

EWA WÓJCICKA

PRZYWRÓCENIE INSTYTUCJI PETYCJI W POLSKIM PORZĄDKU PRAWNYM

I. WPROWADZENIE

Prawo petycji uznawane jest za jedno z najstarszych praw. Słowo „petycja” wywodzi się z łac. *petitio*, oznaczającego prośbę, żądanie. Petycja jest żądaniem wyrażonym na piśmie; prośbą wnoszoną do władz w sprawach dotyczących ogółu¹. Inna definicja mówi, że petycja to pisemna prośba skierowana do urzędnika, ciała ustawodawczego lub sądu, mająca na celu uzyskanie przychylności lub zadośćuczynienie jakiejś krzywdzie².

Celem pracy jest przedstawienie procesu przywrócenia petycji w polskim porządku prawnym, zwłaszcza zaś zmian, jakie zachodziły w konstrukcji petycji w pracach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Poprzedzają je krótkie uwagi historyczne dotyczące regulacji instytucji petycji, jak również jej istoty i charakteru.

II. CHARAKTER I ISTOTA PRAWA PETYCJI

Wiele kontrowersji w doktrynie wywołuje charakter prawa petycji. Wyrażany jest pogląd, iż petycje mogą mieć charakter prywatny lub publiczny. Jeśli dotyczą tej pierwszej możliwości, prawo petycji zaliczane jest do praw naturalnych. Druga płaszczyzna należy zaś do praw politycznych, które przysługują obywatelowi³. Dwa ujęcia prawa petycji zostały wyraźnie zróżnicowane przez Chapeliera. Pierwszy sposób zastosowania prawa petycji Chapelier nazwał „skargą” (*plainte*), i prawo to, jako naturalne uznawał za przysługujące każdemu. Nazwą „prawo petycji” Chapelier określał rodzaj prawa politycznego, które przysługiwało wyłącznie obywatelom. Był to swoisty rodzaj inicjatywy obywatelskiej w kwestiach prawodawstwa⁴.

Współcześnie przypisuje się petycji bardziej charakter prawa do udziału obywatelskiego w życiu politycznym niż jako środka ochrony praw. Intencją polskiego ustawodawcy było zaliczenie prawa do składania petycji do praw politycznych. Przemawia za tym umiejscowienie petycji w części Konstytucji po-

¹ J. Karłowicz, A. Kryński, W. Niedzwiedzki, *Słownik języka polskiego*, t. 4, Warszawa 1952, s. 123.

² D. M. Walter, *The Oxford companion to law*, Oxford 1980, s. 954.

³ S. de Paredes, *Wykład prawa politycznego*, Ricardo Fe, Madryt 1883, s. 201.

⁴ A. Esmein, *Zasady prawa konstytucyjnego*, Warszawa 1904, s. 471-473.

święconej wolnościom i prawom politycznym, jak również wskazanie na organy władzy publicznej, jako na adresatów petycji. Faktem jest jednak, że regulacją art. 63 przyznano to prawo każdemu, bez względu na obywatelstwo, co stanowi odesłanie do prawnonaturalnego charakteru prawa petycji.

Jest wiele ustawodawstw, które przypisują petycji charakter prawa naturalnego. Przykładowo można wskazać na uregulowanie prawa petycji w Konstytucji Hiszpanii, która trzyma się tradycyjnego poglądu i włącza je do praw podstawowych. Regulując je w art. 29 ograniczono jednocześnie to prawo do Hiszpanów, co wydaje się wskazywać na prawo polityczne⁵.

Ewentualne odróżnienie treści petycji w zależności od tego, czy byłaby ona publiczna czy prywatna, występuje w wielu konstytucjach (Portugalii, Turcji, Brazylii, Meksyku, Japonii), lecz to nie wpływa na jednolite ujęcie tej instytucji. Występują przypadki szczególne, np. w Gwatemali i Meksyku, gdzie wszyscy mogą wnosić petycje o charakterze prywatnym, lecz te polityczne są zastrzeżone dla obywateli⁶.

Niektóre ustawodawstwa (np. japońskie, hiszpańskie) wyraźnie podkreślają aspekt wolnościowy prawa petycji, objawiający się w zagwarantowaniu osobom wnoszącym petycje niestosowania wobec nich negatywnych konsekwencji. Warunkiem jest jednak, aby podmiot wnoszący petycję nie dopuścił się przestępstwa lub naruszenia prawa. W przeciwnym razie osoby te nie są zwolnione z odpowiedzialności.

