wniosków) właściwość sądu w tym zakresie jest wyłączona i w chwili obecnej nie ma możliwości dochodzenia stwierdzenia naruszenia konstytucyjnych praw na drodze sądowej.

W odniesieniu do wcześniej prezentowanej normy prawnej zawartej w art. 77 ust. 2 Konstytucji, ustawodawca poprzez bierność legislacyjną w niniejszym zakresie dopuszcza się łamania konstytucyjnej zasady zakazu zamykania drogi sądowej poprzez tworzenie aktów prawnych nie zawierających ochronę sądową praw konstytucyjnych, do których należy prawo petycji, skargi i wniosku.

⁵⁸⁰ Pismo z dnia 31 stycznia 2018 r. o nr BO-060-5/17, skierowane do przewodniczącego Komisji Praw Człowieka, Petycji i Praworządności Senatu RP w związku ze wszczętą procedurą wyjaśniającą wątpliwości prawne Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie niezgodności prawa z Konstytucją RP.

⁵⁸¹ Dz.U. 2002 nr 153 poz. 1270, ze zm.

W praktyce, jednym z najczęstszych przykładów bezczynności bądź przewlekłości postępowania organu administracji publicznej jest brak podejmowania określonych działań ze strony organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w zakresie procedury rozpatrywania wpływających skarg. W tej konkretnej zależności instytucjonalnej organem kontrolnym i nadzorczym w stosunku do działalności uchwałodawczej organu stanowiącego jednostek samorządu terytorialnego jest wojewoda. W sytuacji pozostawiania organu stanowiącego w bezczynności wobec przeprowadzenia procedury rozpatrzenia wpływającej skargi, wojewoda w ramach swych kompetencji nie został wyposażony przez ustawodawcę w żaden władczy środek prawny, mogący mieć realny wpływ na zaprzestanie działań niezgodnych z prawem. Jedynym środkiem, jaki może w tej sytuacji zastosować organ nadzoru jest wezwanie do zaprzestania naruszenia prawa oraz zobowiązanie do podjęcia stosownych działań w celu niezwłocznego załatwienia skargi. W dalszym ciągu, instrument skargi, wniosku i petycji jest pozbawiony realnych środków prawnych chroniących prawo do ich realizacji.

Obecnie skarga na bezczynność organu administracji publicznej w sprawie rozpatrzenia petycji (skargi i wniosku) jest niedopuszczalna. Jedynym efektywnym sposobem przeciwdziałania bezczynności ze strony organów właściwych do rozpatrzenia skarg, wniosków czy petycji wydaje się być rozważenie uruchomienia możliwości korzystania z kontroli sądowej i włączenie pod jurysdykcję sądów administracyjnych również badanie bezczynności organu w zakresie proceduralnych aspektów rozpatrywania petycji, skarg i wniosków.

Judykatura nie wspiera takich rozwiązań, uzasadniając to specyfiką spraw skargowych, wnioskowych czy też petycyjnych. Zdaniem Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, kontroli sądów administracyjnych podlegają sprawy z zakresu działalności administracji publicznej, które określają prawa i obowiązki obywateli, a zakończenie wszczętego w takiej sprawie postępowania administracyjnego kończy się wydaniem decyzji administracyjnej lub innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej. W konsekwencji powyższego, skarga na bezczynność organów administracji publicznej może dotyczyć aktów wydanych w sformalizowanym, jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym i przysługuje pomiotom posiadających interes prawny. „Wprowadzenie kontroli sądu administracyjnego w tym zakresie musiał bez konieczności być ograniczony i nigdy nie sprowadzać się do zbadania, czy organ administracji udzielił w terminie odpowiedzi na skargę, wniosek lub petycję, z pominięciem oceny prawidłowego udzielania odpowiedzi na tą skargę wniosek lub

petycję. Oznacza to, że ochrona udzielana przez sąd administracyjny nie byłaby skuteczna, ponieważ organ mógłby łatwo uwolnić się od zagrożenia związanego ze skargę do sądu poprzez udzielanie wymijającej lub zdawkowej odpowiedzi. Przyznanie prawa wniesienia skargi na bezczynność lub przewlekle prowadzenie postępowania w sprawach skarg, wniosków i petycji, z powyższego punktu widzenia stanowiłoby istotne rozszerzenie kognicji sądu administracyjnego. Nie wydaje się jednak, aby było to uzasadnione potrzebą ochrony praw jednostek”⁵⁸².

W każdej z przedstawianych opinii prawnych odmawiających zasadności rozszerzenia jurysdykcji sądowej w stosunku do bezczynności organów administracji publicznej w sprawach z zakresu petycji, skarg czy wniosków większość autorów odnosi się do merytorycznej części rozpatrywania składanych wystąpień. Uwagę należy skupić jednak na najważniejszym z punktu widzenia ochrony instrumentu petycji, skargi i wniosku elemencie, tj. jego istoty jako konstytucyjnego prawa człowieka, które poprzez brak ochrony prawnej nie może być realizowane w polskim porządku prawnym.

W przypadku dopuszczenia się przez organy władzy publicznej bezczynności sądy administracyjne dysponują możliwością wymierzenia z urzędu lub na wniosek skarżącego stosownej grzywny, o której mowa w art. 149 § 2 i art. 154 § 6 p.p.s.a.. Takiej możliwości nie posiadają samorządowe kolegia odwoławcze czy organy sprawujące nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie rozpatrywania skarg, wniosków i petycji. Dodatkowo, przy uznaniu bezczynności organu przez sąd administracyjny, gdy zawiniony organ odmawia wykonania ciężącego na nim wyroku w określonym terminie osobie, która poniosła z tego powodu szkodę służy roszczenie o odszkodowanie na zasadach określonych w Kodeksie cywilnym (art. 154 § 4 p.p.s.a.)⁵⁸³.

W tym zakresie jako wniosek *de lege ferenda* zasadnym jest rozważenie podjęcia kroków prawnych wobec nowelizacji ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o Prawo postępowania przed sądami administracyjnymi i poszerzenia zakresu przedmiotowego art. 3 ust. 2 p.p.s.a o możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego bezczynności organu w sprawie procedury rozpatrywania petycji, skarg i wniosków.

⁵⁸² Pismo z dnia 31 stycznia 2018 r. o nr BO-060-5/17, skierowane do przewodniczącego Komisji Praw Człowieka, Petycji i Praworządności Senatu RP w związku ze wszczętą procedurą wyjaśniającą wątpliwości prawne Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie niezgodności prawa z Konstytucją RP.

⁵⁸³ Opinia prawna przedstawiona w piśmie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 22 listopada 2016 r, nr V.510.68.2016.TS, skierowane do Senatu RP w sprawie wniosku o zbadanie zasadności zmiany prawa w zakresie ochrony prawnej instrumentu skargi, wniosku i petycji.

5.2. Obszar funkcjonowania środków konstytucyjnych mających na celu ochronę zgodności prawa z ustawą zasadniczą w zakresie prawa do petycji.

5.2.1. Skarga Konstytucyjna a prawo petycji

Art. 79 ust. 1 Konstytucji RP określa, iż „każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”.

Jednym z praw chronionych skargą konstytucyjną jest prawo petycji. Instrument skargi konstytucyjnej daje możliwość określonym podmiotom (osobom fizycznym i prawnym) ochrony ich praw i wolności obywatelskich, w razie ich naruszenia przez inne akty prawa bądź poprzez bezczynność organów państwowych, w procedurze oddzielnego postępowania przed sądem konstytucyjnym.⁵⁸⁴ „Podmiot uprawniony do wniesienia skargi konstytucyjnej ma prawo ją wnieść dopiero wtedy, gdy sąd lub organ administracji publicznej „orzeknie ostatecznie” o jego wolnościach, prawach albo obowiązkach określonych w konstytucji. W tym kontekście (obowiązek wyczerpania drogi sądowej) mówi się niekiedy, że skarga konstytucyjna ma charakter subsydiarny”⁵⁸⁵. Do materialnych przesłanek skargi konstytucyjnej należą „osobisty interes prawny, (nie obiektywny – jak przy konstrukcji skargi powszechnej) i interes aktualny (nie potencjalny)”⁵⁸⁶.

Skarga konstytucyjna wszczyna postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, którego celem jest wyeliminowanie z obrotu prawnego regulacji niezgodnych z ustawą zasadniczą⁵⁸⁷. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wydane w trybie skargi konstytucyjnej w przedmiocie niezgodności regulacji prawnych z art. 63 Konstytucji RP, w praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego są bardzo rzadkie. Rozstrzygnięcie Trybunału nie stanowi bezpośredniej ochrony praw skarżącego, który

⁵⁸⁴ Banaszak, Skarga konstytucyjna, PiP 1995, z. 12, s. 5 oraz L. Garlicki, Trybunał Konstytucyjny w projekcie Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, PiP 1996, z. 2, s. 12

⁵⁸⁵ Z. Czeszejko-Sochacki, Skarga konstytucyjna..., s. 38–39, a także P. Sarnecki, Nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, PS 1998, nr 1

⁵⁸⁶ L. Garlicki (red.), M. Zubik (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II, Lex.pl, s. 34

⁵⁸⁷ zob. art. 188 pkt 5 i art. 191 ust. 1 pkt 6 Konstytucji RP

doznał naruszenia jego konstytucyjnych praw i wolności, lecz ma ono skutek erga omnes⁵⁸⁸.

Do Trybunału Konstytucyjnego w całej historii funkcjonowania trybunału wpłynęło zaledwie kilka skarg konstytucyjnych, w których zarzucano niezgodność obowiązujących regulacji prawnych z art. 63 Konstytucji RP.

Jedną z nich jest skarga skierowana do TK 14 października 2015 r. przez Rzecznika Praw Obywatelskich⁵⁸⁹, w której wystąpił on z wnioskiem o zbadanie zgodności art. 6 § 2 zdanie drugie i § 3 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny wykonawczy⁵⁹⁰ z art. 32 i art. 63 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; RP. § 10 pkt 2 i 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobów załatwiania wniosków, skarg i próśb osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych⁵⁹¹ z art. 32 i art. 63 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

„W uzasadnieniu RPO zauważył, że powołane przepisy kodeksu karnego wykonawczego są przepisami szczególnymi w stosunku do unormowań działu VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego⁵⁹². Zaskarżony art. 6 § 2 zdanie drugie oraz § 3 pkt 3 k.k.w., które wymagają uzasadnienia żądania zawartego w skardze (wniosku, prośbie) w stopniu umożliwiającym jej rozpoznanie, w szczególności dołączenia odpowiednich dokumentów, formalizują postępowanie skargowe. Tymczasem, zdaniem RPO, nie budzi wątpliwości to, że skarga w polskim systemie prawnym jest odformalizowanym środkiem ochrony interesów jednostki, co potwierdza art. 227 k.p.a. Art. 6 § 2 zdanie drugie oraz § 3 pkt 3 k.k.w. podwyższają wymagania dotyczące formy skargi (wniosku, prośby) w stosunku do warunków określonych w k.p.a. Przepisy te dotyczą wszystkich skazanych, a więc nie tylko skazanych odbywających karę pozbawienia wolności. Tym samym nie można wykluczyć takiej sytuacji, że dana osoba złoży do tego samego organu skargę jako do organu wykonującego orzeczenie, w innej zaś równoległej sprawie jako do organu państwowego (art. 2 k.p.a.). Rygory formalne tych równoległych skarg kierowanych do tego samego organu będą jednak odmienne.

Wątpliwości RPO budzi też art. 6 § 3 pkt 2 k.k.w. umożliwiający pozostawienie skargi (wniosku, prośby) bez rozpoznania, jeżeli zawiera wyrazy lub zwroty powszechnie

⁵⁸⁸ L. Garlicki (red.), M. Zubik (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II, Lex.pl, s. 36

⁵⁸⁹ dalej RPO

⁵⁹⁰ Dz.U. z 1997 nr 90 poz. 557, dalej k.k.w.

⁵⁹¹ Dz.U. 2003 nr 151 poz. 1467, dalej rozporządzenie

⁵⁹² dalej k.p.a.

uznawane za obraźliwe lub obelżywe albo gwarę przestępców. W ocenie RPO, przepis ten należy łączyć z art. 116 a pkt 2 k.k.w. zakazującym skazanym odbywającym karę pozbawienia wolności posługiwania się takim językiem. Niemniej jednak ten zakaz odnosi się wyłącznie do określonych skazanych, a nie do ich ogółu. W związku z tym art. 6 § 2 zdanie drugie oraz § 3 pkt 2 i 3 k.k.w. w istotny sposób ograniczają prawa osób skazanych do złożenia i rozpoznania skargi (wniosku, prośby) w stosunku do unormowań powszechnych w tym zakresie. Trudno zaakceptować uwarunkowania skargowe przyjęte w zaskarżonych przepisach, ponieważ skazani najczęściej nie mają należytej możliwości udokumentowania swej skargi (np. na nieodpowiednią opiekę lekarską czy niewłaściwy stosunek do nich przełożonych) i w większości używają języka potocznego noszącego znamiona wulgarne.

Ustawodawca zatem w stosunku do jednej kategorii podmiotów będących osobami skazanymi, i to tylko w ich relacjach skargowych z organami wykonującymi orzeczenie, wprowadził istotne ograniczenie prawa do skargi (art. 63 Konstytucji). Narusza to art. 32 Konstytucji w kontekście zasadniczo niesformalizowanej drogi skargi (wniosku czy petycji) wynikającej z ogólnych reguł określonych w k.p.a. Przy tym odstępstwo od zasady równego traktowania nie ma dostatecznego uzasadnienia (nie jest racjonalne). Jednocześnie RPO zwrócił uwagę, że kwestionowane przepisy regulują wyłącznie prawo samego skazanego do skargi i wniosku (również petycji). Z art. 63 Konstytucji wynika jednak, że prawo to może być realizowane również przez inną osobę, za zgodą skazanego. W takiej sytuacji nie będą miały zastosowania ograniczenia wynikające z art. 6 § 2 i 3 k.k.w., których nie przewidują ogólne reguły wynikające z k.p.a. (skarga pozbawiona uzasadnienia czy też niepoprawna językowo będzie musiała być rozpoznana merytorycznie).

Zdaniem RPO, wynikająca z zaskarżonych przepisów ingerencja w prawo określone w art. 63 Konstytucji nie spełnia kryterium wskazanego w art. 31 ust. 3 Konstytucji, tj. nie przemawia za nią wzgląd na konieczność ochrony wartości wymienionych w tym przepisie ustawy zasadniczej. Potwierdzeniem tego jest powszechny system składania skarg i wniosków w trybie przepisów k.p.a., który nie wprowadza analogicznych ograniczeń do tych, które wynikają z art. 6 § 2 zdanie drugie oraz § 3 pkt 2 i 3 k.k.w. RPO zaznaczył, że analogiczną treść w stosunku do art. 6 § 3 pkt 2 i 3 k.k.w. ma § 10 pkt 2 i 3 rozporządzenia. Stąd też zarzuty i argumenty wskazane powyżej są aktualne

również w odniesieniu do zaskarżonych przepisów rozporządzenia⁵⁹³. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił opinii RPO i skargę odrzucił.

Innym z orzeczeń TK, w których podnoszono niezgodność przepisów prawa z art. 63 Konstytucji była sprawa zainicjowana wnioskiem Sądu Okręgowego w Poznaniu, Wydział I Cywilny postanowieniem z 20 października 2003 r. (sygn. akt I C 1531/03/4), który zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym dotyczącym zgodności art. 87 k.p.c. z art. 63 w związku z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

„Przedmiotowe pytanie prawne zostało sformułowane w związku z postępowaniem cywilnym, w którym powódka udzieliła pełnomocnictwa procesowego swojej kuzynce (siostrze ciotecznej), sprawującej nad nią faktyczną opiekę z powodu jej upośledzenia umysłowego.

Ta z kolei udzieliła dalszego pełnomocnictwa procesowego adwokatowi, który stawiał się na rozprawie. Na gruncie tej sprawy sąd orzekający powziął wątpliwość co do konstytucyjności art. 87 k.p.c. w zakresie, w jakim zawęża on możliwość udzielenia przez osobę fizyczną pełnomocnictwa procesowego osobom spoza wskazanego tam kręgu, a precyzyjniej rzecz ujmując - w zakresie, w jakim wyklucza możliwość udzielenia takiego pełnomocnictwa opiekunowi faktycznemu. Uzasadniając zarzut niezgodności zakwestionowanego przepisu z art. 63 Konstytucji, sąd pytający stwierdził, że zgodnie z tym przepisem każdy ma prawo wystąpić do organów władzy publicznej, tj. do organów władzy ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej, w interesie publicznym lub prywatnym własnym lub innej osoby za jej wiedzą lub zgodą, co przed sądem cywilnym musi przybrać formę pełnomocnictwa procesowego. W jego ocenie art. 63 Konstytucji gwarantuje prawo do wnoszenia petycji, tj. pism zawierających prośbę skierowaną do władz czy osób na wyższym stanowisku, oraz prawo do składania wniosków, tj. propozycji skierowanych do odpowiednich władz, dotyczących załatwienia jakiejś sprawy, a ponadto prawo do występowania ze skargą. Jak podkreślił, wystąpienie z petycją, wnioskiem czy skargą otwiera postępowanie, którego tryb określa ustawa. W sprawach cywilnych jest to kodeks postępowania cywilnego. Ustosunkowując się do zarzutu niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 63 Konstytucji, Prokurator Generalny, jak też Marszałek Sejmu prezentujący stanowisko Sejmu RP stwierdzili, że prawo sformułowane w tym przepisie Konstytucji jest publicznym prawem podmiotowym każdego obywatela. Jego

⁵⁹³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 lipca 2016 r. syg. K 28/15, Lex.pl [dostęp z 11 czerwca 2018r.]

granice przedmiotowe wyznacza rodzaj zadań wykonywanych przez organy władzy publicznej oraz organizacje i instytucje społeczne, przy czym zadaniami tymi są wyłącznie zadania z zakresu administracji publicznej. Prawo do ustanowienia pełnomocnika w postępowaniu cywilnym jest zaś prywatnym prawem podmiotowym strony, którego realizacja pozostaje poza sferą działania administracji publicznej. Z tego powodu Prokurator Generalny uznał ten wzorzec kontroli za nieadekwatny w niniejszej sprawie. Wobec zaś faktu, że wątpliwość co do zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 31 ust. 3 Konstytucji pozostaje w związku z wątpliwością, co do jego zgodności z art. 63 Konstytucji, wyraził pogląd, iż stwierdzenie, że ten ostatni przepis jest nieadekwatnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie powoduje, że za wzorzec nieadekwatny uznać należy także art. 31 ust. 3 Konstytucji. Takie stanowisko uwzględnił i poparł Trybunał Konstytucyjny, który wyrokiem z dnia 16 listopada 2004 r., na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 i art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638 oraz z 2001 r. Nr 98, poz. 1070) umorzył postępowanie w zakresie dotyczącym badania zgodności art. 87 § 2-6 k.p.c. z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 63 Konstytucji ze względu na niedopuszczalność orzekania. W ocenie sądu występującego z przedmiotowym pytaniem prawnym zakwestionowany przepis narusza określone w art. 63 Konstytucji tzw. prawo petycji. Prawo to nie obejmuje jednak możliwości inicjowania postępowań sądowych. Wzorzec wyraźnie bowiem wskazuje, że określone w nim prawo dotyczy petycji, wniosków i skarg składanych do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Zakwestionowany przepis nie pozostaje w merytorycznym związku z tym wzorcem kontroli, co sprawia, że nie jest on z tym przepisem niezgodny; przez to zaś nie zachodzi potrzeba odniesienia się do art. 31 ust. 3 w związku z art. 63 Konstytucji”⁵⁹⁴.

Istotną, ważną na potrzeby analizy Skargi Konstytucyjnej jako środka ochrony prawa petycji wydaje się być sprawa z 10 stycznia 2006 r., w której strona skarżąca wniosła o stwierdzenie niezgodności art. 15 pkt 1, art. 41 i art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich⁵⁹⁵, dookreślone przez normę art. 52 ust. 2 kodeksu etyki lekarskiej (dalej KEL) w zakresie, w jakim przepisy te ograniczają konstytucyjną zasadę wolności słowa i prawa do krytyki, są niezgodne z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31

⁵⁹⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 listopada 2004 r. syg. akt: P 19/03

⁵⁹⁵ Dz.U. 2009 nr 219 poz. 1708, dalej u.i.l.

ust. 3, art. 17 ust. 1 i art. 63 konstytucji oraz w związku z art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Poza innymi zarzutami, skarżąca zarzuciła również naruszenie art. 63 konstytucji. W jej przekonaniu działanie polegające na publicznym krytykowaniu działalności zawodowej innego lekarza było - jednocześnie - publicznym formułowaniem wniosku i skargi do władz korporacji. W odniesieniu do naruszenia art. 63 konstytucji TK nie podzielił poglądów skarżącej. Zarzut naruszenia przez art. 52 ust. 2 KEL w związku z art. 15 pkt 1 i art. 41 u.i.l. postanowienia art. 63 konstytucji TK uznał za bezzasadny¹⁶⁴, zaś tezę, iż „artykuł prasowy dotyczący wadliwej - w ocenie skarżącej - praktyki zawodowej innego lekarza stanowi formę 'publicznego' wystąpienia z wnioskiem lub skargą do organów samorządu lekarskiego" za sztuczny i oparty na nieporozumieniu⁵⁹⁶.