III. EWOLUCJA PRAWA PETYCJI W POLSKIM PORZĄDKU PRAWNYM

Pierwszym polskim aktem prawnym, który przewidywał petycję w nowoczesnym tego słowa znaczeniu, była Konstytucja z 1921 r. Przez petycję rozumiano prośbę piśmienną o różnej treści; podanie wnoszone do władz⁷. Petycja mogła dotyczyć sprawy indywidualnej petenta lub też mieć przedmiot ogólny. Petycje wnosili mogli indywidualnie bądź zbiorowo obywatele oraz – na zasadzie wzajemności – cudzoziemcy. Z kręgu podmiotów uprawnionych do składania petycji wyłączone były władze państwowe oraz osoby prawne⁸.

W międzywojennej doktrynie prawa konstytucyjnego uznawano, iż prawo petycji ma charakter mieszany: jeżeli wykonywane jest w interesie prywatnym, mamy do czynienia z prawem skargi, należącym do kategorii praw obywatelskich w ścisłym tego słowa znaczeniu; o ile zaś wykonywane jest w interesie publicznym, stanowi prawo polityczne⁹.

Od 1935 r. instytucja petycji nie była regulowana w polskich konstytucjach. Prawa petycji nie przewidywała zarówno Konstytucja Kwietniowa (1935), jak i Konstytucja PRL (1952). O wnoszeniu petycji wspominała jednak Deklaracja

⁵ J. M. Garcia Escudero, *Derecho de peticion*, w: O. A. Villamil (red.), *Comentarios a las leyes politicas. Constitucion Espanola de 1978*, t. III, Madryt 1983, s. 257.

⁶ Ibidem, s. 257.

⁷ J. Stemler, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1924.

⁸ Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1925, s. 153-154.

⁹ W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne*, Warszawa 1922, s. 537-540.

Sejmu Ustawodawczego z 2 lutego 1947 r. w Przedmiocie Realizacji Praw i Wolności. Ustawodawca zapewnił, iż w swych pracach będzie kontynuować realizację praw i wolności obywatelskich, w tym prawa do wnoszenia petycji do właściwych organów władzy państwowej. W latach 1944-1952 prawo obywateli do składania petycji opierało się również na utrzymanym w mocy art. 107 Konstytucji Marcowej.

Począwszy od 1935 r. zamiast terminem „petycja” posługiwano się pojęciami o mniejszej dozie kategoryczności, mianowicie „skargą” i „zażaleniem”. 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 petycji¹⁰.

IV. PRAWO PETYCJI W PROJEKTACH KONSTYTUCYJNYCH 1989-1993

Pierwszy etap prac konstytucyjnych rozpoczął się 7 grudnia 1989 r. wraz z powołaniem Komisji Konstytucyjnych Sejmu i Senatu. Na ogólną liczbę 11 projektów konstytucyjnych prawo petycji zostało wprost przewidziane w 3 z nich, mianowicie w projektach Senatu RP, „S. Zawadzkiego” oraz J. Zakrzewskiej i J. Ciemniewskiego.

Art. 42 projektu Senatu RP¹¹ stanowił, że obywatele mają prawo wnosić indywidualnie lub zbiorowo petycje do wszelkich władz państwowych i samorządowych. Ranga prawa petycji była podkreślona tym, że nie ulegało ono zawieszeniu ani ograniczeniu w razie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Jego realizacja zależała jednak od postanowień art. 11, w myśl którego człowiek korzystający z przyrodzonych mu praw i wolności powinien mieć na względzie dobro wspólne oraz prawa i wolności innych.

Instytucję petycji zawierały również prywatne projekty ustawy zasadniczej. Projekt opracowany pod kierunkiem S. Zawadzkiego¹² w art. 56 przewidywał prawo składania skarg, wniosków oraz wnoszenia petycji. Zasadnicza różnica między instytucjami skarg i wniosków a petycją wynikała z kręgu uprawnionych podmiotów. Prawo składania skarg lub wniosków przysługiwało każdemu, natomiast z prawa petycji mogli korzystać tylko obywatele. Projekt podkreślał, że petycja ma charakter zbiorowy, dotyczy spraw o znaczeniu publicznym, a jej adresatem może być wyłącznie organ państwowy. Analogicznie do postanowień projektu Senatu, prawo petycji nie było zawieszane ani ograniczane w przypadku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Prawo to nie miało jednak charakteru absolutnego. Dopuszczone było bowiem jego ustawowe ograniczenie, jeśli wymagał tego wyraźnie określony i ważny interes publiczny lub ochrona wolności i praw innych osób. Ograniczenie prawa petycji nie mogło naruszać jego istoty.