Druga skarga konstytucyjna zarzucająca naruszenie art. 63 konstytucji została sformułowana na tle następującego stanu faktycznego. W 2004 r. funkcjonariusz Straży Granicznej wysłał do Ministra Obrony Narodowej pisma, w tym jedno anonimowe, w których zarzucił swemu przełożonemu popełnienie czynów nieliczących z godnością pełnionej funkcji. Postępowanie wyjaśniające nie potwierdziło zarzutów skarżącego, zaś on sam został oskarżony o dokonanie przestępstwa zniesławienia. Sąd Rejonowy wyrokiem z 21 września 2005 r. uznał skarżącego winnym popełnienia czynu z art. 212 § 1 w związku z art. 12 k.k., wymierzając mu karę 6 miesięcy pozbawienia wolności w zawieszeniu na 3 lata oraz karę grzywny, a także zobowiązał skarżącego do przeproszenia pokrzywdzonego. Na skutek apelacji Sąd Okręgowy wyrokiem z 20 stycznia 2006 r. uznał winę skarżącego, zmienił zaskarżone orzeczenie co do wymiaru kary, wymierzając skarżącemu karę grzywny - w zawieszeniu na dwa lata. Niezależnie od skazania przez sąd powszechny skarżący został także ukarany karą dyscyplinarną ostrzeżenia o niepełnej przydatności do służby. Skarżący w skardze konstytucyjnej z 17 maja 2006 r. zarzucił, iż art. 212 § 1 k.k., na podstawie którego został prawomocnie skazany przez sąd, narusza art. 54 ust. 1 w związku z art. 63 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Sprawa zgodności art. 212 § 1 k.k. z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji była już przedmiotem wiążącego rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego i zgodnie z zasadą *ne bis in idem* uniemożliwiającą dwukrotne orzekanie w tej samej sprawie, TK

⁵⁹⁶ Wyrok TK z dnia 23 kwietnia 2008 r., sygn. SK 16/07, OTK ZU 2008, nr 3A, poz. 45

umorzył postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. W uzasadnieniu do postanowienia TK podkreślił, iż jakkolwiek przy konstruowaniu na podstawie art. 63 Konstytucji oraz art. 221-225 k.p.a. normy prawnej określającej prawo składania petycji w zakresie hipotezy tej normy włączyć można elementy wynikające z art. 212 § 1 k.k. w związku z art. 47 Konstytucji, jako ograniczenie przedmiotowe dotyczące samej treści petycji, to jednak dyspozycje norm wynikających z art. 212 § 1 k.k. oraz z art. 63 Konstytucji i odpowiednich przepisów k.p.a., nie są ani zbieżne, ani przeciwne sobie, lecz wyraźnie kształtują odmienne sfery powinności. Czym innym jest prawo składania petycji, a czym innym ich forma treściowa, która nie może naruszać pozostałych, konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności. [...] Trudno zatem dopatrzeć się sprzeczności między zakazem zniesławienia, zawartym w art. 212 § 1 k.k., który stanowi realizację art. 47 Konstytucji i ma za zadanie uczynić zagwarantowaną w nim ochronę wolności i praw osobistych rzeczywistą i skuteczną - także dzięki zastosowaniu sankcji karnej - a art. 63 Konstytucji, który dotyczy zagadnienia wolności i praw politycznych.

5.2.2. Skarga do Rzecznika Praw Obywatelskich wobec ochrony prawa do petycji

Rzecznik Praw Obywatelskich⁵⁹⁷ jest organem stojącym na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji RP oraz w innych aktach normatywnych, w tym również na straży realizacji zasady równego traktowania⁵⁹⁸.

Na podstawie art. 80 Konstytucji, „każdy ma prawo wystąpienia, na zasadach określonych w ustawie, do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej. Zakres wniosku obejmuje zatem także naruszenie prawa petycji, którego dopuścił się organ władzy publicznej, organizacja lub instytucja społeczna wykonująca zadania zlecone z zakresu administracji publicznej”.

Podjęmując sprawę Rzecznik może samodzielnie prowadzić postępowanie wyjaśniające, zwrócić się o zbadanie sprawy lub jej części do właściwych organów, w szczególności organów nadzoru, prokuratury, kontroli państwowej, zawodowej lub

⁵⁹⁷ Dalej RPO

⁵⁹⁸ Art. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Dz.U. 1987 nr 21 poz. 123

społecznej bądź też zwrócić się do Sejmu o zlecenie Najwyższej Izbie Kontroli przeprowadzenie kontroli dla zbadania określonej sprawy lub jej części⁵⁹⁹.

Prowadząc postępowanie, Rzecznik ma prawo „zbadać, nawet bez uprzedzenia, każdą sprawę na miejscu. Może też żądać złożenia wyjaśnień, przedstawienia akt każdej sprawy prowadzonej przez naczelne i centralne organy administracji państwowej, organy administracji rządowej, organy organizacji spółdzielczych, społecznych, zawodowych i społeczno-zawodowych oraz organy jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną, a także organy jednostek samorządu terytorialnego i samorządowych jednostek organizacyjnych. Rzecznik ma możliwość także żądać przedłożenia informacji o stanie sprawy prowadzonej przez sądy, a także prokuraturę i inne organy ścigania oraz żądać do wglądu w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich akt sądowych i prokuratorskich oraz akt innych organów ścigania po zakończeniu postępowania i zapadnięciu rozstrzygnięcia oraz zlecać sporządzanie ekspertyz i opinii”⁶⁰⁰.

„Po zbadaniu sprawy Rzecznik może wyjaśnić wnioskodawcy, że nie stwierdził naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela, skierować wystąpienie do organu, organizacji lub instytucji, w których działalności stwierdził naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela. Wystąpienie takie nie może naruszać niezawisłości sędziowskiej. RPO może również zwrócić się do organu nadrzędnego nad jednostką, o której mowa w pkt 2 ustawy z wnioskiem o zastosowanie środków przewidzianych w przepisach prawa. Ma prawo także żądać wszczęcia postępowania w sprawach cywilnych, jak również wziąć udział w każdym toczącym się już postępowaniu – na prawach przysługujących prokuratorowi, żądać wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa ścigane z urzędu a także zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnosić skargi do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach – na prawach przysługujących prokuratorowi. Może też wystąpić z wnioskiem o ukaranie, a także o uchylenie prawomocnego rozstrzygnięcia w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach lub wnieść kasację lub rewizję nadzwyczajną od prawomocnego orzeczenia, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach”⁶⁰¹.

⁵⁹⁹ Art. 12 ustawy o RPO

⁶⁰⁰ Art. 13 ust. 1 ustawy o RPO

⁶⁰¹ Art. 14 ustawy o RPO

Organ, organizacja lub instytucja, „do których zostało skierowane wystąpienie, obowiązane są bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 30 dni, poinformować Rzecznika o podjętych działaniach lub zajętych stanowisku. W przypadku, gdy Rzecznik nie podziela tego stanowiska, może zwrócić się do właściwej jednostki nadrzędnej o podjęcie odpowiednich działań”⁶⁰².

Rzecznik Praw Obywatelskich posiada także możliwość, w związku z prowadzonymi postępowaniami przedstawienia właściwym organom, organizacjom i instytucjom oceny i swoje wnioski zmierzające do zapewnienia skutecznej ochrony wolności i praw człowieka i obywatela i usprawnienia trybu załatwiania ich spraw. Dodatkowo, może także występować do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej bądź o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela. RPO posiada kompetencję występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji RP, jak też zgłosić udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym i brać w nim udział. Aż wreszcie ma prawo występować z wnioskami do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości w praktyce lub których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie”⁶⁰³.

Sprawy, które dotyczyły naruszenia art. 63 Konstytucji, w tym bezpośrednio prawa petycji Rzecznik Praw Obywatelskich podejmował kilkakrotnie. Jedną szczególnie istotną jest wniosek skierowany do Ministerstwa Rozwoju w sprawie procedury składania petycji przez obywateli. W swoim wystąpieniu Rzecznik zwraca uwagę na istotę prawa petycji jako środka umożliwiającego w miarę możliwości łatwy i powszechny dostęp do władzy publicznej. Od dnia wejścia w życie ustawy o petycjach RPO monitoruje zakres stosowania nowych regulacji prawnych dotyczących petycji „starając się zidentyfikować m.in. praktyczne bariery w korzystaniu z tego mechanizmu przez uprawnione podmioty”. Propozycja zmiany ustawy o petycjach wynika z analizy procedur legislacyjnych w zakresie wprowadzania w życie nowego projektu ustawy o usługach zaufania, identyfikacji elektronicznej oraz zmianie niektórych ustaw ⁶⁰⁴. Projekt ustawy przewidywał nowelizację możliwości elektronicznego sposobu składania petycji.

⁶⁰² Art. 15 ust. 2 ustawy o RPO

⁶⁰³ Art. 16 ustawy o RPO

⁶⁰⁴ Nr projektu UC58, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

RPO podkreśla specyfikę postępowania w sprawie rozpatrzenia petycji, która jest uproszczona i w miarę możliwości łatwo dostępna dla obywatela. Ustawodawca tworząc ustawę dążył „do uczynienia z petycji narzędzia powszechnego i dostępnego, co miało przełożyć się również na skalę korzystania z niego przez uprawnione podmioty. Jak zauważają przedstawiciele doktryny prawa: „efekt [...] mógłby zostać zniweczony, gdyby prawodawca dał możliwości korzystania z tej drogi wyłącznie posiadaczom profili zaufanych ePUAP, czy osobom posiadającym bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu”⁶⁰⁵. Zatem działania podjęte przez Ministerstwo Rozwoju mają dwojaki charakter, z jednej strony chwalebnie miały na celu poszerzanie możliwości obywateli w zakresie dostępu do administracji publicznej cyfrowej ePUAP, jednak z drugiej strony obligują obywatela do korzystania do jednej z dwóch działań, jakim są przedstawione kwalifikowane formy komunikacji cyfrowej⁶⁰⁶.

W odpowiedzi na ten apel, Ministerstwo Rozwoju po przeanalizowaniu argumentów przedstawionych w piśmie, zgłosiło autopoprawkę w projekcie ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej, polegającą na zapewnieniu wyłącznie językowej zgodności przepisu art. 112 o petycjach z rozporządzeniem eIDAS, który uzyskał nowe brzmienie w zakresie art.4 ust. 5 : „petycja składana za pomocą środków komunikacji elektronicznej może być opatrzona kwalifikowanym podpisem elektronicznym oraz powinna zawierać także adres poczty elektronicznej podmiotu wnoszącego petycję. Wprowadzona autopoprawka utrzymuje nieobligatoryjność opatrywania podpisem elektronicznym petycji składanych za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Tym samym realizuje uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich, a ponadto wychodzi także naprzeciw wnioskowi i sugestiom zgłaszanym do Ministra Rozwoju i Ministra Cyfryzacji”⁶⁰⁷.

Tożsamy, wymierny prawnie skutek odnieść należy do wystąpienia RPO w sprawie zmian prawnych w zakresie naruszeń prawa petycji, tj. wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów wobec konieczności podjęcia niezbędnych kroków prawnych w

⁶⁰⁵ K. Wygoda, Forma petycji [w:] R. Balicki, M. Jabłoński, Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji, Wrocław 2015, s. 432

⁶⁰⁶ Pismo skierowane przez RPO do Ministra Rozwoju regionalnego z dnia 31 maja 2016 roku, o nr VII.604.4.2016. MW/JZ, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/wystapienie-do-ministra-rozwoju-ws-procedury-skladania-petycji-przez-obywateli>, dostęp z dnia: 11.09.2018r.

⁶⁰⁷ Pismo Ministra Rozwoju z dnia 10 czerwca 2016 roku, Nr DGE-I-022-1/36/16, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/wystapienie-do-ministra-rozwoju-ws-procedury-skladania-petycji-przez-obywateli>, dostęp z dnia: 11.09.2018r.

zakresie inicjatywy ustawodawczej wypełniającej obowiązek ustawowej percepcji przedmiotu i trybu rozpatrywania skarg, wniosków i petycji⁶⁰⁸.

Zamiar wdrożenia korelatywnego funkcjonowania prawa do skarg, wniosków i petycji wobec wszystkich obywateli Rzecznik przedstawił również w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości⁶⁰⁹ wobec naruszeń art. 63 Konstytucji RP w zakresie rozpatrywania skarg i wniosków skazanych w kontrze z wprowadzonymi zmianami ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw⁶¹⁰ w zakresie art. 6 § 2 i 3 pkt 2 i 3 k.k.w., w obszarze dodatkowych wymagań składanej skargi, jakie powinien spełnić skazany. Przedmiotem tych naruszeń była także podstawa prawna Skargi Konstytucyjnej, poddanej szerszej analizie we wcześniejszej części dysertacji.

Jedną ze spraw, o której również należy wspomnieć (w chwili obecnej jest w trakcie realizacji) jest wniosek zgłoszony przez RPO do Rzecznika Praw Dziecka, związany „realizacją prawa dzieci pozbawionych wolności do składania skarg”.

Przeprowadzona analiza i wizytacje prewencyjne Krajowego Mechanizmu Prewencji wykazały poważne nieprawidłowości w zakresie „istnienia efektywnego mechanizmu składania skarg przez dzieci przebywające w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich, policyjnych izbach dziecka i młodzieżowych ośrodkach wychowawczych, a także w domach pomocy społecznej⁶¹¹. Powszechną praktyką w miejscach pozbawienia wolności dzieci jest udostępnianie danych teleadresowych różnych instytucji i organizacji, do których dzieci mogą się zwrócić samodzielnie. Niejednokrotnie dane te wywieszane są na tablicach informacyjnych dopiero po interwencji przedstawicieli Krajowego Mechanizmu Prewencji. Wątpliwe jest skorzystanie z tych informacji przez dzieci z głębszą niepełnosprawnością intelektualną bądź przez dzieci nie mające dostępu do telefonu lub możliwości korespondowania bez kontroli personelu placówki. Obecne procedury nie zapewniają też żadnej ochrony przed ewentualnymi negatywnymi konsekwencjami wniesienia

⁶⁰⁸ Wystąpienie RPO do Prezesa Rady Ministrów w sprawie braku szczegółowych regulacji dotyczących przedmiotu i trybu rozpatrywania skarg, wniosków i petycji składanych do organów administracji publicznej, RPO-5S4S59-I/08 z 20.03.2008 r.

⁶⁰⁹ Wystąpienie RPO do Ministra Sprawiedliwości w sprawie przepisów dotyczących rozpoznawania skarg i wniosków skazanych, RPO-702934-IM2/ST z 26.07.2012 r.

⁶¹⁰ Dz.U. 2011 nr 240 poz. 1431

⁶¹¹ Problematyka i zakres problemu potwierdzają badania przeprowadzone w ramach Zaleceń Komitetu Praw Dziecka ONZ wydanych w dniu 2 października 2015 r., podczas 2052 sesji (CRC/C/SR.2052), związanych z trzecim i czwartym sprawozdaniem okresowym Polski z realizacji Konwencji (CRC/C/POL/CO/3-4),

skargi czy też ochrony przed dalszym krzywdzeniem przez sprawcę. Powszechną praktyką w miejscach pozbawienia wolności dzieci jest udostępnianie danych teleadresowych różnych instytucji i organizacji, do których dzieci mogą się zwrócić samodzielnie. Niejednokrotnie dane te wywieszane są na tablicach informacyjnych dopiero po interwencji przedstawicieli Krajowego Mechanizmu Prewencji. Wątpliwe jest skorzystanie z tych informacji przez dzieci z głębszą niepełnosprawnością intelektualną bądź przez dzieci nie mające dostępu do telefonu lub możliwości korespondowania bez kontroli personelu placówki. Obecne procedury nie zapewniają też żadnej ochrony przed ewentualnymi negatywnymi konsekwencjami wniesienia skargi czy też ochrony przed dalszym krzywdzeniem przez sprawcę⁶¹².

Z powyżej przedstawionych zdarzeń faktycznych, dotyczących interwencji RPO zainicjowanych złożonymi petycjami, jednoznacznie można uznać za wymierny środek kontroli społecznej, za pomocą którego możliwa jest zmiana regulacji prawnych dostosowanych do realnych potrzeb społeczeństwa. Jest to instrument, za pomocą którego władza publiczna otrzymuje informację zwrotną czy wprowadzane w życie normy prawne funkcjonują zgodnie z zamierzeniem ustawodawcy. Działalność RPO w zakresie ochrony praw i wolności człowieka, w tym prawa do składania petycji jest istotna z punktu widzenia też funkcji politycznej, jaką spełnia ta instytucja. Obok obowiązków formalno-prawnych działalność Rzecznika Praw Obywatelskich jest doskonałym polem do sygnalizowania zmian, które poprzez konstruktywną debatę publiczną mogą prowadzić do pogłębiania wiedzy na temat przysługujących obywatelom praw, również prawa do petycji.

Podsumowanie

Na podstawie wyników przeprowadzonych badań opartych o szczegółową analizę instytucji prawnych, których zadaniem jest ochrona naruszonych praw i wolności obywatela, należy przecząco odpowiedzieć na postawione we stępie rozdziału pytanie badawcze, a mianowicie opartych o hipotezę, iż obecnie obowiązujące regulacje prawne nie gwarantują możliwości prawidłowej realizacji prawa petycji, gdyż przede wszystkim nie określają środków bezpośredniej ochrony prawnej w sytuacji jego naruszenia.

⁶¹² Pismo RPO skierowane do RPD z dnia 10 grudnia 2015 r., nr KMP.573.42.2014.DK, https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do_RPD_ws_realizacji_prawa_dzieci_pozbawionych_wolnosci_do_skladania_skarg.pdf, dostęp z dnia: 11.12.2018 r.

Należy na wstępie zaznaczyć, iż aby można było mówić o prawidłowym funkcjonowaniu praw i wolności obywatelskich, którym bez wątpienia jest instrument petycji, gwarantowanych jednostkom bezpośrednio w Konstytucji RP, musi funkcjonować system ich należytej ochrony.

Regulacją prawną podkreślającą wagę praw i wolności obywatelskich jest art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, który określa obowiązek ustawodawcy w zakresie procesów legislacyjnych w taki sposób, aby nie zamykać drogi sądowej w stosunku do bezprawnego naruszania praw i wolności obywatelskich określone ustawą zasadniczą. Naruszenia tejże zasady dopuścił się polski prawodawca w stosunku do instrumentu petycji. Pomimo, iż ustawa o petycjach funkcjonuje stosunkowo krótko, to od samego początku jej tworzenia oraz w okresie obowiązywania w doktrynie podnoszono problem braku ochrony prawnej petycji.

Zatem jednym z najbardziej uzasadnionych rozwiązań, jakie najczęściej proponuje się w doktrynie, które zdecydowanie należy poprzeć i poddać pod rozwagę, jest nowelizacja ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zakresie treści jej art. 3 § 2 pkt 8 i 9 i rozszerzenie jurysdykcji sądów administracyjnych wobec bezczynności organów władzy publicznej w procedurze rozpatrywania petycji.

Dodatkowo, należy zwrócić uwagę na instytucję ponaglenia. Wprowadzając ją do obrotu prawnego ustawodawca pominął całkowicie wątek jej zastosowania wobec instrumentu petycji, choć mimo istotnych podobieństw gatunkowych petycji i skargi, to wobec ostatniej takie rozwiązanie określił wprost w treści art. 237 § 4 K.P.A. Zasadnym wydaje się również, jako poboczny wniosek *de lege ferenda* rozważenie nowelizacji KPA w tym zakresie.