¹⁰ J. M. Lang, *Współdziałanie administracji ze społeczeństwem*, Warszawa 1985, s. 79.

¹¹ Prace Komisji Konstytucyjnej Senatu 1991, z. 5, s. 27-67.

¹² *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Projekt*, Warszawa 1990, s. 57-118.

Prawo do składania petycji zawierał projekt autorstwa J. Zakrzewskiej i J. Ciemnińskiego. Zaliczono je do praw przysługujących wyłącznie obywatelom polskim. Mogło być ono wykonywane zarówno indywidualnie, jak i zbiorowo. Krąg adresatów został ograniczony do organów państwa i samorządu. Ochrona prawa petycji została wzmocniona poprzez brak możliwości ograniczenia go w drodze ustawy.

W większości projektów opracowanych w latach 1989-1991 problematyka petycji podejmowana była sporadycznie. Brak petycji, jak również skarg i wniosków świadczy o nikłym zainteresowaniu ich twórców polityczną rolą, jaką obywatele za ich pośrednictwem mogliby spełnić w demokratycznym państwie prawnym.

Mimo prawie dwuletnich prac komisji konstytucyjnych nie doszło do uchwalenia Konstytucji. Drugi etap prac nad ustawą zasadniczą rozpoczęto w październiku 1991 r. Z przedstawionych 7 projektów ustawy zasadniczej¹³, prawo petycji przewidywały projekty Komisji Konstytucyjnej Senatu I Kadencji, SLD, Unii Demokratycznej oraz Porozumienia Centrum. Prace rozpoczęto, lecz do uchwalenia Konstytucji nie doszło, gdyż w maju 1993 r. prezydent L. Wałęsa rozwiązał Parlament. Efektem prac była tzw. Mała Konstytucja. Utrzymała ona w mocy przepisy Rozdziału 8 Konstytucji PRL „Podstawowe prawa i obowiązki obywateli”, w tym art. 86 przyznający obywatelom prawo zgłaszania wniosków, jak również zwracania się do wszystkich organów państwa ze skargami i zażaleniami.

Trzeci etap prac zmierzający do uchwalenia ustawy zasadniczej rozpoczął się w 1993 r. We wrześniu 1994 r. w Zgromadzeniu Narodowym odbyło się pierwsze czytanie 7 projektów przygotowywanych przez: Komisję Konstytucyjną Senatu I Kadencji, Polskie Stronnictwo Ludowe i Unię Pracy, Konfederację Polski Niepodległej, Unię Wolności, Sojusz Lewicy Demokratycznej, prezydenta L. Wałęsę oraz NSZZ „Solidarność” i ugrupowania centroprawicowe (projekt obywatelski). Wszystkie projekty zostały skierowane do Komisji Konstytucyjnej w celu przygotowania jednolitego projektu.

V. PRAWO PETYCJI W PRACACH PRZYGOTOWAWCZYCH NAD TEKSTEM KONSTYTUCJI RP (1993-1997)

W toku prac nad przygotowaniem Konstytucji zamiar przyznania prawa do składania petycji spotkał się ze sceptycyzmem ze strony członków Podkomisji Praw i Obowiązków Obywateli. Nie widzieli oni potrzeby wprowadzenia nowego instrumentu kontroli społecznej, zwłaszcza że przewidziano powołanie Rzecznika Praw Obywatelskich, instytucję skarg i wniosków, czy też skargę konstytucyjną. J. Jaskiernia podnosił, że pojęcie petycji jest „obce polskiemu systemowi prawa, jak również, że petycja rodzi skojarzenia z konfliktem”¹⁴. O podjęciu prac nad artykułem mówiącym o prawie do petycji przesądził jednak fakt, iż tego typu zapis znajdował się w pięciu spośród siedmiu projektów

¹³ Petycji nie przewidywały projekty PSL i UP oraz Konfederacji Polski Niepodległej.

¹⁴ Biuletyn KKZN 1995, nr XI, s. 81.

konstytucyjnych (projekt Senatu I Kadencji, Unii Demokratycznej, SLD, projekt prezydencki, projekt obywatelski).