Instrumentami prawnymi dających gwarancję ochrony prawa petycji, jednak w ściśle określonym zakresie jest również wniosek do Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Skarga Konstytucyjna. Obie instytucje prawne nie chronią jednak bezpośrednich interesów osób czy grup osób, których prawa do petycji zostały naruszone. Są one gwarantem praworządności w zakresie stwierdzenia zgodności regulacji prawnych z Konstytucją RP, w tym również z treścią jej art. 63.

Z wyników przeprowadzonej analizy w zakresie przedstawionych w rozprawie zdarzeń faktycznych, dotyczących interwencji RPO zainicjowanych złożonymi petycjami, wynika, iż wniosek o interwencję prawną skierowany do RPO można uznać za wymierny środek kontroli społecznej, za pomocą którego możliwa jest zmiana

regulacji prawnych dostosowanych do realnych potrzeb społeczeństwa, także w zakresie zgodności z treścią art. 63 Konstytucji. Dodatkowo, jest to instrument, za pomocą którego władza publiczna otrzymuje informację zwrotną, czy wprowadzane w życie normy prawne funkcjonują zgodnie z zamierzeniem ustawodawcy. Działalność RPO w zakresie ochrony praw i wolności człowieka, w tym prawa do składania petycji jest istotna z punktu widzenia też funkcji politycznej, jaką spełnia ta instytucja. Obok obowiązków formalno-prawnych działalność Rzecznika Praw Obywatelskich jest doskonałym polem do sygnalizowania zmian, które poprzez konstruktywną debatę publiczną mogą prowadzić do pogłębiania wiedzy na temat przysługujących obywatelom praw, również prawa do petycji.

Sytuacja wygląda nieco inaczej w odniesieniu do Skargi Konstytucyjnej. Jej cele i zadania określone ustawą zasadniczą są w pełni dostosowane do potrzeb obywateli, którzy chcieliby uzyskać ochronę prawną w procedurze naruszenia ich konstytucyjnego prawa do składania petycji, skarg czy wniosków. Jednak w latach 2015-2017, czyli okresie poddanych badaniom na potrzeby niniejszej rozprawy żadna z rozpatrywanych przez Trybunał Konstytucyjny skarg w sprawie naruszenia regulacji prawnych w zakresie ich niezgodności z art. 63 Konstytucji RP nie znalazło usadowienia dla Trybunału. Taki stan rzeczy może wynikać chociażby z potrzeby dopracowania legislacyjnego przepisów dotyczących skarg, wniosków i petycji, aby nie budziły one wątpliwości interpretacyjnych zarówno po stronie judykatury, ale przede wszystkim osób, którym one przysługują.

Rozdział VI. Wpływ zmian legislacyjnych na realizację prawa petycji jako środka kontroli społecznej administracji publicznej

Wprowadzenie

Procedura rozpatrywania skarg, wniosków oraz petycji od dnia 14 czerwca 1960 r. określona była łącznie dla wszystkich trzech wystąpień w ustawie Kodeks postępowania administracyjnego. Dnia 14 lipca 2014 roku uchwalona została ustawa o petycjach, w której ustawodawca zdecydował się na oddzielne usystematyzowanie regulacji prawnych związanych z trybem rozpatrywania petycji.

Takie rozwiązanie przyniosło nagły wzrost zainteresowania społeczeństwa instrumentem petycji, co można zaobserwować na podstawie przeprowadzonych badań w zakresie ilości wpływających petycji w latach od 2015 do kwietnia 2019, czyli po wejściu w życie ustawy o petycjach do wszystkich organów władzy publicznej, posiadających inicjatywę ustawodawczą w państwie, jak również w zakresie działalności jednostek samorządu terytorialnego ograniczając zasięg badania do kryterium miast wojewódzkich w Polsce.

Celem niniejszego rozdziału jest ukazanie dynamiki realizacji prawa do petycji po wejściu w życie ustawy regulującej tryb jej rozpatrywania w zakresie ilości wpływających petycji, ich zakresu przedmiotowego jak również ukazanie wpływu petycji na wszczynanie procesów legislacyjnych inicjowanych z uwagi na sugerowane w nich zmiany prawne.

Zwieńczeniem całej rozprawy doktorskiej jest ostatni z podrozdziałów niniejszej części pracy, formujący wnioski *de lege ferenda* w zakresie poprawy funkcjonowania instrumentu petycji jako środka kontroli społecznej administracji publicznej.

6.1. Dynamika realizacji prawa petycji po wejściu w życie ustawy o petycjach.

6.1.1. Petycje wpływające do organów władzy publicznej posiadających inicjatywę ustawodawczą w polskim prawie.

Petycja jest środkiem prawnym gwarantowanym przez Konstytucję RP, której treść art. 63 stanowi, iż „każdy ma prawo składać petycje, wnioski, skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej, a także do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami”. Tryb ich rozpatrywania określają Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawa o petycjach.

Celem tej części rozprawy jest przedstawienie dynamiki realizacji prawa petycji składanych do organów władzy publicznej posiadających inicjatywę ustawodawczą, czyli Sejm i Senat RP, Prezydent RP oraz Rada Ministrów. Wyniki przeprowadzonych badań przedstawione zostały w oparciu o petycje składane do ww. organów w latach 2016-2017, tj. w okresie po wejściu w życie ustawy o petycjach.

Organami władzy publicznej, do których można składać petycje są Senat i Sejm. Procedura rozpatrywania petycji w obu izbach omówiona została szczegółowo w treści rozdziału III niniejszej dysertacji. W kompetencji Senatu rozpatrywanie instrumentu petycji znajduje się od 10 lat, co wynika z regulacji ujętych w dziale Xa Regulaminu Senatu⁶¹³. Organem odpowiedzialnym za procedurę rozpatrywania petycji w senacie jest Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji⁶¹⁴.

Komisja podejmując prace nad każdą z wpływających petycji przyjmuje formę zindywidualizowanego rozpatrywania problematyki w nich zawartej, poddając pod dyskusję postulaty w nich zawarte na szerokim forum. W konsekwencji tak szczegółowego badania każdej ze spraw podnoszone w petycjach problemy prawne poddawane są licznym konsultacjom z odpowiednimi rzeczowo ekspertami bądź zwraca się o stosowne opinie i stanowiska do innych resortów zajmujących się tematyką poszczególnych petycji. Podczas posiedzeń Komisji uczestniczą w niej również przedstawiciele „ministerstw, urzędów oraz innych instytucji i organizacji

⁶¹³ Obwieszczenie Marszałka Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 sierpnia 2018 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej - Regulamin Senatu, M.P. 2018 poz. 846

⁶¹⁴ dalej: Komisja

pozarządowych realizujących zadania w dziedzinach, których dotyczyły postulaty petycji”⁶¹⁵.

„W 2015 roku marszałek Senatu skierował do Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji 13 petycji (9 w VIII kadencji i 4 w IX kadencji Senatu), w tym 8 zbiorowych, 4 indywidualne i 1 wielokrotną”⁶¹⁶. W roku 2016 Komisja rozpatrzyła 69 petycji, z czego 45 stanowiły petycje indywidualne, 18 petycji uznano za zbiorowe i 6 wielokrotnych⁶¹⁷. Natomiast rok 2017 obfitował w prace senackiej Komisji nad 54 petycjami, z których 36 było petycjami indywidualnymi, 17 zbiorowymi i 1 wielokrotną⁶¹⁸.

Petycje składane do senatu w latach 2015-2017 dotyczyły szerokiej gamy postulatów. W 2015 roku obejmowały one sprawy z zakresu „wyłączenia z definicji dochodu dla świadczeń rodzinnych kwoty umorzenia zaległości czynszowych, zmianę zasad podziału dochodów jednostek samorządu terytorialnego, zmianę uprawnień do poświadczania zgodności kopii dokumentów z oryginałami w postępowaniu administracyjnym, wyeliminowanie z obrotu handlowego substancji psychoaktywnych, tzw. dopalaczy, zmianę przepisów w sprawie kryteriów i sposobu stwierdzania tzw. śmierci mózgowej, zmianę uregulowania tymczasowego pomieszczenia, w kontekście nowelizacji przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów, wprowadzenie uprawnień do bezpłatnych leków dla osób najuboższych i przewlekle chorych dorosłych i dzieci, zabezpieczenie odpowiedzialności inwestora za zobowiązania wobec podwykonawców w umowach o roboty budowlane, zmianę przepisów prawa rodzinnego i opiekuńczego, zmianę systemu ubezpieczeń społecznych w taki sposób, by przedsiębiorcy niezatrudniający pracowników, prowadzący jednoosobową działalność gospodarczą, płacili składki ZUS dopiero po uzyskaniu dochodu. Autorzy w 2 petycjach postulowali podjęcie uchwał okolicznościowych w sprawie upamiętnienia 630. rocznicy zawarcia Unii w Krewie oraz upamiętnienia ofiar Obławy Augustowskiej z lipca 1945 r. W petycjach rozpatrzonych przez komisję w 2016 r. wnoszący je natomiast postulowali o zmianę sytuacji osób niepełnosprawnych - w 15 petycjach wnoszono o podjęcie prac w regulacjach dotyczących sytuacji osób z dysfunkcją słuchu, zmianę przepisów prawa

⁶¹⁵ Sprawdzanie z pracy Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji za rok 2015, Warszawa, 22 czerwca 2016 r., s. 6

⁶¹⁶ Ibidem, s. 6

⁶¹⁷ Sprawdzanie z pracy Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji za rok 2016, Warszawa, 22 czerwca 2016 r., s. 6

⁶¹⁸ Sprawdzanie z pracy Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji za rok 2017, Warszawa, 20 czerwca 2016 r., s. 6

rodzinnego i opiekuńczego, zmianę przepisów procedury cywilnej i administracyjnej, zmiany w przepisach o rencie socjalnej, rencie inwalidzkiej, emeryturach i rentach, zmiany w ustawie o kombatantach, zmiany systemu ubezpieczeń społecznych, zaliczanie urlopów wychowawczych do stażu emerytalnego, pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, zmianę uprawnień do poświadczania zgodności kopii dokumentów z oryginałami w postępowaniu administracyjnym, zmianę uregulowania tymczasowego pomieszczenia w kontekście nowelizacji przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów, wprowadzenie uprawnień do bezpłatnych leków dla osób najuboższych i przewlekle chorych dorosłych i dzieci, zabezpieczenie odpowiedzialności inwestora za zobowiązania wobec podwykonawców w umowach o roboty budowlane, zmiany w Karcie Nauczyciela, ustawie o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych, zmiany w prawa oświatowym, Prawa o szkolnictwie wyższym, zmiany w prawie pracy, ustanowienie niedzieli jako dnia wolnego od pracy i bez handlu, zmiany w Kodeksie wyborczym, Prawie o zgromadzeniach, Prawie o stowarzyszeniach, zmiany w Prawie łowieckim, o drogach publicznych, Prawie o ruchu drogowym, o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zmiany w Ordynacji podatkowej, prawie telekomunikacyjnym, użytkowaniu wieczystym. W petycjach rozpatrzonych przez komisję w 2017 r. wnoszący petycje postulowali zmiany w ustawie o kombatantach i sytuacji osób represjonowanych - 7 petycji, zmianę przepisów prawa cywilnego i procedury cywilnej oraz administracyjnej - 6 petycji, zmianę przepisów prawa karnego i procedury karnej - 5 petycji, zmiany prawa o drogach publicznych, o ruchu drogowym i transporcie - 4 petycje, zmiany w podatkach, procedurach finansowych, użytkowaniu wieczystym - 4 petycje, zmianę przepisów prawa rodzinnego i opiekuńczego - 3 petycje, zmiany w przepisach o rencie rodzinnej, emeryturach i rentach - 3 petycje, zmiany systemu ubezpieczeń społecznych, pomocy państwa w wychowywaniu dzieci - 2 petycje, zmiany sytuacji osób niepełnosprawnych i ich opiekunów - 2 petycje, zmiany dotyczące ochrony środowiska - 2 petycje, zmiany Konstytucji RP dotyczące referendum oraz praw osób niepełnosprawnych - 2 petycje. Jednostkowe petycje dotyczyły następujących zmian: procedury petycyjnej, udostępniania informacji publicznych, wolności sumienia i wyznania, ochrony zdrowia, praw nieletnich, nadawania orderów i odznaczeń, łączalności mandatu posła i senatora, funkcjonowania Krajowej Administracji Skarbowej, funkcjonariuszy Policji i służb

mundurowych, prawa o stowarzyszeniach, prawa prasowego, czasu nadawania reklam w radiu i telewizji, spółdzielczości mieszkaniowej, praw konsumenckich⁶¹⁹.

Istotnym z perspektywy oceny dynamiki stosowania instrumentu petycji po uchwaleniu ustawy o petycjach jest ukazanie relacji między ilością wpływających pism do senatu tytułowanych jako petycja a ilością tychże pism, które wymogi formalne petycji spełniają. „Analizując pisma zarejestrowane w 2015 r. w Dziale Petycji i Korespondencji Biura Komunikacji Społecznej zaobserwowano, że wśród 1471 pism 381 zatytułowanych było „petycja” lub zawierało wnioski i propozycje zmiany przepisów prawa. Po wnikliwej analizie tych pism przygotowanych zostało 13 petycji: 9 w VIII kadencji Senatu i 4 w IX kadencji, w tym 1 petycja wielokrotna⁶²⁰.

W roku 2016 sytuacja wyglądała zupełnie inaczej. Z uwagi na wejście w życie dnia 6 września 2015 roku ustawy o petycjach ilość składanych do Kancelarii Senatu pism tytułowanych jako petycja wynosiło łącznie 1 721, z ogólnego wpływu 2 370 pism. Jednak tylko 69 z nich spełniało wymogi formalne instrumentu petycji. Zainteresowanie obywatelskie instrumentem petycji było największe w badanym okresie. Również petycje zbiorowe osiągały imponujące zaangażowanie społeczeństwa. Największa liczba obywateli poparło:

- „petycję PW9-02/16 w sprawie pieczy zastępczej poparło 4 857 osób,
- petycję PW9-03/16 w sprawie kontaktów dziecka z rodzicami poparło 608 osób,
- petycję PW9-04/16 postępowania dyscyplinarne wobec sędziów poparło 196 osób,
- petycję PW9-05/16 w sprawie zawodu psychologa poparły 583 osoby⁶²¹.

W roku 2017 zainteresowanie petycjami już spadło. Dział Petycji i Korespondencji Biura Analiz, Dokumentacji i Korespondencji zanotował wpływ 144 pism, które autorzy nazywali petycją, a tylko 1/3 z nich spełniła wymogi formalne instrumentu petycji, tj. 54 wystąpienia, w tym jedna petycja wielokrotna poparta przez imponującą liczbę aż 1 101 podmiotów⁶²².

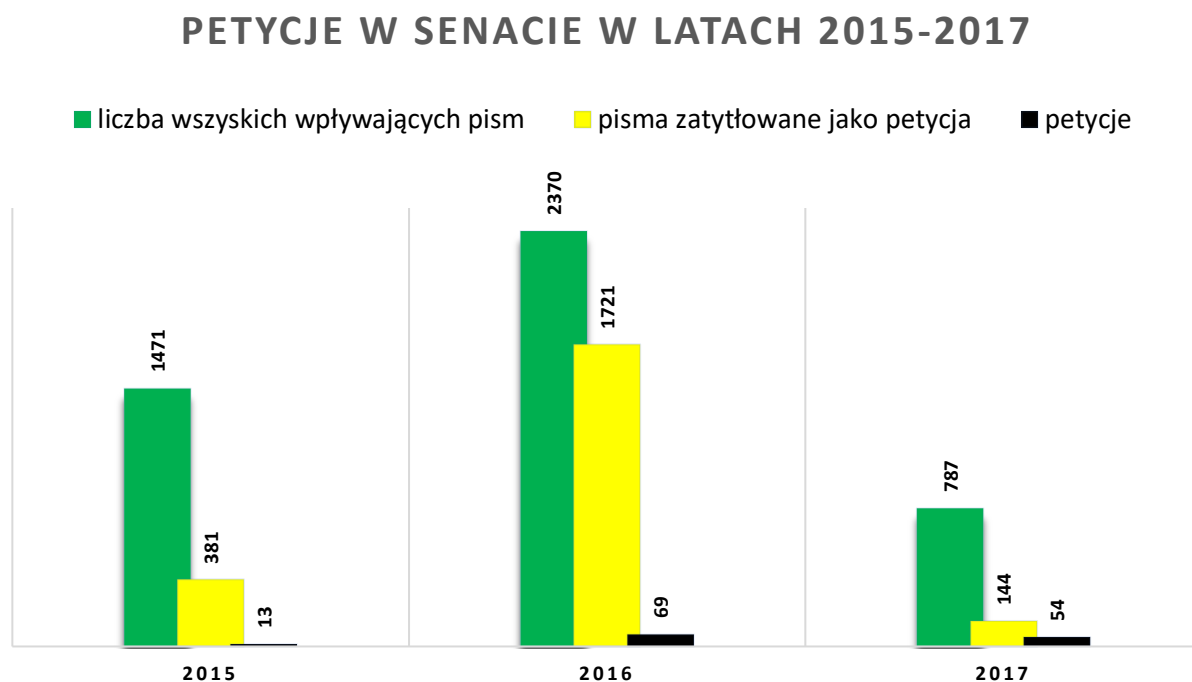
⁶¹⁹ Sprawdzanie z pracy Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji za rok 2015, Warszawa, 22 czerwca 2016 r., s. 6-7, Sprawdzanie z pracy Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji za rok 2016, Warszawa, 22 czerwca 2016 r., s. 6-7., Sprawdzanie z pracy Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji za rok 2017, Warszawa, 20 czerwca 2018 r., s. 6-7.

⁶²⁰ Sprawdzanie z pracy Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji za rok 2015, Warszawa, 22 czerwca 2016 r., s. 8

⁶²¹ Sprawdzanie z pracy Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji za rok 2016, Warszawa, 22 czerwca 2016 r., s. 9

⁶²² Sprawdzanie z pracy Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji za rok 2017, Warszawa, 20 czerwca 2018 r., s. 8

Rys. 6.3. Ilość petycji zarejestrowanych w Senacie RP w latach 2015-2017.



Źródło: własne, na podstawie danych ze sprawdzania z pracy Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji za rok 2015, Warszawa, 22 czerwca 2016 r., s. 6-7. sprawdzania z pracy Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji za rok 2016, Warszawa, 22 czerwca 2016 r., s. 6-7, sprawdzania z pracy Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji za rok 2017, Warszawa, 20 czerwca 2018 r., s. 6-7.

Z powyżej przedstawionych wyników badań wynika, iż pisma wpływające do Działu Petycji i Korespondencji Biura Komunikacji Społecznej Kancelarii Senatu w bardzo dużej części, tytułowane jako petycje są eliminowane z powodu braków formalnych, „nie zawierały one bowiem wniosków legislacyjnych, a ich autorzy przedstawiali swoje indywidualne sprawy prowadzone przed organami wymiaru sprawiedliwości lub przed różnymi organami samorządowymi, wyrażali polemikę lub niezadowolenie z zapadłych orzeczeń, decyzji albo rozstrzygnięć. Znaczną część korespondencji kierowanej jako petycje stanowią pisma osób dzielących się opiniami, uwagami i krytyką na temat stosowania i przestrzegania prawa”⁶²³.

⁶²³ Sprawdzanie z pracy Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji za rok 2015, Warszawa, 22 czerwca 2016 r., s. 9 Sprawdzanie z pracy Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji za rok 2016,

Organem władzy ustawodawczej jest również Sejm. W roku 2015 do wysokiej izby parlamentu wpłynęło 40 petycji, z których 26 zostało skierowanych przez Marszałka Sejmu do rozpatrzenia przez Komisję do Spraw Petycji, 2 pozostawiono bez rozpoznania z przyczyn formalnych, natomiast 12 pozostawiono do rozpatrzenia w roku następnym. Tylko jedna z nich spowodowała rozpoczęcie procedury legislacyjnej w formie wniesienia projektu uchwały. Petycje dotyczyły użytkowania wieczystego, opodatkowania, świadczeń z ubezpieczenia społecznego, statusu działaczy opozycji antykomunistycznej i osób represjonowanych, zasad żywienia zbiorowego w szkołach ponadgimnazjalnych oraz pobytu cudzoziemców na terytorium RP⁶²⁴.

Rok 2016 zdecydowanie obnażył zauważalny wzrost zainteresowania obywateli instrumentem petycji. Do kancelarii Sejmu wpłynęło ich 134, z czego 125 Marszałek Sejmu skierował do Komisji Spraw Petycji, 2 nie spełniały wymogów formalnych, aby dopuścić je do dalszej procedury petycyjnej, a w przypadku 9 petycji nie podjęto decyzji o nadaniu im dalszego biegu. Dotyczyły one spraw związanych z „problemami osób głuchych, renty i emerytur, postępowań sędowo-administracyjnych i egzekucyjnych, spraw pracowniczych i bezrobocia, pomocy społecznej, spraw rodzinnych i prawa dziecka, zawodów prawniczych, praw obywatelskich, inwestycji i ich oddziaływania, podatków i opłat lokalnych, ochrony zdrowia, farmacji, kodeksu wyborczego, organizacji społecznych, spółdzielczości, spraw zagranicznych, zwierząt (ochrona, łowiectwo), prawa o ruchu drogowym”⁶²⁵.

W 2017 roku sejmowa Komisja Petycji rozpatrzyła 160 petycji, w tym 155 petycji jednostkowych oraz 5 petycji wielokrotnych. Petycje składane były w większości przez osoby fizyczne i dotyczyły zmiany obowiązującego prawa w zakresie: „wymiaru sprawiedliwości, wolności i praw obywatelskich, problemy osób niepełnosprawnych i ich opiekunów, finanse publiczne i instytucje finansowe, kulturę i środki masowego przekazu, podatki, ochronę zdrowia, system leczenia, gospodarkę mieszkaniową, budownictwo, sprawy nieruchomości, pomoc społeczną, sprawy rodzinne, ubezpieczenia społeczne, ochronę środowiska, gospodarkę wodną, leśnictwo, samorząd terytorialny, infrastrukturę, przemysł, usługi, handel, sprawy pracownicze i bezrobocie,

Warszawa, 22 czerwca 2016 r., s.9., Sprawdzanie z pracy Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji za rok 2017, Warszawa, 20 czerwca 2018 r., s. 9.

⁶²⁴ Zbiorcza informacja o petycjach rozpatrzonych w 2015 roku, http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/page.xsp/informacje_pet, dostęp: 12.02.2019

⁶²⁵ Zbiorcza informacja o petycjach rozpatrzonych w 2016 roku, http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/page.xsp/informacje_pet, dostęp: 12.02.2019

działalność Sejmu i posłów, pozostałe organy władzy państwowej, problemy socjalne, sprawy kombatanckie i świadczeń wojennych, edukacja, nauka, obrona narodowa, sprawy wojskowe, ochrona zwierząt, sprawy zagraniczne i polonijne, Unia Europejska – Polska w Unii Europejskiej, funkcjonowanie systemu penitencjarnego”⁶²⁶.

Organem mającym wpływ na tworzenie prawa w Polsce jest również Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej oraz Rada Ministrów. Z opublikowanych w zbiorczych informacjach w sprawie rozpatrzonych przez te organy petycji wynika, iż w 2015 roku, tuż po uchwaleniu ustawy o petycjach, od września do grudnia do Kancelarii Prezydenta RP wpłynęło 31 petycji. Natomiast w roku 2016 Prezydent rozpatrzył już 168 petycji, a w 2017 aż 166 wystąpień⁶²⁷. Petycje składane do Rady Ministrów nie cieszą się natomiast zbyt dużą popularnością. Rok 2015 obfitował w 1 petycję, 2016 - 10 petycji, 2017 zaledwie 12 petycji⁶²⁸.

Zbiorczą informację dotyczącą rozpatrzonych petycji w roku poprzednim podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji, a w przypadku, o którym mowa w art. 9 – Sejm, Senat lub organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ma obowiązek upublicznienia w terminie do dnia 30 czerwca roku następnego, umieszczając ją na swojej stronie internetowej lub stronie internetowej urzędu go obsługującego, zatem badania dotyczące ilości wpływających petycji do organów mających władzę ustawodawczą w Polsce za lata 2018 i 2019 oparte zostały jedynie o petycje bezpośrednio rozpatrywane i umieszczane na stronach internetowych każdego z organów. Dane dotyczące sposobu ich rozpatrzenia oraz określenia relacji wpływających pism do ilości petycji za lata 2018 i 2019 nie są dostępne, co spowodowało, iż nie możliwym jest objęcie ich niniejszym opracowaniem. Niemniej jednak istotnym z punktu widzenia ukazania istoty i wagi instrumentu petycji wydaje się być przedstawienie chociażby statystyk zainteresowania obywateli instrumentem petycji w roku 2018 oraz okresem do końca kwietnia 2019 roku, w oparciu o ilość składanych petycji we wszystkich organach objętych badaniami.

Z danych umieszczonych na stronach internetowych BIP Senatu wynika, iż w roku 2018 w kancelarii Senatu zarejestrowano 82 petycje, a do kwietnia 2019 roku widnieje ich jedynie 17⁶²⁹. Natomiast kancelaria Sejmu w 2018 roku zarejestrowała

⁶²⁶ Zbiorcza informacja o petycjach rozpatrzonych w 2017 roku, http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/page.xsp/informacje_pet dostęp: 12.02.2019

⁶²⁷ <https://www.prezydent.pl/bip/petycje/zestawienia/>, dostęp: 12.02.2019

⁶²⁸ <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/skargi-wnioski-i-petycj/petycje/6367,Petycje.html>, dostęp: 12.02.2019

⁶²⁹ <https://www.senat.gov.pl/petycje/wykaz-tematow-petycji/> dostęp: 10.04.2019

wpływ 145 petycji jednostkowych i 5 petycji wielokrotnych, a do kwietnia 2019 roku - 80 petycji jednostkowych i jedną petycją wielokrotną⁶³⁰.

W ostatnich latach, tj. w roku 2018 ilość wpływających petycji do Kancelarii Prezydenta RP spadła o 1/3, gdyż wpłynęło ich jedynie 51⁶³¹, a do kwietnia 2019 roku - tylko 14⁶³².

W roku 2018 sytuacja niewiele się zmieniła wobec wpływających petycji do Kancelarii Prezesa rady Ministrów, gdyż zanotowano wpływ 11 petycji, a do kwietnia 2019 roku nie wpłynęła ani jedna⁶³³.

Powyższe dane świadczą zatem o sporym zainteresowaniu instrumentem petycji, szczególnie w obu izbach parlamentu. Nieco odmienne zainteresowanie petycją można zaobserwować w pozostałych instytucjach, gdzie wpływ petycji pozostaje nadal na umiarkowanym poziomie. Największy jednak wzrost składanych petycji wystąpił w roku 2016, gdyż to właśnie wtedy, poprzez uchwalenie odrębnej ustawy o petycjach społeczeństwo uzyskało środki wykonawcze do jego realizacji. Świadczy to o zapotrzebowaniu społecznym na petycję. Jej cele i istota są bliskie społeczeństwu obywatelskiemu, które jak ukazują wyniki przeprowadzonych badań chcą uczestniczyć w sprawach państwa, co więcej dzięki możliwości wyrażenia swoich opinii jednostki mają możliwość wzmocnienia ich relacji z państwem.

6.1.2. Działalność legislacyjna będąca efektem petycji złożonych w latach 2013-2019 do Sejmu i Senatu RP

Konsekwencją działań senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji oraz sejmowej Komisji do Spraw Petycji, ale przede wszystkim aktywności obywatelskiej poprzez składane do senatu i sejmu petycje w latach 2015-2017 które poddano analizie na potrzeby ukazania dynamiki rozwoju tego środka kontroli społecznej, podjęto szereg prac legislacyjnych.

⁶³⁰ https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/page.xsp/zlozone_petycje, dostęp: 10.04.2019

⁶³¹ <https://www.prezydent.pl/bip/petycje/petycje-2018/>, dostęp: 10.04.2019

⁶³² https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/page.xsp/zlozone_petycje, dostęp: 10.04.2019

⁶³³ <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/skargi-wnioski-i-petycj/petycje/6455,Petycje.html>, dostęp: 10.04.2019

W przeprowadzonych badaniach nie ujęto danych związanych z działalnością legislacyjną Sejmu i Senatu za lata 2018 i początek 2019 roku, gdyż podyktowane jest to terminarzem publikacji niezbędnych danych w tym zakresie, które za rok 2018 ukażą się dopiero w czerwcu 2019 roku.

W roku 2015 senacka Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, wszczęła działania legislacyjne związane z pracą nad czterema projektami ustaw:

1. „o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy”, realizujący postulat zawarty w petycji P8-18/13, wniesionej w 2013 r. przez Ogólnopolskie Stowarzyszenie Rodzin Osób Niepełnosprawnych. Projekt (druk senacki nr 1008) zakładał wprowadzenie możliwości nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych przez osoby uprawnione do świadczenia pielęgnacyjnego, specjalnego zasiłku opiekuńczego lub zasiłku dla opiekuna z tytułu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną, ale utraciły to świadczenie na skutek śmierci osoby, nad którą sprawowały opiekę. Senat na 82. posiedzeniu zdecydował o wniesieniu projektu do Sejmu

2. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (druk senacki nr 853), realizujący postulat zawarty w petycji P8-21/14 wniesionej w 2014 r. przez wójta gminy Ostrów Mazowiecka. Nowelizacja ustawy miała na celu wprowadzenie nowego zwolnienia podmiotowego w podatkach – zwolnienie od podatku od nieruchomości gminy, która jest właścicielem nieruchomości, z zastrzeżeniem, że zwolnienie nie dotyczy nieruchomości zajętych na działalność gospodarczą oraz że obejmuje jedynie nieruchomości znajdujące się na terenie gminy właściwej do poboru podatku. Senat na 76. posiedzeniu zdecydował o wniesieniu projektu do Sejmu. Sejm na 97. posiedzeniu 23 lipca 2015 r. uchwalił ustawę, która weszła w życie w styczniu 2016 r.;

3. o zmianie ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 854), realizujący postulat zawarty w petycji P8-22/14 wniesionej w 2014 r. przez osobę fizyczną i Związek Represjonowanych Politycznie Żołnierzy Górników. Projekt miał na celu objęcie uprawnieniami do świadczeń pieniężnych, wynikających z ustawy o kombatantach, żołnierzy zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnionych w latach 1949–1959, z przyczyn politycznych w kopalniach węgla, kamieniołomach lub zakładach rud uranu oraz o żołnierzy z poboru z 1949 r. wcielonych z powodów politycznych do nadkontyngentowych brygad „Służby Polsce” i przymusowo

zatrudnionych w kopalniach. Senat na 78. posiedzeniu zdecydował o wniesieniu projektu do Sejmu

4. o zmianie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (druk senacki nr 894), realizujący postulat zawarty w petycji P8-24/14 wniesionej w 2014 r. przez osobę fizyczną. Projekt ustawy miał na celu przyznanie prawa do dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia od Skarbu Państwa dzieciom matek pozbawionych wolności na podstawie uznanych za nieważne orzeczeń, urodzonym w więzieniu lub innym miejscu odosobnienia oraz osobom, których matka w okresie ciąży przebywała w więzieniu lub innym miejscu odosobnienia. Senat na 79. posiedzeniu zdecydował o wniesieniu projektu do Sejmu⁶³⁴.

W 2016 roku analiza spraw zainicjowanych przez petycje prowadzonych w senacie doprowadziła do przygotowania 8 projektów ustaw. Należą do nich:

1. „Projekt ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (zwolnienie od kosztów w przypadku skargi o wznowienie postępowania, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją aktu normatywnego, na podstawie którego wydano orzeczenie), petycje P9-01/16 oraz P9-05/16 – druk senacki nr 122. Senat 7 lipca 2016 r. na 22. posiedzeniu odrzucił projekt i zakończył postępowanie w tej sprawie.

2. Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (zapłata za roboty budowlane wykonane przez podwykonawcę), petycja P9-02/15 – druk senacki nr 152. Senat 7 lipca 2016 r. na 22. posiedzeniu podjął uchwałę o wniesieniu do Sejmu projektu ustawy. Sejm 23 września 2016 r. na 26. posiedzeniu przeprowadził pierwsze czytanie projektu (druk sejmowy nr 768) i skierowano go do dalszych prac do Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach – trwają prace.

3. Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (stworzenie podstaw dla umożliwienia mężczyznom, którzy ukończyli szesnaście lat, wystąpienia do sądu z wnioskiem o udzielenie zgody na zawarcie związku małżeńskiego), petycja P9-01/15 – druk senacki nr 187. Senat 22 września 2016 r. na 26. posiedzeniu odrzucił projekt i zakończył postępowanie w tej sprawie.

4. Projekt ustawy o zmianie ustawy o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych

⁶³⁴ Sprawdzanie z pracy Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji za rok 2015, Warszawa, 22 czerwca 2016 r., s. 6-7.

(prawo do świadczenia kompensacyjnego dla nauczycieli praktycznej nauki zawodu zatrudnionych w placówkach kształcenia praktycznego), petycja P9-12/16 – druk senacki nr 188. Na wspólnym posiedzeniu Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej, Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Nauki, Edukacji i Sportu 18 października 2016 r. przeprowadzono pierwsze czytanie projektu. Komisje w sprawozdaniu wносиły o odrzucenie projektu. Sprawozdanie oczekuje na rozpatrzenie w II czytaniu.

5. Projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (zmiana zasad wyliczania wysokości emerytury zwykłej przysługującej kobietom, które urodziły się w 1953 r. i pobierały tzw. wcześniejszą emeryturę), petycja P9-29/16 – druk senacki nr 285. Senat 11 stycznia 2017 r. na 33. posiedzeniu odrzucił projekt i zakończył postępowanie w tej sprawie.

6. Projekt ustawy o zmianie ustawy o rencie socjalnej (pobierający rentę socjalną może uzyskiwać miesięczne przychody do wys. 130% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia przy zachowaniu prawa do pomniejszonej renty), petycja P9-33/16 – druk senacki nr 286. Senat 11 stycznia 2017 r. na 33. posiedzeniu odrzucił projekt i zakończył postępowanie w tej sprawie.

7. Projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (umożliwienie małoletnim udziału w posiedzeniach jawnych, podczas postępowania cywilnego, jak i sądownoadministracyjnego), petycja P9-23/16 – druk senacki nr 287. Senat 11 stycznia 2017 r. na 33. posiedzeniu podjął uchwałę o wniesieniu do Sejmu projektu ustawy. Sejm 21 kwietnia 2017 r. na 40. posiedzeniu uchwalił ustawę, zaś Senat na 41. posiedzeniu 17 maja 2017 r. przyjął ustawę bez poprawek. Ustawa 13 czerwca 2017 r. została opublikowana w Dzienniku Ustaw pod poz. 1136, wejdzie w życie 14 lipca 2017 r.

8. Projekt ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (projekt ma na celu zwiększenie czasu nadawania programów z udogodnieniami dla niepełnosprawnych do takiego wymiaru, aby od 2022 r. co najmniej 50% kwartalnego czasu nadawania programu, z wyłączeniem reklam i telesprzedaży, posiadało takie udogodnienia – obecnie jest to 10%), petycja P9-18/16 – druk senacki nr 366. Senat 17 maja 2017 r. na 41. posiedzeniu podjął uchwałę o wniesieniu do Sejmu projektu ustawy.

Dodatkowo, należy zwrócić uwagę, iż „Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji rozpatrując petycję wielokrotną (PW9-02/16) dotyczącą wprowadzenia zmiany w ustawie z 11 lutego 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, uwzględniła wniosek petycji o doprecyzowanie art. 112³ § 1 w zakresie procedury

umieszczania dziecka w pieczy zastępczej. Przedstawiciel komisji złożył wniosek o charakterze legislacyjnym w czasie dyskusji Senatu nad ustawą. Senat 10 marca 2016 r. podjął uchwałę, w sprawie ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, wprowadzając do niej poprawkę zgłoszoną w petycji. Sejm 18 marca 2016 r. na 14. posiedzeniu przyjął poprawkę Senatu. Ustawa została opublikowana w Dzienniku Ustaw z 2016 r. pod pozycją 406 i stała się prawem obowiązującym”⁶³⁵.

W roku 2017 „na podstawie postulatów 4 petycji Komisja przygotowała 4 projekty ustaw:

1. Projekt ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych (celem projektu jest doprecyzowanie przepisów o strefach płatnego parkowania pojazdów w taki sposób, aby jednoznacznie z nich wynikało, że opłat za parkowanie nie pobiera się w soboty, niedziele i święta), petycja P9-45/16 – druk senacki nr 401. W Sejmie trwają prace nad projektem - druk sejmowy nr 1632.

2. Projekt ustawy o zmianie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (celem projektu jest przyznanie dzieciom, których matki były pozbawione wolności, urodzonych w więzieniach stalinowskich lub innych miejscach odosobnienia lub których matka w okresie ciąży przebywała w takich miejscach, uprawnień do odszkodowania lub zadośćuczynienia od Skarbu Państwa za doznane represje), petycja P9-06/16 – druk senacki nr 480. Sejm na 60. posiedzeniu 22 marca 2018 r. uchwalił ustawę o zmianie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz. U. poz. 727).

3. Projekt ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (projekt zmierza do umożliwienia rehabilitacji prawnej i powrotu do służby uniewinnionego w postępowaniu karnym policjanta, który został zwolniony ze służby z powodu wymierzenia kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby za czyn wypełniający jednocześnie znamiona przestępstwa i przewinienia dyscyplinarnego. Analogiczne zmiany proponuje się wprowadzić także w przepisach dotyczących funkcjonariuszy: Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Wywiadu Wojskowego i Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Więziennej), petycja P9-04/17 – druk senacki nr 560. W Sejmie trwają prace nad projektem - druk sejmowy nr 2185.

⁶³⁵ Sprawdzanie z pracy Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji za rok 2016, Warszawa, 20 czerwca 2017 r., s. 6-7

4. Projekt ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich (projekt realizuje postulat Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka wynikający z wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie dotyczącej kwestii przedłużania pobytu nieletniego w schronisku dla nieletnich. Projekt przewiduje, iż postanowienia o przedłużeniu pobytu nieletniego w schronisku przed skierowaniem sprawy na rozprawę mogą spowodować przedłużenie tego pobytu na łączny okres nie dłuższy niż 3 miesiące), petycja P9-14/17 – druk senacki nr 602. Senat na 59. posiedzeniu 16 kwietnia 2018 r. podjął uchwałę o wniesieniu do Sejmu projektu ustawy. Podkreślić warto, że ustawą przyjętą na bazie petycji jest ustawa z dnia 21 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. poz. 1136), która zrealizowała postulat petycji P9-23/16, zawarty w druku senackim nr 287. Celem zgłoszonej w petycji zmiany jest umożliwienie osobom małoletnim udziału w jawnych posiedzeniach sądów, podczas postępowań cywilnych oraz sądownoadministracyjnych. Kolejną ustawę realizującą wnioski petycji uchwalił Sejm na 60. posiedzeniu 22 marca 2018 r. jest to ustawa o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (Dz. U. poz. 915). Ustawa ta zrealizowała petycję P9-18/16, projekt ustawy zawarty w druku senackim nr 366, dotyczył zwiększenia czasu nadawania programów z udogodnieniami dla niepełnosprawnych (głuchych) do takiego wymiaru, aby od 2022 r. co najmniej 50% kwartalnego czasu nadawania programu, z wyłączeniem reklam i telesprzedaży, posiadało takie udogodnienia (napisy, tłumacz języka migowego)⁶³⁶.

Działalność ustawodawcza zainicjowana petycjami składanymi do Sejmu również należy ocenić pozytywnie. W roku 2015 do Sejmu wpłynęło 40 petycji, z których tylko jedna spowodowała rozpoczęcie procedury legislacyjnej w formie wniesienia projektu uchwały. Była to petycja w sprawie zmian w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, dotyczących zrównania sposobu naliczania okresów emerytalnych kombatanów i osób represjonowanych oraz weteranów walki o niepodległość z lat 1956-89 (BKSP-145-4/15)⁶³⁷.

W 2016 roku aż pięć spraw prowadzonych z inicjatywy otrzymanej przez

⁶³⁶ Sprawdzanie z pracy Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji za rok 2017, Warszawa, 20 czerwca 2018 r., s. 6-7.

⁶³⁷ Zbiorcza informacja o petycjach rozpatrzonych w 2015 roku, http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/page.xsp/informacje_pet, dostęp: 12.02.2019

Kancelarię Sejmu petycji spowodowało podjęcie działań legislacyjnych, które doprowadziły do nowelizacji ustaw: „Prawo o aktach stanu cywilnego - nr druku 773, Prawo ochrony środowiska - nr druku 774, Kodeks postępowania karnego - nr druku 815, Kodeks postępowania administracyjnego - nr druku 984 oraz ustawy o podatku rolnym oraz ustawy o podatkach i opłatach lokalnych – nr druku 1232”⁶³⁸.