W większości wymienionych projektów konstytucyjnych petycja została wydzielona w rozdziałach poświęconych prawom, wolnościom i obowiązkom człowieka i obywatela, zwłaszcza zaś w blokach dotyczących praw i wolności politycznych. Spośród 5 projektów, które przewidywały petycję, w 3 (projekt UD, SLD i obywatelski) krąg podmiotów uprawnionych do składania petycji został ograniczony do obywateli polskich. Natomiast projekt prezydencki i projekt Senatu I Kadencji przyznawały prawo do składania petycji każdemu. W zamyśle twórców projektu Senatu I Kadencji poręczenie prawa każdego obywatela do petycji, obok prawa do udziału w sprawach publicznych i prawa do obejmowania urzędów publicznych oraz praw wyborczych i innych praw, wypełnić miało konkretną treścią konstytucyjne określenie istoty państwa jako dobra wspólnego i zapewnić wpływ obywateli na sprawy państwowe i sposób ich prowadzenia¹⁵. Jedynie projekt SLD przypisywał petycji charakter prawa, które mogło być realizowane wyłącznie zbiorowo. Pozostałe wyraźnie stanowiły, że petycje mogą być składane zarówno indywidualnie, jak i zbiorowo. Projekt prezydencki nie wyróżniał charakteru petycji, stanowiąc, iż „każdy ma prawo przedstawiać petycje”, jednakże z tak sformułowanego przepisu można wywnioskować, że dopuszczona została możliwość składania petycji tak indywidualnych, jak i zbiorowych.

Większość projektów konstytucyjnych nie określała zasięgu przedmiotowego petycji. Wyłącznie projekt prezydencki stanowił, że petycje winny dotyczyć interesu własnego, innych osób lub interesu społecznego, natomiast projekt SLD ograniczył możliwość składania petycji do spraw o znaczeniu publicznym.

Najpełniej prawo do składania petycji ujął projekt obywatelski. Był to jedyny projekt, który sformułował po stronie władz państwowych i samorządowych obowiązek odpowiadania na petycje. Cechą wspólną wszystkich projektów konstytucyjnych było to, że żaden z nich nie określał trybu wnoszenia petycji, ani formalnych warunków, jakim powinna odpowiadać petycja. Kwestie te miały zostać uregulowane w osobnej ustawie.

Żaden z projektów konstytucyjnych nie przyznawał petycji charakteru prawa absolutnego. Realizacja prawa do składania petycji została skorelowana z wymogiem wzięcia przez uprawnione podmioty pod uwagę:

- a) dobra wspólnego oraz praw i wolności innych ludzi (projekty: Senatu I Kadencji, obywatelski),
- b) dobra ogółu (projekt SLD),
- c) praw i wolności innych ludzi (projekty: prezydencki, SLD).

Brak wskazania w projektach przesłanek ograniczenia prawa petycji nie nadawał mu przymiotu prawa absolutnego. Brak jakichkolwiek klauzul ograniczających w przepisach regulujących prawo petycji należy interpretować jako odesłanie do ogólnych postanowień dotyczących praw i wolności człowieka i obywatela. Projekty SLD i prezydencki taksatywnie określiły przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu ze wszystkich konstytucyjnych praw i wolności, w tym również z prawa petycji. Należały do nich przede wszystkim:

¹⁵ Uzasadnienie do Projektu KK Senatu I Kadencji wniesionego 24 marca 1993 r., w: *Projekty konstytucji 1993-1997*, cz. 1, Warszawa 1997, s. 179.

1) ustawowa forma ograniczenia, 2) brak innych dostępnych, skutecznych środków realizujących podobny cel, 3) związek między ograniczeniem prawa petycji a realizacją wskazanych wartości (pokój wewnętrzny, zdrowie publiczne, obrona państwa – projekt prezydencki; interes publiczny, wolności i prawa innych osób – projekt SLD), 4) zakaz naruszania istoty prawa petycji. Dopuszczalność i granice ograniczeń były zatem rozpatrywane z uwzględnieniem zasady proporcjonalności i istoty prawa petycji.

Pod koniec 1994 r. powstał pierwszy całościowy projekt Konstytucji RP – „Wielowariantowy jednolity projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. Początkowo kwestia wnoszenia petycji oraz składania skarg i wniosków była uregulowana w osobnych artykułach. Rozdzielenie prawa do składania petycji i wniosków (art. 47) oraz skargi (art. 63) argumentowane było przeświadczeniem, że „o petycji mówi się w przypadku działań zbiorowych, a o wniosku w przypadku działań indywidualnych”¹⁶. Powyższe stanowisko nie korespondowało jednak z ujęciem prawa petycji w większości projektów konstytucyjnych, które dopuszczały składanie petycji indywidualnych.