Petycje złożone do Sejmu RP w 2017 roku spowodowały nowelizację 9 aktów prawnych takich jak: „ustawa o kierujących pojazdami, ustawa – Prawo prasowe, ustawa o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw, niektórych ustaw w celu poprawy spójności terminologicznej systemu prawnego, ustawa – Kodeks cywilny, ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz ustawa – Prawo o aktach stanu cywilnego, ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty oraz ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej oraz ustawa – Kodeks wykroczeń”⁶³⁹.

Powyższej przedstawiona działalność obywatelska w postaci składanych petycji do Sejmu i Senatu RP daje wyraz, iż instrument petycji jest środkiem kontroli społecznej za pomocą którego obywatele mają realny wpływ na zmianę obowiązującego prawa w takim kierunku, w którym nie spełnia ono zamierzonych celów. Składane wystąpienia w tym kontekście jawią się jako słyszalny głos społeczeństwa, mający istotne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania państwa prawa, w którym opinia obywatela jest istotną determinantą w procesie prawotwórczym.

6.1.3. Skala zainteresowania społecznego wobec instrumentu petycji w miastach wojewódzkich w Polsce po uchwaleniu ustawy o petycjach.

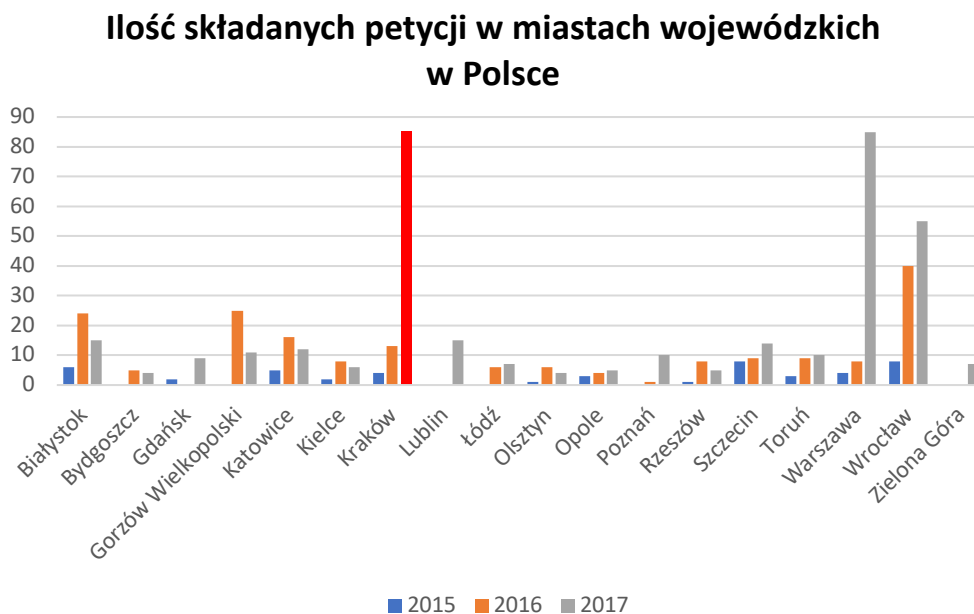
Instrument petycji jest również środkiem kontroli społecznej kierowanym do władz jednostek samorządu terytorialnego, tuż obok instrumentu skargi czy wniosku. Na potrzeby analizy przeprowadzonej w celu ukazania dynamiki stosowania instrumentu petycji w latach 2015-2019 składanych do jednostek samorządu terytorialnego, za kryterium badania przyjęto wystąpienia składane w miastach wojewódzkich w Polsce⁶⁴⁰.

⁶³⁸ Zbiorcza informacja o petycjach rozpatrzonych w 2016 roku, http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/page.xsp/informacje_pet, dostęp: 12.02.2019

⁶³⁹ Zbiorcza informacja o petycjach rozpatrzonych w 2017 roku, http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/page.xsp/informacje_pet, dostęp: 12.02.2019

⁶⁴⁰ Badania przeprowadzono zostały na podstawie danych otrzymanych z urzędów 18 miast wojewódzkich w Polsce, uzyskanych w trybie dostępu do informacji publicznej.

Rys. 6.3. Ilość składanych petycji w latach 2015-2017 w miastach wojewódzkich w Polsce



Źródło: Własne, dane zebrane na podstawie zbiorczych informacji o rozpatrzonych petycjach w poszczególnych miastach wojewódzkich w Polsce w latach 2015-2017.

Przedstawione powyżej badania dotyczące ilości wpływających petycji do miast wojewódzkich w Polsce oparłam o kryterium lat od 2015 do kwietnia 2019 roku, czyli okresu obowiązywania ustawy o petycjach. Dane dotyczące lat 2015-2017 zostały zebrane na podstawie zbiorczych informacji o rozpatrywanych w poszczególnych jednostkach petycjach, do opublikowania których ustawodawca zobowiązał wszystkich adresatów petycji treścią art. 14 u.p., natomiast lata 2018 oraz początek 2019 roku na podstawie ilości opublikowanych na stronach internetowych BIP każdej z analizowanych jednostek samorządu terytorialnego.

Z wyników przeprowadzonej analizy, w 2015 r., czyli w roku wejścia w życie ustawy o petycjach można zauważyć bardzo niski wpływ pism spełniających wymogi formalne petycji. Są nawet miasta, do których nie wpłynęła ani jedna petycja (Bydgoszcz, Gorzów Wkp.). W pozostałych jednostkach zdarzały się one sporadycznie. Tylko Miasto Warszawa odnotowało wpływ aż 43 petycji skierowanych do Prezydenta Miasta. Łącznie we wszystkich badanych jednostkach w 2015 roku wpłynęło 95 petycji.

Sytuacja zmieniła się jednak w 2016 roku, gdzie w każdym z badanych miast wpłynęło wystąpienie noszące znamiona petycji (miasto Poznań- jedna petycja). Łącznie

w 2016 roku rozpatrzono 285 petycji, w tym samej Warszawie stanowiły one 76 wystąpień.

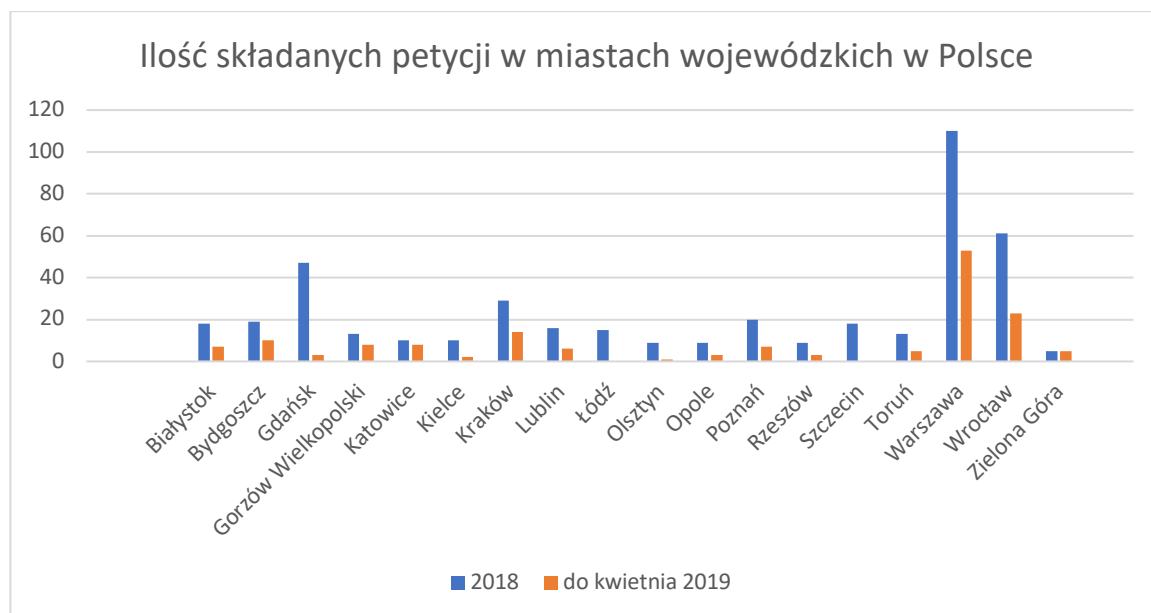
W roku 2017 w większości z badanych miast odnotowuje się minimalny wzrost zainteresowania obywateli instrumentem petycji, choć statystycznie łączna liczba petycji w miastach wojewódzkich w Polsce (wyłączając miasto Kraków) jest odrobinę mniejsza i wynosi 274 wystąpień. Miasto Kraków w powyższym wykresie za 2017 rok zostało podkreślone na czerwono oraz wyłączone z ogólnej liczb podsumowującej wpływające petycje, gdyż nie mieści się w prezentowanej przez diagram skali. W tym właśnie roku do Prezydenta Miasta Krakowa wpłynęło 3685 petycji. W stosunku do większości z nich podjęto decyzję o zakwalifikowaniu jako petycje zbiorowe, gdyż dotyczyły trzech rozpatrywanych spraw:

- „wykupu przez Gminę Miejską Kraków terenów tzw. „Lasu Borkowskiego” (w okresie od 22 marca 2017 r. do 30 kwietnia 2017 r. do Prezydenta Miasta Krakowa wpłynęło 1748 petycji w tej sprawie, w okresie od 1 maja 2017 r. do 23 maja 2017 r. - 18 petycji w tej sprawie oraz w okresie od 9 grudnia 2017 r. do 31 grudnia 2017 r. -12 petycji),
- podjęcia działań, mających na celu niedopuszczenie do zabudowy korytarza przewietrzania Miasta przebiegającego na obszarze Chełmu (w okresie od 17 lipca 2017 r. do 29 sierpnia 2017 r. do Prezydenta Miasta Krakowa wpłynęły 1282 petycje w tej sprawie),
- podjęcia działań zmierzających do zagospodarowania terenu Młynówki Królewskiej na odcinku od ul. Na Błonie do ul. Zakliki w sposób przedstawiony w petycji (w okresie od 8 listopada 2017 r. do 31 grudnia 2017 r. do Prezydenta Miasta Krakowa wpłynęło 435 petycji w tej sprawie)”⁶⁴¹.

Należy przyjąć z dużym rachunkiem prawdopodobieństwa, iż jest to sytuacja wyjątkowa i włączenie wszystkich petycji, które wpłynęły w roku 2017 do Urzędu Miejskiego w Krakowie do ogólnej analizy statystyk corocznie rozpatrywanych petycji przez jednostki samorządów terytorialnych w zakresie miast wojewódzkich, mogłoby znacząco ten wynik zaburzyć. Jednakże z całą pewnością należy zwrócić uwagę, iż obywatele zauważają siłę oraz wagę prawną instrumentu petycji i wykorzystują ją w celu zwrócenia uwagi organów administracji publicznej na ich potrzeby, jednocześnie sugerując im obszar wymagający podjęcia określonych działań prawnych.

⁶⁴¹ Zbiorcza informacja o petycjach rozpatrzonych przez Prezydenta Miasta Krakowa w roku 2017, <https://www.bip.krakow.pl/zalaczniki/dokumenty/n/212490/karta>, dostęp: 12.02.2019 r.

Rys. 6.4. Ilość składanych petycji w latach 2018- kwiecień 2019 w miastach wojewódzkich w Polsce



Źródło: własne, na podstawie danych zebranych ze storn internetowych BIP każdej z poddanej analizie jednostek samorządu terytorialnego.

Badania dotyczące 2018 roku oraz okresu do kwietnia 2019 roku przeprowadzone zostały w oparciu o wpływające petycje do poszczególnych miast wojewódzkich w Polsce oraz zamieszczonych na stornach internetowych BIP. Jej wyniki wskazują, iż stosowanie przez obywateli instrumentu petycji z roku na rok przejawia tendencję wzrostową, co może przemawiać za tezą, iż obywatele z zainteresowaniem sięgają po instrument petycji, co w efekcie może świadczyć o ciągłym wzroście zaangażowania jednostek w życie publiczne państwa polskiego oraz chęć uczestniczenia w procesie sprawowania władzy publicznej, również w zakresie spraw samorządowych.

Podsumowując należy stwierdzić, iż podjęcie kroków legislacyjnych dotyczących usystematyzowania formy rozpatrywania instrumentu petycji spowodowało uaktywnienie procesu stosowania petycji przez obywateli. Jak wynika z przeprowadzonych na potrzeby niniejszej pracy badań, proces korzystania z instrumentu petycji jako środka kontroli społecznej przez obywateli wykazuje tendencje wzrostowe. Brak jest obecnie danych dotyczących wpływu petycji na realizację i rozwiązywanie problemów w nich podnoszonych w zakresie działalności jednostek samorządu terytorialnego. Jest to materia jednak stosunkowo nowa, gdyż ustawa obowiązuje dopiero od czterech lat, zatem trudno jest oczekiwać rozwiązań na każde z podnoszonych

wątpliwości, ale z pewnością będzie to pole do prowadzenia dalszych badań naukowych w tym zakresie w przyszłości.

6.2. Wnioski de lege ferenda w zakresie ochrony instrumentu petycji jako środka kontroli społecznej administracji publicznej.

6.2.1. Postulat nowelizacji ustawy Prawo postępowania przed sądami administracyjnymi w zakresie art. 3 par. 2 ust. 8 wobec rozszerzenia jurysdykcji sądowej w stosunku do bezczynności organu w procedurze rozpatrywania instrumentu skargi, wniosku i petycji.

Prawo petycji jest konstytucyjnym prawem każdego obywatela. Art. 63 Konstytucji określa, iż „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”. Tak usystematyzowane uprawnienie dotyczy zarówno samego prawa wniesienia wystąpienia, ale również normuje szereg obowiązków prawnych leżących zarówno po stronie składającego petycję jak również jej adresata. Zgodnie z uregulowaną w ustawie o petycji procedurą petycyjną, adresat petycji jest zobowiązany rozpatrzyć takie wystąpienie i powiadomić podmioty zainteresowane o sposobie jej rozpatrzenia. Brak ostatniej z wymienionych czynności w mojej ocenie stanowi istotne naruszenie prawa, na które powinien służyć wnoszącemu petycję stosowny środek odwoławczy.

W obecnym stanie prawnym instrument petycji nie jest opatrzony żadną instytucją ani regulacją prawną, która gwarantowała by jego ochronę. Należy podkreślić, iż prawo petycji jest prawem konstytucyjnym, zatem jego naruszenie stanowi pogwałcenie normy prawnej wynikającej z treści art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, tj. prawa do sądu.

Jeżeli zatem ustrojodawca nie pominął regulacji określającej ochronę praw konstytucyjnych, w tym prawa do petycji, to bez żadnej wątpliwości szczegółowy tryb zaskarżenia bezczynności organu w sprawie jej rozpatrzenia powinien w sposób wyraźny zostać określony ustawą. Nowelizacja ustawy Prawo postępowania przed sądami administracyjnymi w zakresie art. 3 ust. 2 pozwoli na uruchomienie realnego środka ochrony prawnej instrumentu petycji chroniącego prawa jednostki wobec bezczynności organu administracji publicznej w zakresie rozpatrzenia petycji, jak też pozwoli na

„realizację konstytucyjnego prawa jednostki do dochodzenia przed sądem naruszonego prawa do petycji”⁶⁴².

W przypadku dopuszczenia się przez organy władzy publicznej beczynności działania w sprawie wszczęcia postępowania administracyjnego sądy administracyjne w razie stwierdzenia takich naruszeń, dysponują możliwością wymierzenia z urzędu lub na wniosek skarżącego stosownej grzywny, o której mowa w art. 149 § 2 i art. 154 § 6 p.p.s.a.. Takiej możliwości nie posiadają samorządowe kolegia odwoławcze czy organy sprawujące nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie rozpatrywania skarg, wniosków i petycji. Dodatkowo, przy uznaniu beczynności organu przez sąd administracyjny, w przypadku braku wykonalności wyroku w sprawie rozpatrzenia skargi w określonym terminie osobie, która poniosła z tego powodu szkodę służy roszczenie o odszkodowanie na zasadach określonych w Kodeksie cywilnym (art. 154 § 4 p.p.s.a.)⁶⁴³.

Skargę na przewlekłe postępowanie lub beczynność organu administracji publicznej uprawniony organ może wnieść do sądu administracyjnego na podstawie delegacji art. 3 § 2 pkt 8 w zw. z pkt 4 oraz 9 p.p.s.a.

Niezmiennie od wielu lat toczy się spór doktrynalny oparty o stanowisko judykatury w tej sprawie dotyczący ewentualnej zmiany zakresu właściwości sądów administracyjnych w przedmiocie rozszerzenia kontroli sądowej wynikającej z art. 3 § 2 pkt 8 w zw. z pkt 4 oraz 9 p.p.s.a. o rozpatrywanie spraw z zakresu beczynności organów w procedurze rozpatrywania skarg, wniosków i petycji. Takie rozwiązanie, przy obecnej konstrukcji prawa i procedury administracyjnej wydaje się być jedyną realną propozycją ustanowienia ochrony prawnej instrumentu zarówno petycji, jak również instrumentu skargi czy wniosku.

W stosunku do beczynności organu administracji publicznej w zakresie rozpatrywania petycji (skarg i wniosków) właściwość sądu w tym zakresie jest wyłączona i w chwili obecnej nie ma możliwości prawnej dochodzenia stwierdzenia naruszenia konstytucyjnych praw na drodze sądowej.

⁶⁴² Pismo z dnia 31 stycznia 2018 r. o nr BO-060-5/17, skierowane do przewodniczącego Komisji Praw Człowieka, Petycji i Praworządności Senatu RP w związku ze wszczętą procedurą wyjaśniającą wątpliwości prawne Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie niezgodności prawa z Konstytucją RP.

⁶⁴³ Opinia prawna przedstawiona w piśmie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 22 listopada 2016 r, nr V.510.68.2016.TS, skierowane do Senatu RP w sprawie wniosku o zbadanie zasadności zmiany prawa w zakresie ochrony prawnej instrumentu skargi, wniosku i petycji.

W odniesieniu do wcześniej prezentowanej normy prawnej zawartej w art. 77 ust. 2 Konstytucji, ustawodawca poprzez bierność legislacyjną w niniejszym zakresie dopuszcza się łamanie konstytucyjnej zasady zakazu zamykania drogi sądowej w stosunku do naruszeń praw i wolności człowieka, jakim bez wątpienia są instrumenty petycji, skargi i wniosku, chociażby w zakresie beczynności organu.

W obecnym stanie prawnym skarga na beczynność organu administracji publicznej w sprawie rozpatrzenia petycji (skargi i wniosku) jest niedopuszczalna. Jedynym efektywnym sposobem przeciwdziałania beczynności ze strony organów właściwych do rozpatrzenia skarg, wniosków czy petycji wydaje się być rozważenie uruchomienie możliwości korzystania z kontroli sądowej i włączenie pod jurysdykcję sądów administracyjnych również beczynność organu w zakresie proceduralnych aspektów rozpatrywania petycji, skarg i wniosków.

W każdej z przedstawianych opinii prawnych odmawiających zasadności rozszerzenia jurysdykcji sądowej w stosunku do beczynności organów administracji publicznej w sprawach z zakresu petycji, skarg czy wniosków większość autorów odnosi się do merytorycznej części rozpatrywania składanych wystąpień. Uwagę należy skupić jednak na najważniejszym z punktu widzenia ochrony instrumentu petycji, skargi i wniosku elemencie, tj. jego istoty jako konstytucyjnego prawa człowieka, które poprzez brak ochrony prawnej nie może być realizowane w polskim porządku prawnym.

W tym zakresie jako wniosek de lege ferenda zasadnym jest rozważenie podjęcia kroków prawnych wobec nowelizacji ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o Prawo postępowania przed sądami administracyjnymi i poszerzenia zakresu przedmiotowego art. 3 ust. 2 p.p.s.a o możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego beczynności organu w sprawie procedury rozpatrywania petycji, skarg i wniosków.

6.2.2. Postulat wprowadzenie w życie nowej, odrębnej ustawy regulującej prawo petycji, skarg i wniosków.

Określenie przez ustrojodawcę konstytucyjnej powinności usystematyzowania trybu rozpatrywania skarg, wniosków i petycji w formie ustawy od wielu lat stanowiło dylemat legislacyjny. Podjęte przez ostatnie lata próby nie przyniosły jednak zamierzonego efektu, co więcej spowodowały liczne spory doktrynalne w zakresie zdefiniowania różnic między zakresem przedmiotowym skarg, wniosków i petycji.

Jednak trudno jest negować jakiegokolwiek próby podjęte w kierunku nowelizacji tej części prawa administracyjnego. Z pewnością, ustawa o petycjach jest krokiem zasługującym na aprobatę, jednak ustawodawca i w tym przypadku nie wystrzegł się błędów, ale co najważniejsze nie wypełnił najważniejszego z celów jakim jest określenie legalnych granic między petycją, skargą i wnioskiem.

Jednym z wniosków *de lege ferenda* jest zatem rozważenie uchwalenia odrębnej ustawy regulującej prawo petycji, skarg i wniosków. Należy zgodzić się z dużą częścią doktryny, iż takie rozwiązanie stanowiłoby doskonałą platformę do połączenia i ujednoczenia procedur rozpatrywania skarg, wniosków tuż obok petycji, co byłoby doskonałym polem do szerszej analizy problematyki w tym zakresie oraz znowelizowania tych części procedury rozpatrywania wszystkich trzech wystąpień, które wynikły z praktyki ich stosowania i od czasu ich ustanowienia konstytucją w minimalnym stopniu były dopasowywane do istniejących potrzeb obywateli. Ustawa pomimo, iż łączyłaby wszystkie trzy rodzaje środków kontroli społecznej administracji publicznej w jednym akcie prawnym, nie wykluczałaby ich odrębności. W tym celu, obok już ugruntowanego w doktrynie rozróżnienia skargi i wniosku, postulowanym jest dokonanie zmiany zakresu podmiotowego petycji w zakresie ich adresata, co stanowi kolejny z przedstawionych w niniejszej pracy wniosków *de lege ferenda*.

Dzięki uchwaleniu wspólnego aktu prawnego dla trzech wymienionych wystąpień definitywnie zakończono by spór doktrynalny określający wzajemne relacje skargi, wniosku i petycji, stawiając trzy środki kontroli społecznej jako tożsame gatunkowo. Skoro art. 63 Konstytucji RP normuje trzy różne rodzaje wystąpień mających na celu dochodzenie tego samego rodzaju uprawnień, to tym bardziej usystematyzowanie ich w jednej ustawie staje się w pełni uzasadnione. Ujęcie skarg, wniosków i petycji w jednej ustawie stanowiłoby pewnego rodzaju gwarancję przejrzystości i spójności procedur ich rozpatrywania, a także mogłoby w efekcie pomóc w procesie klasyfikacji wpływających

wystąpień do organów władzy publicznej jako realnych środków kontroli społecznej administracji publicznej⁶⁴⁴.

Odrębna ustawa o petycjach, skargach i wnioskach mogłaby, jak słusznie zauważa J. Lang być odpowiednim miejscem do nowelizacji innych zagadnień z zakresu realizacji prawa do petycji, skarg czy wniosków, takich jak kwestie petycji składanych do Parlamentu Europejskiego oraz Komisji Europejskiej, skarg składanych do sądów czy też doprecyzowania procedury składania petycji, skarg i wniosków do organów jednostek samorządu terytorialnego w celu zminimalizowania ryzyka traktowania ich jedynie jako „pieniaczych” opinii jednostek niezasługujących podjęcia jakichkolwiek działań prawnych⁶⁴⁵.

Należy mieć również na uwadze, iż każdy akt prawny określający generalny i abstrakcyjny charakter norm prawnych ma za zadanie systematyzować pewne istotne dla państwa i prawa wartości, których realizacja wyniknie z praktyki ich stosowania. Cele ujęte w uzasadnieniu ustawy o petycjach mogłyby być w przyszłości zrealizowane. Okres ponad trzech lat z perspektywy stosowania prawa można uznać za krótki, co nie oznacza jednak, iż podniesione w niniejszej pracy już odnotowane problemy prawne nie stanowią realnej podstawy do rozważenia kolejnej nowelizacji prawa w tym zakresie.

6.2.3. Postulat zmiany regulacji prawnych wobec zakresu podmiotowego petycji w części dotyczącej adresatów instrumentu petycji.

Nowa ustawa o petycjach skarg i wniosków, o którą postuluje się w poprzedniej części pracy mogłaby określać dodatkową, bardzo istotną z punktu widzenia rozróżnienia skarg, wniosków i petycji zmianę. Zgodzić się należy z bardzo trafną hipotezą podniesioną przez J. Lang, iż najtwardziej pożądaną jest nowelizacja w zakresie rozgraniczenia zakresu kompetencji do rozpatrywania petycji przez organy władzy ustawodawczej, natomiast skargi i wnioski pozostałyby w kompetencji organów władzy wykonawczej i organów jednostek samorządu terytorialnego. Nowa formuła usystematyzowania prawa petycji, poza doprecyzowaniem jego funkcjonowania w regulaminach Sejmu i Senatu, w sposób niezbędny mogłaby być powiązana z

⁶⁴⁴ A. Korzeniowska-Polak, Petycje, wnioski i skargi – rozgraniczenie pojęć i funkcji instytucji [w:] Powszechne środki ochrony prawnej..., s. 34-35

⁶⁴⁵ J. Lang, Kilka uwag na temat pojęć petycji, skargi i wniosku, [w:] Powszechne środki ochrony prawnej..., s. 25-26

działalnością lobbingową w procesie tworzenia prawa, czy też regulacjami dotyczącymi referendum ogólnokrajowego. Taka zmiana zakresu podmiotowego petycji, skarg i wniosków wymagałaby również korekty przepisów rangi konstytucyjnej, ale wydaje się to być najtrafniejszym rozwiązaniem problemu określenia realnej granicy prawnej między trzema wspomnianymi wystąpieniami⁶⁴⁶.

Nowy zakres adresatów instrumentu petycji obejmować powinien również inne organy posiadające w polskim porządku prawnym inicjatywę ustawodawczą, takie jak Prezydent RP czy Rada Ministrów. Stanowiłoby to pewnego rodzaju klamrę porządkującą nową systematyzację opartą o porządek konstytucyjnych.

Sejm i senat są jednymi z organów władzy ustawodawczej, które w największej skali koordynują prace legislacyjne i realizują kompetencje tworzenia prawa. Takie uprawnienie posiada również Prezydent i Rada Ministrów. Petycja jest środkiem kontroli społecznej mającym za zadanie zwrócenia obywatelskiej opinii do organów władzy publicznej w zakresie uchybień lub braku możliwości stosowania obowiązujących przepisów prawnych. Zatem, aby petycja mogła spełnić swój cel powinna ograniczać się jedynie do tej grupy adresatów, które posiadają kompetencje ustawodawcze i mieć realny wpływ na wprowadzenie postulowanych w petycji zmian.

6.2.4. Postulat dostosowania regulacji prawnych dotyczących petycji do potrzeb i praw osób niepełnosprawnych.

Jednym z istotnych postulatów sformułowanych jako wniosek de lege ferenda jest rozważenie nowelizacji przepisów dotyczących procedury składania petycji w zakresie dostosowania ich do standardów prawnych gwarantujących korzystanie z tego prawa przez osoby niepełnosprawne.

Jednym z rozwiązań mających na celu zwiększenie transparentności i przejrzystości postępowania petycyjnego jest obowiązek publikacji odwzorowania cyfrowego wpływających petycji na stronie internetowej adresata petycji bądź na stornie organu go obsługującego (art. 8 u.p.). Dodatkowo, na stronie internetowej adresata, co roku do dnia 30 czerwca organy władzy publicznej rozpatrujące petycje mają obowiązek umieścić informacje zbiorcze dotyczące petycji, które wpłynęły do niego w poprzednim

⁶⁴⁶ J. Lang, Kilka uwag na temat pojęć petycji, skargi i wniosku, [w:] Powszechne środki ochrony prawne..., s. 25-26

roku kalendarzowym w szczególności „dane dotyczące liczby, przedmiotu oraz sposobu załatwienia petycji” (art. 14 u.p.).

Informacje powyższe umieszcza się na stronie w postaci skanów wpływających wystąpień. Jak słusznie podnosi się w doktrynie, taka forma udostępniania danych na stronie internetowej organów spełnia wymagania ustawowe, natomiast nie powinna być jedyną, ponieważ nie realizuje podstawowych norm minimalizujących wykluczenie osób niepełnosprawnych z życia publicznego i dostępu do publicznych danych⁶⁴⁷.

Dnia 6 września 2012 roku, zatem przed uchwaleniem ustawy o petycjach Prezydent RP ratyfikowała Konwencję Organizacji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych⁶⁴⁸. Treść jej art. 21 lit. a stanowi o obowiązku państw stron „do podjęcia wszelkich odpowiednich środków, aby osoby niepełnosprawne mogły korzystać z prawa do wolności wypowiedzania się i wyrażania opinii, w tym wolności poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania informacji i poglądów, na zasadzie równości z innymi osobami i przez wszelkie formy komunikacji, według ich wyboru, między innymi również do dostarczania osobom niepełnosprawnym informacji przeznaczonych dla ogółu społeczeństwa, w dostępnych dla nich formach i technologiach, odpowiednio do różnych rodzajów niepełnosprawności, na czas i bez dodatkowych kosztów”⁶⁴⁹.

Zwraca się również uwagę na treść art. 19 rozporządzenia rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 roku w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych⁶⁵⁰, który określa, iż „w systemie teleinformatycznym podmiotu realizującego zadania publiczne służące prezentacji zasobów informacji należy zapewnić spełnienie przez ten system wymagań Web Content Accessibility Guidelines (WCAG 2.0)⁶⁵¹.

Ustawa o petycjach, poprzez regulację dotyczącą umieszczania odwzorowań cyfrowych składanych petycji na stronach internetowych organu je rozpatrującego spełnia jedynie najbardziej minimalistyczny standard, który należy w sposób

⁶⁴⁷ M. Ożóg, Uregulowanie instytucji petycji w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, *Przegląd Sejmowy* 5(130)/2015 *Studia i Materiały*, s. 140

⁶⁴⁸ Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r., ratyfikowana przez Polskę 6 września 2012 roku, *Dz.U.* 2012 poz. 1169

⁶⁴⁹ *Ibidem*, art. 21 lit. a

⁶⁵⁰ *Dz.U.* 2012 poz. 526

⁶⁵¹ M. Ożóg, Uregulowanie instytucji petycji w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, *Przegląd Sejmowy* 5(130)/2015 *Studia i Materiały*, s. 141

niezwłoczny podwyższyć i dopasować do potrzeb osób niepełnosprawnych w zakresie, w jakim tego wymagają regulacje szczególne.

Dodać należy, iż polskie akty prawne mają na celu również ochronę interesów osób niepełnosprawnych, zapewniając im „prawo do życia w środowisku wolnym od barier funkcjonalnych, w tym dostępu do urzędów, dostępu do informacji oraz komunikacji międzyludzkiej”⁶⁵². Konstytucja RP zapewnia, „że nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”⁶⁵³ jak również gwarantuje, iż władze publiczne udzielają osobom niepełnosprawnym pomocy w zabezpieczeniu ich egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej⁶⁵⁴.

Podsumowanie

Ustawa o petycjach obowiązuje od ponad 3 lat. Wymiar podjętych działań legislacyjnych w badanym przedziale czasowym lat 2015-2017 wobec nowelizacji prawa wynikających z potrzeb zgłaszanych przez obywateli świadczy o skuteczności petycji. Jednak, jak wynika ze szczegółowej analizy statystyk przeprowadzonej na przykładzie petycji rozpatrywanych przez Senat RP, jeszcze wiele z wystąpień zostaje pozostawionych bez rozpatrzenia z uwagi na braki formalne. Należy zatem przyjąć, iż ujęty przez ustawodawcę zakres przedmiotowy petycji jest niejasny dla zwykłego obywatela, nie pozwala on w sposób wyraźny sprecyzować, czym jest petycja i w jakim zakresie obywatele mogą do uprawnionych organów się z nią zwrócić. W dalszym ciągu należy podejmować wszelkie działania społeczne i edukacyjne, mające na celu uświadamianie obywatelom, czym jest petycja i jakie cele spełnia w konstytucyjnym systemie państwa prawa. Niemniej jednak, stosownym wydaje się być również rozważenie zmian legislacyjnych w kierunku ujednoczenia procedur skarg, wniosków i petycji oraz zmiany zakresu przedmiotowego petycji⁶⁵⁵ w takim zakresie, aby można było w sposób jednoznaczny odróżnić petycję od skargi czy wniosku.

⁶⁵² Art. 1 ust. 8 Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. - Karta Praw Osób Niepełnosprawnych, M.P. 1997 nr 50 poz. 475

⁶⁵³ Art. 32 Konstytucji RP

⁶⁵⁴ Art. 69 Konstytucji RP

⁶⁵⁵ <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/skargi-wnioski-i-petycj/petycje/6367,Petycje.html>, dostęp: 12.02.2019

WNIOSKI KOŃCOWE

Podsumowując całość przeprowadzonych w rozprawie doktorskiej rozważań, w pierwszej kolejności należałoby odpowiedzieć na postawione w pracy pytanie badawcze, czy obecnie obowiązujące rozwiązania prawne dotyczące prawa petycji są wystarczające i czy w konsekwencji powyższego pozwalają na jego realizację jako efektywnego, nie iluzorycznego środka kontroli społecznej? Poddając pod rozwagę wyniki przeprowadzonych badań opartych o szczegółową analizę instytucji prawnych, których zadaniem jest ochrona naruszonych praw i wolności obywatela, należy przecząco odpowiedzieć na tak postawione pytanie badawcze, gdyż przede wszystkim prawo nie gwarantuje ochrony petycji w sytuacji naruszenia jej realizacji.

Należy na wstępie zaznaczyć, iż aby można było mówić o prawidłowym funkcjonowaniu praw i wolności obywatelskich musi obowiązywać system ich należytej ochrony.

Takim gwarantem jest konstytucyjne prawo do sądu, określone treścią art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. Norma wynikająca z jego treści konstytuuje między innymi obowiązek ustawodawcy w zakresie inicjowania nowych procesów legislacyjnych w taki sposób, aby treści nowych aktów prawnych nie zamykały obywatelom drogi sądowej w stosunku do bezprawnego naruszania ich praw i wolności bezpośrednio wynikających z ustawy zasadniczej. Naruszenia tejże zasady dopuścił się polski prawodawca w stosunku do instrumentu petycji. Pomimo, iż ustawa o petycjach funkcjonuje stosunkowo krótko, to od samego początku w doktrynie podnoszono problem braku jego ochrony prawnej petycji.

Zatem jednym z najbardziej uzasadnionych rozwiązań jest nowelizacja ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zakresie treści jej art. 3 § 2 pkt 8 i 9 i rozszerzenie jurysdykcji sądów administracyjnych wobec bezczynności organów władzy publicznej w procedurze rozpatrywania petycji.

Dodatkowo, należy zwrócić uwagę na instytucję ponaglenia. Wprowadzając ją do obrotu prawnego ustawodawca pominął całkowicie wątek jej zastosowania wobec instrumentu petycji, choć mimo istotnych podobieństw gatunkowych petycji i skargi, to wobec ostatniej takie rozwiązanie określił wprost w treści art. 237 § 4 K.P.A. Zasadnym wydaje się również, jako poboczny wniosek *de lege ferenda* rozważenie nowelizacji KPA w tym zakresie.

Instrumentami prawnymi dającymi gwarancję ochrony prawa petycji, jednak w ściśle określonym zakresie jest jedynie wniosek do Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Skarga Konstytucyjna. Obie instytucje prawne nie chronią jednak bezpośrednich interesów osób czy grup osób, których prawa do petycji zostały naruszone. Są one gwarantem praworządności w zakresie stwierdzenia zgodności regulacji prawnych z Konstytucją RP, w tym również z treścią jej art. 63.

Z wyników przeprowadzonej analizy w zakresie przedstawionych w rozprawie zdarzeń faktycznych, dotyczących interwencji RPO zainicjowanych złożonymi petycjami, wynika, iż takie wystąpienie należy uznać za wymierny środek kontroli społecznej, za pomocą którego możliwa jest zmiana regulacji prawnych dostosowanych do realnych potrzeb społeczeństwa, także w zakresie naruszeń prawa z treścią art. 63 Konstytucji. Dodatkowo, jest to instrument, za pomocą którego władza publiczna otrzymuje informację zwrotną, czy wprowadzane w życie normy prawne funkcjonują zgodnie z zamierzeniem ustawodawcy. Obok obowiązków formalno-prawnych działalność Rzecznika Praw Obywatelskich jest doskonałym polem do sygnalizowania zmian, które poprzez konstruktywną debatę publiczną mogą prowadzić do pogłębiania wiedzy na temat przysługujących obywatelom praw, również prawa do petycji.

Sytuacja wygląda nieco inaczej w odniesieniu do Skargi Konstytucyjnej. Jej cele i zadania określone ustawą zasadniczą są w dostosowane do potrzeb obywateli, którzy chcieliby uzyskać ochronę prawną w procedurze naruszenia ich konstytucyjnego prawa do składania petycji, skarg czy wniosków. Jednak w latach 2015-2018, czyli okresie poddanych badaniom na potrzeby niniejszej rozprawy żadna z rozpatrywanych przez Trybunał Konstytucyjny skarg w sprawie niezgodności regulacji prawnych z art. 63 Konstytucji RP nie znalazło uzasadnienia w Trybunale. Taki stan rzeczy może wynikać chociażby z potrzeby dopracowania legislacyjnego przepisów dotyczących skarg, wniosków i petycji, aby nie budziły one wątpliwości interpretacyjnych zarówno po stronie judykatury, ale przede wszystkim osób, którym one przysługują.

Podjmując próbę odpowiedzi na kolejne z postawionych w pracy pytań badawczych, czy obecnie obowiązujące rozwiązania prawne dają możliwość usystematyzowania istotnych cech prawa petycji pozwalających odróżnić go od innych zbliżonych instytucji prawnych, dokonano szczegółowej analizy formalno-dogmatycznej oraz prawno-porównawczej w zakresie ogólnej klasyfikacji istoty oraz procedur

rozpatrywania trzech instrumentów kontroli społecznej takich jak skargi, wnioski oraz petycje. Wyniki przeprowadzonych badań doprowadziły do wywiedzenia, a może raczej do podtrzymania już funkcjonującej w literaturze przedmiotu hipotezy, iż przy obecnej konstrukcji regulacji prawnych normujących zakres rozpatrywania wniosków, skarg i petycji nie ma możliwości wywiedzenia normatywnych cech prawa petycji pozwalających odróżnić go od pozostałych środków kontroli społecznej administracji publicznej.

Po wejściu w życie ustawy o petycjach uzyskała ona oddzielny tryb rozpatrywania, natomiast skargi i wnioski nadal pozostawiono w treści Kodeksu postępowania administracyjnego, niezmiennie w dziale VIII. Nie sposób jednak, poza małymi niuansami procesowymi odnaleźć zasadniczych różnic pomiędzy nimi, co więcej ustawa o petycjach w treści art. 15, w zakresie nieuregulowanym w ustawie o petycji odsyła do KPA. Rodzi to istotne problemy związane z rozproszeniem przepisów prawnych i jednocześnie brakiem przejrzystości w zakresie stosowania obu procedur. Przedmiot petycji w formie określonej ustawą jest bardzo zbliżony do zakresu przedmiotowego wniosku. Jest to żądanie skierowane na podjęcie określonych działań w przyszłości, co w efekcie zbliża niepokojąco petycję względem wniosku. Taki stan rzeczy sprawia, iż adresat obu wystąpień nie jest w stanie z formalnego punktu widzenia uzasadnić procedury kwalifikacyjnej wpływającego pisma. W chwili obecnej organy administracji publicznej działają na podstawie pełnej dowolności interpretacyjnej, co z całą pewnością nie powinno mieć miejsca⁶⁵⁶. Rozbieżności budzi również zakres podmiotowy petycji, który odmiennie niż w przypadku skarg i wniosków został przez ustawodawcę „doprecyzowany”. Zabieg ten spowodował liczne wątpliwości doktrynalne, zarzucając ustawodawcy ograniczenie kręgu podmiotów mogących z prawa petycji korzystać.

Należy zatem rozważyć zasadność uchwalenia nowej, odrębnej ustawy regulującej wszystkie trzy wystąpienia, co traktuję jako jeden z wniosków *de lege ferenda* w zakresie prawa do petycji. Ujednolicenie wymaga doprecyzowania zakresu podmiotowego zastosowania skarg, wniosków i petycji, w szczególności w zakresie adresatów petycji, ograniczając go do organów władzy publicznej posiadających inicjatywę ustawodawczą, co sprawiłoby rozróżnienie petycji od pozostałych wystąpień,

⁶⁵⁶ P. Kledzik, Postępowanie w sprawie petycji, wniosków i skarg – kluczowe rozwiązania i problemy, s. 67

których adresatami byłby organy władzy wykonawczej⁶⁵⁷. W nieco mniejszym stopniu doprecyzowania wymaga również ich zakres przedmiotowy, aby znaczenie każdego z wymienionych wystąpień nie było wynikiem dowolnej interpretacji⁶⁵⁸.

Ważnym elementem niniejszej pracy doktorskiej jest odpowiedź na postawione w niej pytanie, jakie znaczenie w systemie kontroli administracji publicznej zajmuje kontrola społeczna. Poddanie formalno-prawnej analizie istoty oraz systematyki kontroli administracji publicznej oraz zestawienie jej ze strukturą prawną funkcjonowania kontroli społecznej pozwoliły potwierdzić hipotezę, iż kontrola społeczna stanowi nieodzowną część całego systemu kontroli administracji publicznej. Choć mimo tego, iż ma ona charakter uzupełniający, wspierający podstawowe jej zadania, to jest niebagatelnym źródłem informacji dla organów kontrolnych, w zakresie płaszczyzny nieprawidłowości funkcjonowania organów administracji publicznej. Jak wykazują statystyki NIK, aż 30 % wszystkich wykonywanych kontroli doraźnych jest inicjowanych przez wpływające do Izby skargi obywateli. Są one poddawane szczegółowej analizie, a problematyka w nich poruszana wpływa na systematyzację priorytetów części kontroli przez ten organ realizowanych.

Ustawa o petycjach obowiązuje w polskim porządku prawnym od września 2015 roku. Aby ukazać wymiar oraz dynamikę zainteresowania instrumentem petycji przez społeczeństwo dokonano badania analitycznego w zakresie ilości wpływających petycji do organów władzy publicznej, które posiadają inicjatywę ustawodawczą, ale także największych miast wojewódzkich w Polsce. Jak wskazują wyniki badania, wiedza obywateli na temat petycji jest jeszcze niewielka. Widać to na przykładzie petycji składanych do Kancelarii Senatu, gdzie zaledwie 1/3 z całej liczby wystąpień tytułowanych jako petycje jest w ten sam sposób klasyfikowana przez jej adresata. Należy zatem przyjąć, iż ujęty przez ustawodawcę zakres przedmiotowy petycji jest niejasny dla zwykłego obywatela, nie pozwala on w sposób wyraźny sprecyzować, czym jest petycja i w jakim zakresie obywatele mogą do uprawnionych organów się z nią zwrócić. W dalszym ciągu należy podejmować wszelkie działania społeczne i edukacyjne, uświadamiające obywatelom, czym jest petycja i jakie cele spełnia w konstytucyjnym systemie państwa prawa. Niemniej jednak, stosownym wydaje się być również

⁶⁵⁷ J. Lang, Kilka uwag na temat pojęć petycji, skargi i wniosku oraz ustawowej regulacji zasad i trybu ich rozpatrywania, s. 17

⁶⁵⁸ J. Jagielski, Współczesna kontrola społeczna (obywatelska) nad administracją publiczną, Kontrola Państwa Nr 2/ 2005, s. 54

rozważenie zmian legislacyjnych w kierunku ujednoczenia procedur skarg, wniosków i petycji oraz zmiany zakresu przedmiotowego petycji w takim zakresie, aby można było w sposób jednoznaczny odróżnić petycję od skargi czy wniosku.

W tym właśnie kontekście podsumowaniem niniejszej pracy doktorskiej jest sformułowanie wniosków *de lege ferenda*, które moim zdaniem mogą stanowić skromny wkład do dalszej debaty naukowej w zakresie konwalidacji prawa do petycji. Są to postulaty dotyczące potrzeby nowelizacji ustawy Prawo postępowania przed sądem administracyjnym w zakresie art. 3 § 2 ust. 8 wobec rozszerzenia jurysdykcji sądowej w stosunku do bezczynności organu w procedurze rozpatrywania instrumentu skargi, wniosku i petycji, postulat wprowadzenia w życie nowej, odrębnej ustawy regulującej prawo petycji, skarg i wniosków, postulat zmiany regulacji prawnych wobec zakresu podmiotowego petycji w części dotyczącej adresatów instrumentu petycji, którymi określono by jedynie organy władzy publicznej posiadające inicjatywę ustawodawczą oraz postulat dostosowania regulacji prawnych dotyczących petycji do potrzeb i praw osób niepełnosprawnych.

WYKAZ LITERATURY

- B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2012
- B. Adamiak, J. Borkowski, Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne, Wolters Kluwers, Warszawa 2018
- R. Balicki, Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniu ustawodawczym, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2001
- R. Balicki, M. Jabłoński (red.), Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2015
- B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Warszawa 2012
- B. Banaszak, Prawo konstytucyjne, Warszawa 2012
- B. Banaszak, Prawo obywateli do występowania ze skargami i wnioskami, Warszawa 1997
- B. Banaszak, Skarga konstytucyjna, Państwo i Prawo 1995, Z. 12
- B. Banaszak, Prawa jednostki i systemy ich ochrony, Wrocław 1995
- B. Banaszak, Prawo obywatela do występowania ze skargami i wnioskami, Warszawa 1997
- T. Bąkowski, Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości, Warszawa 2007
- B. Bednarczyk, Granice władzy – wybrane problemy praw i wolności człowieka, Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków 2001
- M. Bernaczyk, Uprawniony czy zobowiązany. Redefinicja czy konkretyzacja, [w:] Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2015
- M. Bernaczyk, Kontrola bezwnioskowego udostępniania informacji publicznej, [w:] M. Bernaczyk, Obowiązek bezwnioskowego udostępniania informacji publicznej, Warszawa 2008, System Informacji Prawnej Lex Omega
- M. Bernaczyk, Postępowanie w przedmiocie rozpatrzenia petycji, [w:] Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2015
- M. Bernaczyk, Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014

- A. Bias, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2002
- J. Blicharz, *Administracja publiczna i społeczeństwo obywatelskie w państwie prawa*, Prace naukowe WPAiE Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2012
- M. Błachut, *Pojęcie prawa podmiotowego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze. Problemy bezpieczeństwa prawnego z perspektywy teorii i filozofii prawa”, T. IX, J. Jabłońska-Bonca, J. Guść (red.), Gdańsk 2002
- A. Błaś, *Czynności faktyczne organów administracji publicznej*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa–Kraków 2007
- A. Błaś, *Zasada zaufania obywateli do państwa* [w:] R. Mastalski (red.): *Księga jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza. Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*, Wrocław 2001
- J. Boć, A. Błaś, *Publiczne prawa podmiotowe*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007
- J. Boć, *Administracja publiczna*, Wrocław 2004
- J. Boć, *Pojęcie administracji*, [w:] *Prawo administracyjne* (pod red. J. Bocia), Wrocław 2004
- J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007
- J. Boratyński, *Prawo i postępowanie administracyjne*, Warszawa 2005
- J. Borkowski, *Bezczynność administracji publicznej*, *Kontrola Państwowa*, Rocznik LIII, Numer specjalny (2) Sierpień, Warszawa 2008
- J. Bromski, J. Czekanowski, J. Jaworski, J. Kostrzewski, T. Karolewski, S. Przeworski, E. Słuszkiewicz, J. Smoleński, *Pradzieje ludzkości i historia państw Wschodu*, Warszawa 1935
- O. Bujkowska, *Ogólne problemy teoretyczne oraz zarys systemu kontroli* [w:] O. Bujkowska, J. Jagielski, J. Lang:, *Kontrola administracji*, Warszawa 1986
- K. Celarek, *Prawne i praktyczne aspekty kontroli i nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, Rozdział II., *Kontrola a nadzór –zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2015, wyd. CHBeck
- K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Wrocław 2007
- A. Chodubski, *Idea dobrego państwa w kształtującym się ładzie informacyjnym*, [w:]
- L. Kacprzak, J. Knopek, D. Mierzejewski (red.), *Wartości a współczesne państwo*, Piła 2009
- Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe 1997
- Z. Czeszejko-Sochacki, *Projekty nowej konstytucji. Przegląd zagadnień węzłowych*, *Państwo i Prawo*, 1991, Z. 7

- Z. Czeszejko-Sochacki, Skarga konstytucyjna w prawie polskim, „Przegląd Sejmowy” 1998, Nr 1
- W. Dawidowicz, Naukowe podstawy organizacji pracy w administracji, Toruń 1968
- W. Dawidowicz, Wstęp do nauk prawno-administracyjnych, Warszawa 1974
- A. Dragan, Austria, [w:] Prawo petycji w wybranych krajach członkowskich UE i w Rosji, Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu, wrzesień OT-548, Warszawa 2008
- I. Dyś, Petycja jako fundament społeczeństwa obywatelskiego, [w:] Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2015
- K. Działocha, Państwo prawne w warunkach zmian systemu prawnego, Państwo i Prawo 1992 r., Nr 1
- K. Działocha, Prawo petycji w obowiązującym ustawodawstwie i proponowane kierunki zmian, [w:] J. Tracz-Drał (red.), Prawo petycji w ustawodawstwie polskim, „Opinie i ekspertyzy Kancelarii Sejmu” OE-85, Warszawa 2008
- J. Filipiak, Prawo administracyjne. Instytucje ogólne, cz. II, Zamykacze. Kraków 2001
- M. Florczak-Wątor, Horyzontalny wymiar praw konstytucyjnych, Monografie Wydziału Praw i Administracji, Kraków 2014
- M. Florczak-Wątor, red. M. Safjan, L. Bosek, Konstytucja RP. Komentarz do art. 1-86, Tom I, Warszawa 2016
- M. Florczak-Wątor, O potrzebie ustawowego uregulowania trybu rozpatrywania petycji, Zeszyty Prawnicze 2(38) 2013
- E. Forsthoff, Lechrbuch des Verwaltungsrecht. Allgemeiner teil, München-Berlin 1951
- F. Fukuyama, Zaufanie: Kapitał społeczny a droga do dobrobytu, Warszawa–Wrocław 1997.
- L. Garlicki, M. Zubik, (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II, Warszawa 2016
- J. Gołaczyński, A. Krzywonos, Prawo do sądu, [w:] Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 731
- P. Grabowiec, Osoba ludzka – obywatel jako podmiot społeczeństwa obywatelskiego w koncepcji Feliksa Konecznego, [w:] W. Bokajło, K. Dziubka (red.), Społeczeństwo obywatelskie, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2001
- A. Gryszczyńska, Struktura regulacji tajemnic ustawowo chronionych, [w:] Jawność i jej ograniczenia, T. 6, Warszawa 2014
- O. Hałub, Prawo petycji w Szwajcarii i Austrii, [w:] Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2015

- R. Hauser, System Prawa Administracyjnego, Tom II, Konstytucyjne podstawy kontroli działalności administracji publicznej, Warszawa 2012
- R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Konstytucyjne podstawy kontroli administracji publicznej, [w:] Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej, System Prawa Administracyjnego, Tom II, Warszawa 2012, C.H. Beck
- T. Hoffmann, Prawne podstawy systemu kontroli administracji w Polsce, Zarządzanie Publiczne Nr 3(5)/2008, s. 56-57
- B. Imiołczyk, J. Regulski, Samorządność i demokracja lokalna, Raport Konwersatorium Doświadczenia i Przyszłość, nr 2/2007, Warszawa 2007
- E. Iserzon, Prawo Administracyjne, Warszawa 2001
- M. Jabłoński, Identyfikacja wolności i praw jednostki w pracach nad treścią Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku, [w:] (red.) M. Jabłoński, Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym, Wrocław 2014
- M. Jabłoński, J. Węgrzyn, Prawo petycji jako prawo polityczne, [w:] Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2015
- J. Jagielski, Audyt wewnętrzny – miejsce w systemie kontroli i organizacja, „Kontrola Państwowa” 2003/3
- J. Jagielski, Kontrola administracji publicznej, Wyd. Prawnicze, Warszawa 2015
- J. Jagielski, Współczesna kontrola społeczna (obywatelska) nad administracją publiczną, Kontrola Państwowa Nr 2/ 2005
- W. Jakimowicz, Publiczne prawa podmiotowe, Kraków 2002
- Z. Janowicz, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 1999
- M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, Prawo administracyjne. Część ogólna, Warszawa 1956
- T. Jasudowicz, Zagadnienia wstępne [w:] B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, Prawa człowieka i ich ochrona, Toruń 2005
- M. Jaśkowska [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2009
- T. Jasudowicz, Zagadnienia wstępne [w:] B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, Prawa człowieka i ich ochrona, Toruń 2005
- M. Jaśkowska [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2009
- E. Jarzęcka-Siwik, M. Proksa, Przygotowanie i przeprowadzanie kontroli doraźnych przez NIK, „Kontrola Państwowa” 2016, Nr 5

- E. Jarzęcka-Siwik, Instytucja skarg, wniosków i petycji w praktyce kontrolnej Najwyższej Izby Kontroli, [w:] Powszechne środki ochrony prawnej – skargi, wnioski i petycje, Red. M. Błachucki, G. Sibiga, Wrocław 2017
- W. Jaworski, Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne, Warszawa 1924
- G. Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte, T. II, Berlin 1919
- M. Jełowicki, (w:) Prawo administracyjne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, pod red. K.Sanda, Warszawa 1979
- S. Jędrzejewski [w:] S. Jędrzejewski, H. Nowicki, Kontrola administracji publicznej: kontrola a nadzór, struktura systemu, instytucje. Toruń 1995
- J. Karłowicz, A. Kryński, W. Niedzwiedzki, Słownik języka polskiego, Tom 4, Warszawa 1952
- S. Kałużny, Kontrola wewnętrzna. Teoria i praktyka, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2008
- S. Kasznica, Polskie prawo administracyjne, Poznań 1947
- Z. Kędzia, Konstytucyjna koncepcja praw, wolności i obowiązków człowieka i obywatela [w:] Z.Kędzia, Prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela w nowej polskiej Konstytucji, Poznań 1990
- Z.R. Kmieciak, Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego na żądanie, „Ius Novum” 2008, nr 1
- H. Kelsen, Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego (o rozwinięciu nauki o normie prawnej), T. II, Wilno 1936
- E. Klein, Powszechna historia państwa i prawa, Kolonia Limited, Wrocław 2004
- P. Kledzik, Postępowanie administracyjne, Wrocław 2012
- P. Kledzik, Postępowanie w sprawie petycji, wniosków i skarg– kluczowe rozwiązania i problemy, [w:] Powszechne środki ochrony prawnej – skargi, wnioski i petycje, red. M.Błachucki, G. Sibiga, Wrocław 2017
- H. Kelsen, Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego (o rozwinięciu nauki o normie prawnej), T. II, Wilno 1936
- R. Kędziora, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2008
- A. Korzeniowska-Polak, Petycje, wnioski i skargi – rozgraniczenie pojęć i funkcji instytucji, [w:] Powszechne środki ochrony prawnej – skargi, wnioski i petycje, red. M.Błachucki, G. Sibiga, Wrocław 2017
- A. Krasnowolski, Społeczeństwo obywatelskie i jego instytucje, Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych Biuro Analiz i Dokumentacji, Opracowania Tematyczne OT-627, Kancelaria Senatu, Warszawa 2014

- E. Kubas, System kontroli administracji publicznej w Polsce, Zeszyty naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego, Zeszyt 84/2014
- P. Kuczma, Funkcje lobbingu, „Państwo i Prawo” 2012, nr 8
- P. Kuczma, Prawo petycji, [w:] M. Jabłoński (red.), Realizacja i ochrona konstytucyjnych praw i wolności jednostki w polskim porządku prawnym, Wrocław 2014, Repozytorium Uniwersytetu Wrocławskiego
- P. Kuczma, Prawo petycji, [w:] M. Jabłoński (red.), Realizacja i ochrona konstytucyjnych praw i wolności jednostki w polskim porządku prawnym, Wrocław 2014
- A. Kubiak, Parlamentarzyści o lobbingu, raport z badań, Warszawa 2008
- L. Kacprzak, Wieloaspektowość rozumienia społeczeństwa obywatelskiego jako wspólnego dobra [w:] L. Kacprzak, B. Koszel, A. Marcinkowski (red.), Społeczeństwo obywatelskie jako wspólne dobro, Piła 2012
- P. Kledzik, Postępowanie w sprawie petycji, wniosków i skarg– kluczowe rozwiązania i problemy, [w:] Powszechne środki ochrony prawnej – skargi, wnioski i petycje, red. M. Błachucki, G. Sibiga, Wrocław 2017
- J. Lang, Kilka uwag na temat pojęć petycji, skargi i wniosku, [w:] Powszechne środki ochrony prawnej – skargi, wnioski i petycje, red. M. Błachucki, G. Sibiga, Wrocław 2017
- J. Lang, Prawo administracyjne, red. M. Wierzbowski, J. Jagielski, J.Lang, M.Szubiarkowski, A. Wiktorowska, Wydanie 10, Warszawa 2011, LexisNexis
- J. Lang, Wnioski obywatelskie w administracji państwowej, Warszawa 1976
- J. Lang, Współdziałanie administracji ze społeczeństwem, Warszawa 1985
- J. Lang, Wybrane problemy prawnej regulacji wykonywania prawa do składania skarg i wniosków, „Acta Univesitatis” Parawo CLXVIII, Wrocław 1990
- J. S. Langrod, Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej, Kraków 2004
- Z. Leoński, R. Hauser, A. Skoczylas, Zarys prawa administracyjnego, Warszawa 2004, wyd. II LexisNexis,
- E. Leś, Uczestnictwo społeczne w erze niepewności, Społeczeństwo obywatelskie, Rocznik 1, 2014
- L. Luehrmann, Facing Citizen Complaints in China, 1951–1996, “Asian Survey” 2003, Vol. 43, No. 5,
- Z. Leoński, R. Hauser, A. Skoczylas, Zarys prawa administracyjnego, Warszawa 2004, wyd. II LexisNexis,
- E. Leś, Uczestnictwo społeczne w erze niepewności, Społeczeństwo obywatelskie, Rocznik 1, 2014

- K. Łuczak, Pozostawienie skargi bez rozpoznania w postępowaniu uproszczonym, [w:] Powszechne środki ochrony prawnej – skargi, wnioski i petycje, red. M. Błachucki, G. Sibiga, Wrocław 2017
- G. Łaszczyca [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, t. I, Warszawa 2013
- A. Matan, teza nr 14 w komentarzu do art. 221 k.p.a., [w:] G. Łaszczyca, A. Martysz, A. Matan, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom II. Komentarz do art. 104–269, Opubl. w Systemie Informacji Prawnej LEX Omega, Warszawa 2007.
- Michalska A., Petycje jako środek ochrony międzynarodowej kontroli nad realizacją praw człowieka, „Państwo i Prawo” 1983, nr 5
- A. Malec, Historia administracji i myśli administracyjnej, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013
- C. Mik, Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnieniu teorii i praktyki, t 1, Warszawa 2000,
- E.H. Morawska, Prawa konstytucyjne człowieka i obywatela w Rzeczypospolitej Polskiej a prawa podstawowe Unii Europejskiej. Analiza porównawcza, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1
- J. Michalski, W sprawie uprawnień podmiotowych w dziedzinie administracyjno-prawnej, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1939, rocznik X
- J. Michalska, Znaczenie interesu publicznego w zakresie realizacji prawa petycji, [w:] Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2015
- M. Masternak-Kubiak, Paweł Kuczma, Prawo petycji jako publiczne prawo podmiotowe, [w:] Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2015
- M. Miłoś, Bezczyńność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym. Warszawa 2011
- M. Masternak-Kubiak, Dopuszczalność nieformalnej zmiany Konstytucji RP (uwagi w kontekście prawa wyborczego obywateli Unii Europejskiej), [w:] Prawo w służbie państwu i społeczeństwu. Prace dyktowane Profesorowi Kazimierzowi Działosze z okazji osiemdziesiątych urodzin, red. B. Baszak, M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowskiej, Wrocław 2012
- E. Meiksinis Wood, The Uses and Abuses of „Civil Society”, [w:] J. Szacki, red., Ani książkę, ani kupiec: obywatel, Wydawnictwo Znak, Kraków 1997

- R. von Mohl, Encyklopedia umiejętności politycznych, Warszawa 2003
- W. Orłowski, Konstytucyjne uwarunkowania prawa petycji, [w:] Prawo petycji w ustawodawstwie polskim, Kancelaria Senatu, Opinie i Ekspertyzy OE-85, Warszawa 2008
- M. Ożóg, Uregulowanie instytucji petycji w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, Przegląd Sejmowy 5(130)/2015 Studia i Materiały
- E. Olejniczak-Szałowska, Prawo do udziału w referendum lokalnym, Łódź 2002
- E. Ochendowski, Prawo administracyjne. Część ogólna, Toruń 2009
- W. Osiatyński, Filozofia i historia praw człowieka, [w:] Prawa człowieka a policja, Legionowo 1994
- W. Orłowski, Konstytucyjne uwarunkowania prawa petycji, [w:] Prawo petycji w ustawodawstwie polskim, Kancelaria Senatu, Opinie i Ekspertyzy OE-85 Warszawa 2008
- W. Orłowski, Prawo składania petycji, wniosków i skarg [w:] W. Skrzydło, Wolności i prawa polityczne, Kraków 2002
- T. Pawlus, Geneza społeczeństwa obywatelskiego, [w:] Ł. Kabzińska, Społeczeństwo obywatelskie. Wybrane aspekty jego tworzenia (Kontekst historyczny i współczesny), Olsztyn 2014
- P. Przybysz, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2006
- A. Piskorz-Ryń, Propozycje rozwiązań prawnych w zakresie dostępu do informacji publicznej i ponownego wykorzystywania, [w:] Jawność i jej ograniczenia, red. G. Szpor, T. 5, Warszawa 2015
- A. Piskorz-Ryń, Nadużywanie prawa do informacji publicznej – uwagi de lege lata i de lege ferenda, „Kontrola Państwowa” 2012, nr 6
- A. Pomorska, Kontrola finansowa Najwyższej Izby Kontroli [w:] Finanse publiczne i prawo finansowe, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Kraków 2008
- A. Piskorz-Ryń, Joanna Wyporska-Frankiewicz, Wykorzystywanie prawa do petycji w sposób niezgodny z jego celem. Zagadnienia wybrane, [w:] red. M. Błachucki, G. Sibiga, Powszechne środki ochrony prawnej – skargi, wnioski i petycje, Wrocław 2017
- A. Preisner, P. Kuczma, Zakres przedmiotowy prawa petycji i jego ograniczenia, [w:] Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2015
- D. Pietrzyk-Reeves, Idea społeczeństwa obywatelskiego. Współczesna debata i jej źródła, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004.
- K. Popper, The Open Society and Its Enemies, 1945, tłum.: Społeczeństwo otwarte i jego wrogowie, tom I i II, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2006.

- R. Putnam, Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech, Wydawnictwo Znak, Kraków 199
- M. Płatek, Rola prawa karnego wykonawczego w zapobieganiu przestępczości, STUDIA IURIDICA XXXVIII/2000
- P. Przybysz, Uwaga do art. 2 k.p.a. [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2012.
- R. Piotrowski, Konstytucyjne uwarunkowania prawa do petycji oraz pożądaných kierunków zmian legislacyjnych w tym zakresie [w:] Prawo petycji w ustawodawstwie polskim, OE-85, Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu, Warszawa 2008
- T. Pawlus, Geneza społeczeństwa obywatelskiego, [w:] Ł. Kabzińska, Społeczeństwo obywatelskie. Wybrane aspekty jego tworzenia (Kontekst historyczny i współczesny), Olsztyn 2014
- M. Rachwał, Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010
- M. Radajewski, Prawo petycji w pracach nad Konstytucją RP, [w:] Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2015
- A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, Zarys teorii państwa i prawa, Warszawa 1992,
- M. Rutkowska-Krupka, Społeczeństwo obywatelskie od lokalnego do globalnego, [w:] Kacprzak, B. Koszel, A. Marcinkowski (red.) Społeczeństwo obywatelskie jako wspólne dobro, Warszawa 2012
- Z. Rybicki, Pozwolenie wodno-prawne w systemie gospodarki planowej PRL, Warszawa 1958
- J. Rzucidło, Prawo petycji w działalności Senatu i Sejmu RP w latach 2010–2015, [w:] Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2015
- P. Sarnecki, Nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, Przegląd Sądowy 1998, Nr 1
- P. Sarnecki, Organizacja społeczeństwa obywatelskiego, [w:] M. Zubik (red.), Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2006
- P. Sarnecki, Status prawny Najwyższej Izby Kontroli w świetle Konstytucji, KP 2002, Nr 2.
- P. Sarnecki, Komentarz do art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, L. Garlicki (red.), Warszawa 2007
- W. Skrzydło (red.), Polskie prawo konstytucyjne, Lublin 1998

- W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013
- W. Sokolewicz, Artykuł 63, [w:] L. Garlicki red., Konstytucja, T.IV
- W. Sokolewicz, Koncepcja politycznych wolności i praw w Konstytucji RP z 1997 r., [w:] M. Kruk (red.), Konstytucja RP z 1997 r. na tle zasad współczesnego państwa prawnego. Zagadnienia wybrane, Warszawa 2006
- Z. Sokolewicz, Obywatelstwo a narodowość. Uwagi w związku z ustanowieniem obywatelstwa Unii Europejskiej, Studia Europejskie, 1/1997
- P. Suwaj, Pojęcie administracji publicznej, [w:] B. Kudrycka, B. Guy Peters, P. Suwaj, Nauka administracji, Warszawa 2009
- E. Shils, Co to jest społeczeństwo obywatelskie, [w:] Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo, red. Krzysztof Michalski, Wydawnictwo Znak, Kraków 1994
- I. Sierpowska, Funkcje kontroli. Studium prawnoporównawcze, Wrocław 2003
- I. Słodkowska, Społeczeństwo obywatelskie na tle historycznego przełomu Polska 1980–1989, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2006
- J. Starościak, Prawo administracyjne, Warszawa 1975
- A. Sylwestrzak, Kontrola administracji, Koszalin 1998
- J. Szreniawski, Wstęp do nauki administracji, Lublin 2000
- J. Szacki, Powrót idei społeczeństwa obywatelskiego, [w:] J. Szacki red., Ani książkę, ani kupiec: obywatel, Wydawnictwo Znak, Kraków 1997
- M. Safian (red.) L. Bosek, Konstytucja RP, wydawnictwo C.H.BECK, Warszawa 2016, wydanie I
- L. von Stein, Die Verwaltungslehre, Stuttgart 1868 r., wyd. Cotta
- M. Szwarc-Kuczer, Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz, A. Wróbel (red.), Warszawa 2013
- M. Stahl, Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2016
- R. Sztompka, Zaufanie. Fundament społeczeństwa, Kraków 2007.
- A. Sylwestrzak, Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej, Gdańsk 2001
- A. Sylwestrzak, Kontrola administracji, Koszalin 1998
- Ch. Tilly, Demokracja, Warszawa 2008, Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 25.
- M. Terbille, Das Petitionsrecht in der Bundesrepublik Deutschland. Genese, Geltungsgrund und Ausgestaltung, Münster 1980
- J.P. Tarno, Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2013

- M. Tabernacka, *Interes indywidualny a interes publiczny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [w:] M. Tabernacka, R. Raszewska-Skałeczka, *Plaszczyzny konfliktów w administracji publicznej*, Warszawa 2011
- M. Tebernacka, *Kontrola społeczna administracji publicznej*, *Kontrola Państwowa* Nr 2, 2013
- K. Todos, *Środki ochrony konstytucyjnych praw i wolności*, *Studia Politicae Universitatis Silesiensis*, Katowice 2016, Tom 16
- D. Ulikowska, *Spółczeństwo obywatelskie*, Lublin 2015
- E. Ura, *Prawo administracyjne*, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2015
- A. Wierzbicka (red.), *Spółczeństwo obywatelskie*, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005
- E. Wójcicka, *Prawo petycji w prawie konstytucyjnym państw współczesnych*, *Ius Novum* 2/2008
- E. Wójcicka, *Ocena regulacji konstytucyjnej prawa petycji – postulaty de lege ferenda*, [w:] B. Banaszak, M. Jabłoński (red.), *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, Wrocław 2010
- E. Wójcicka, *Przywrócenie instytucji petycji w polskim porządku prawnym*, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*”, 2006, z. 4
- E. Wójcicka, *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015
- D. Waldo, *Study of public administration*, Garden City N.Y, 1955
- D.M. Walter, *The Oxford companion of law*, Oxford 1980
- D. Wacinkiewicz, *Kontrola i nadzór w prawie komunalnym*, *Monografie Prawnicze*, 2007r., wyd. I, wydawnictwo C.H. Beck
- K. Wygoda, *Forma petycji* [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, *Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław 2015
- K. Wrzesiński, *Prawo do informacji w procesie cywilnym*, [w:] T. Gardocka, *Obywatelskie prawo do informacji*, Warszawa 2007
- M. Wierzbowski, *Postępowanie administracyjne — ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, red. M. Wierzbowski, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2011
- A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego*, *Komentarz*, Warszawa 2011
- M. Wierzbowski (red.), *Prawo Administracyjne*, Warszawa 2011, LexisNexis
- M. Wierzbowski (red.), *Prawo Administracyjne*, Warszawa 1996 r., LexisNexis

- R. Wieruszewski, Regulacja praw jednostki w Konstytucji RP – wybrane zagadnienia, [w:] Prawa człowieka. Prawa rodziny. 30 lat Poznańskiego Zakładu Instytutu Nauk Prawnych PAN, Poznań 2003
- W. Wołodkiewicz, Prawo rzymskie. Słownik encyklopedyczny, W. Wołodkiewicz (red.), Warszawa 1986
- S. Wronkowska, W sprawie bezpośredniego stosowania Konstytucji, PiP 2001, Nr 9M.
- Wyrzykowski, Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym, Warszawa 1986
- M. Wyrzykowski, Zasada demokratycznego państwa prawnego, [w:] W. Sokolewicz, Zasady podstawowe polskiej konstytucji, Warszawa 1998
- S. Wrzosek, Wstęp-administracja publiczna z punktu widzenia nauki administracji, [w:] M. Karpiuk, W. Kitler, Nauka Administracji, Warszawa 2013
- W. Wróblewski, Roszczenia jednostki wobec administracji państwowej ze szczególnym uwzględnieniem prawa wodnego i kwestii prawomocności administracyjnej, Kraków 1936
- W. Zakrzewski, Podstawowe wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela, [w:] W. Zakrzewski, Zasada wolności i praw człowieka i obywatela, [w:] Polskie prawo konstytucyjne, W. Skrzydło (red.), Lublin 2008
- A. Zieliński, Sądowe i pozasądowe środki ochrony praw obywatelskich. [w:] Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP, B. Banaszak (red.), A. Preisner. Warszawa 2002
- A. Żurawik, „Interes publiczny”, „interes społeczny” i „interes społecznie uzasadniony”, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2013, z. 2
- B. Zdaniuk, Historia społeczeństwa obywatelskiego. Wybrane zagadnienia, [w:] M. Witkowska, A. Wierzbicka (red.), Społeczeństwo obywatelskie, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005
- J. Zimmermann, Prawo administracyjne, Kraków 2006 r
- J. Zimmermann, Prawo administracyjne, Warszawa 2016
- M. Zirk-Sadowski, Kontrola administracji publicznej [w:] Administracja publiczna, red. J. Hausner, Warszawa 2005
- H. Zięba-Załucka: Organy kontroli państwowej i ochrony prawa w Konstytucji, wyd. Fosze, Warszawa 2000
- H. Zięba-Załucka, Prawo petycji jako forma społeczeństwa obywatelskiego, Samorząd Terytorialny, Nr 4, 2011

WYKAZ ORZECZEŃ

wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 marca 2016 r. I OSK 2567/15

wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lipca 2016 r. I OSK 3389/15

wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 lipca 1983 r. II SA 593/83

wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 lutego 2002 r., II SA/Kr 1562/98

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 maja 2016 r. I OSK 1014/16

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2003r., II CKN 14/01

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 5 marca 2009 r.

I SA/Łd 1265/08)

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 sierpnia 2008

r. I SA/Wa 773/08

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 stycznia 2010

r. I SA/Wa 1645/08

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 marca 2005 r., K 35/04

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 października 2013 r., SK 14/13

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97

wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 stycznia 2006 r., SK 30/05

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 kwietnia 2008 r., SK 16/07

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2010 r., SK 2/09

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 lipca 2016 r. K 28/15

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 kwietnia 2014 r., SK 12/13

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 listopada 2004 r. P 19/03

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2007 r., SK 29/05

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 lipca 2014 r. K 23/11

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2001 r. K 27/0

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 2009 r. SK 34/08

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia z 10 maja 2000 r., K 21/99

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia z 22 października 2013 r., SK 14/13

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia z 14 stycznia 2014 r., SK 25/11

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 1999 r., SK 19/98

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 maja 2000 r., K 21/99

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 czerwca 2004 r., SK 43/03
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 marca 2005 r., K 35/04
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2008 r., SK 57/06
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2011 r., SK 10/10
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2010 r., SK 2/09
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 2009 r., SK 34/08
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2012 r., K 36/09
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 2003 r., K 52/02

ŹRÓDŁA PRAWA

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483

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

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. 1960 nr 30 poz. 168 ze zm.

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. 2002 nr 153 poz. 1270 za zm.

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. 2001 nr 112 poz. 1198 ze zm.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks Karny Wykonawczy, Dz.U. 1997 nr 88 poz. 553 ze zm.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 ze zm.

ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578 ze zm.

ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576 ze zm

ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Dz.U. 1987 nr 21 poz. 123 ze zm.

ustawa z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, Dz.U. 2016 poz. 352 ze zm.

ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r Prawo postępowania przed sądami administracyjnymi ustawy, Dz.U. 2002 nr 153 poz. 1270, ze zm.

ustawa z 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, Dz.U. nr 162, poz. 1126.

Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, Dz.U. 2007 nr 89 poz. 589 ze zm.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, Dz.U. 2002 nr 5 poz. 46

Obwieszczenie Marszałka Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 sierpnia 2018 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej - Regulamin Senatu, M.P. 2018 poz. 846

Regulamin Parlamentu Europejskiego, Luty 2019 r.

Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2016 C 326/49 .

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 grudnia 2017 r. w sprawie prac Komisji Petycji w roku 2016 (2017/2222(INI)) sugestia A

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 grudnia 2017 r. w sprawie prac Komisji Petycji w roku 2016 (2017/2222(INI)), sugestia C

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326 z 26 października 2012 r.

Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r., ratyfikowana przez Polskę 6 września 2012 roku, Dz.U. 2012 poz. 1169

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, Dz.U. 2002 nr 5 poz. 46.

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. - Karta Praw Osób Niepełnosprawnych, M.P. 1997 nr 50 poz. 475

INNE ŹRÓDŁA

Pismo Ministra Rozwoju z dnia 10 czerwca 2016 roku, Nr DGE-I-022-1/36/16, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/wystapienie-do-ministra-rozwoju-ws-procedury-skladania-petycji-przez-obywateli>, dostęp z dnia: 11.09.2018r.

Pismo RPO skierowane do RPD z dnia 10 grudnia 2015 r., nr KMP.573.42.2014.DK,

Pismo skierowane przez RPO do Ministra Rozwoju regionalnego z dnia 31 maja 2016 roku, o nr VII.604.4.2016. MW/JZ, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/wystapienie-do-ministra-rozwoju-ws-procedury-skladania-petycji-przez-obywateli>, dostęp z dnia: 11.09.2018r.

Pismo z dnia 31 stycznia 2018 r. o nr BO-060-5/17, skierowane do przewodniczącego Komisji Praw Człowieka, Petycji i Praworządności Senatu RP w związku ze wszczętą procedurą wyjaśniającą wątpliwości prawne Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie niezgodności prawa z Konstytucją RP.

Uzasadnienie do wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich złożonego 14 października 2015 roku do Trybunału Konstytucyjnego, syg. akt: II.517.3862.2015.ST

Opinia prawna przedstawiona w piśmie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 22 listopada 2016 r, nr V.510.68.2016.TS, skierowane do Senatu RP w sprawie wniosku o zbadanie zasadności zmiany prawa w zakresie ochrony prawnej instrumentu skargi, wniosku i petycji.

Problematyka i zakresu problemu potwierdzają badania przeprowadzone w ramach Zaleceń Komitetu Praw Dziecka ONZ wydanych w dniu 2 października 2015 r., podczas 2052 sesji (CRC/C/SR.2052), związanych z trzecim i czwartym sprawozdaniem okresowym Polski z realizacji Konwencji (CRC/C/POL/CO/3-4),

Wystąpienie RPO do Ministra Sprawiedliwości w sprawie przepisów dotyczących rozpoznawania skarg i wniosków skazanych, RPO-702934-IM2/ST z 26.07.2012 r.

Wystąpienie RPO do Prezesa Rady Ministrów w sprawie braku szczegółowych regulacji dotyczących przedmiotu i trybu rozpatrywania skarg, wniosków i petycji składanych do organów administracji publicznej, RPO-5S4S59-I/08 z 20.03.2008 r.

Sprawdzanie z pracy Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji za rok 2015, Warszawa, 22 czerwca 2016 r

Sprawdzanie z pracy Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji za rok 2016, Warszawa, 22 czerwca 2016 r

Sprawdzanie z pracy Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji za rok 2017, Warszawa, 20 czerwca 2016 r

Sprawozdanie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji za rok 2010 r.,
Warszawa 2011

Zbioreza informacja o petycjach rozpatrzonych przez Prezydenta Miasta Krakowa w roku
2017, <https://www.bip.krakow.pl/zalaczniki/dokumenty/n/212490/karta>

Zbioreza informacja o petycjach rozpatrzonych w 2015 roku, Sejm RP

http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/page.xsp/informacje_pet dostęp: 12.02.2019

Zbioreza informacja o petycjach rozpatrzonych w 2016 roku, Sejm RP

http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/page.xsp/informacje_pet dostęp: 12.02.2019

Zbioreza informacja o petycjach rozpatrzonych w 2017 roku, Sejm RP

http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/page.xsp/informacje_pet dostęp: 12.02.2019

Sprawozdanie ze sposobu załatwiania skarg, wniosków oraz wniosków
o przeprowadzenie kontroli w Najwyższej Izbie Kontroli za 2017 rok, Warszawa,
5 listopada 2018 r

Projekt sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2018 roku, Warszawa
14 marca 2019

Tytuł kontroli przeprowadzonej przez Delegaturę NIK w Bydgoszczy: Zapewnienie
opieki długoterminowej, paliatywnej i hospicyjnej w warunkach domowych w
województwie kujawsko-pomorskim, ze szczególnym uwzględnieniem powiatu
bydgoskiego R/17/004/LBY

Plan pracy NIK na 2018 r., <https://www.nik.gov.pl/kontrole/plan-pracy-nik/>

Projekt sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2018 roku, Warszawa
14 marca 2019

Tytuł kontroli przeprowadzonej przez Delegaturę NIK w Bydgoszczy: Zapewnienie
opieki długoterminowej, paliatywnej i hospicyjnej w warunkach domowych w
województwie kujawsko-pomorskim, ze szczególnym uwzględnieniem powiatu
bydgoskiego R/17/004/LBY

Informacja o wynikach kontroli NIK Delegatura w Krakowie, Zabezpieczenie i
udostępnianie zabytków architektury drewnianej oraz ich wykorzystywanie w promocji
regionu z dnia 2.02.2018, Nr ewid. 179/2017/P/17/076/LKR

Informacja o wynikach kontroli NIK Departament Środowiska, Zamykanie i
rekultywacja składowisk odpadów niespełniających wymagań prawnych, z dnia
10.09.2015 r., nr ewid. 66/2015/p/14/058/KSI

Informacja o wynikach kontroli NIK Delegatura w Katowicach, Zabezpieczenie i zagospodarowanie zwałowisk pogórnich z dnia 28 stycznia 2019 roku, Nr. ewid. 158/2018/P/18/067/LKA,

Kontrola o nazwie: Realizacja przez Rejonowe Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Brzesku sp. z o.o. oraz Zakład Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. w Zatorze zadań w zakresie ustalania cen za wodę wodociągową, nr kontroli S/17/003/LKR, NIK Delegatura w Krakowie

Krajowy Program Badań. Założenia polityki naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa. Załącznik do uchwały nr 164/2011 Rady Ministrów z dnia 16 sierpnia 2011

Zagadnienia prawne Konstytucji PRL [w:] Materiały sesji naukowej PAN, 4-9 VII 1953 r., t. III Warszawa 1954, s. 191.

Stenogram posiedzenia KKZN z 21–22.3.1995 r., Biul. KKZN 1995, Nr 15, s. 77 uzasadnienie do ustawy- druk sejmowy nr 678/III kad.

uzasadnienie senackiego projektu ustawy o petycjach z dnia 18 grudnia 2013 r., druk sejmowy nr 2135 (VII kadencja)

SPIS RYSUNKÓW

- 3.1. Schemat rozpatrywania petycji w Senacie
- 3.2. Schemat rozpatrywania petycji w Sejmie
- 6.3. Ilość składanych petycji w latach 2015-2017 w miastach wojewódzkich w Polsce
- 6.4. Ilość składanych petycji w latach 2018-kwiecień 2019 w miastach wojewódzkich w Polsce