Przepis dotyczący petycji (art. 47) miał odnosić się do kwestii natury ogólnej i społecznej, a więc np. sygnalizowania inicjatyw ustawodawczych czy niesprawności funkcjonowania organów samorządu. P. Sarnecki podnosił, że chodziło o przejawy udziału obywateli w sprawowaniu suwerenności¹⁷. Według A. Kwaśniewskiego: „artykuł 47 został umieszczony po prawach politycznych. Jego rolę można więc tłumaczyć jako instrument ochrony praw politycznych i jako podmiotowe prawo polityczne”¹⁸. Oznaczał on możliwość proponowania, wnioskowania i sugerowania. Zdaniem eksperta Komisji, prof. L. Wiśniewskiego, petycja to wniosek składany grupowo, tzn. w sytuacji, gdy grupa obywateli domaga się czegoś od organów władzy¹⁹. Natomiast art. 63, choć jest również prawem podmiotowym, jest generalną gwarancją ochrony wszelkich praw i wolności, a więc zarówno politycznych, jak i ekonomicznych i kulturalnych²⁰. W toku prac konstytucyjnych członkowie Komisji Konstytucyjnej, m. in. J. Orzechowski (PSL), P. Andrzejewski (NSSZ „S”) i W. Majewski (SLD), postulowali połączenie art. 47 i 63 w jedną ogólną normę, regulującą zarówno kwestię petycji, wniosków, jak i skarg.

Ekspert Komisji, prof. K. Działocha podkreślał, że składanie wniosków i petycji powinno być możliwe w każdej dostępnej formie. Utrzymywał on, iż nie ma potrzeby określania ani przesłanek, ani warunków lub przedmiotu takich wniosków. W konsekwencji petycję można by było składać we wszystkich sprawach i w dowolnej formie²¹. Zdecydowanym zwolennikiem przyjęcia przepisu, który nie tylko przyznawałby jednostce prawo, ale również formułował obowiązek ze strony państwa, jeżeli chodzi o sposób realizacji tego prawa, był P. Andrzejewski (NSSZ „S”). W konsekwencji każdy organ władzy publicznej byłby zobowiązany – w trybie przewidzianym w ustawie – zrealizować prawo

¹⁶ XVI Posiedzenie KKZN w dniach 21-22 marca 1995 r., Biuletyn KKZN 1995, s. 77.

¹⁷ Biuletyn KKZN 1995, nr XVIII, s.22.

¹⁸ Biuletyn KKZN 1995, nr XVIII, s.19.

¹⁹ Biuletyn KKZN 1995, nr XVI, s.66.

²⁰ Biuletyn KKZN 1995, nr XVIII, s.20.

²¹ Biuletyn KKZN 1995, nr XVI, s.66.

do składania petycji, skarg i wniosków²². Również A. Kwaśniewski (SLD) postulował, aby zamieścić wyraźnie sformułowane zobowiązanie władz publicznych do rozpatrzenia wniosków i petycji²³. Podobne stanowisko zajął J. Szymański, stwierdzając, że „W konstytucji powinien znaleźć się przepis delegujący określenie trybu rozpatrywania petycji i wniosków na ustawę”²⁴.

Krytycznie ustosunkował się do tej propozycji J. Ciemniewski (UW), zdaniem którego „nakładanie w konstytucji obowiązku ustawowej regulacji trybu rozpatrywania petycji jest zbędnym formalizowaniem problemu”²⁵. Dezaprobatę dla zamieszczenia w przepisie wyraźnego sformułowania, które zobowiązywałoby władze publiczne do rozpatrzenia petycji, wyraził także R. Grodzicki (SLD). Obowiązek taki został uznany jako trudny do wyegzekwowania. Podnoszono, iż instytucja rygorystycznie unormowana może okazać się w praktyce martwa²⁶.

Na posiedzeniach Komisji Konstytucyjnej w okresie od 27 stycznia 1995 r. do 19 czerwca 1996 r. przedmiotem prac było rozpatrywanie artykułów jednolitego projektu. Ich efektem było uchwalenie 19 czerwca 1996 r. pierwszego projektu Konstytucji RP. Artykuł 52 stanowił, że „Każdy może składać petycje, wnioski i skargi w interesie 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”.

W wyniku poprawek redakcyjnych 1 października 1996 r. Komisja przyjęła, że „każdy ma prawo”, nie zaś „może” składać petycje, jak również dopuściła możliwość składania petycji w interesie publicznym. Kolejne prace nad ostatecznym tekstem Konstytucji nie przyniosły zmian w treści prawa petycji. Ostatecznie prawo to zostało uregulowane w art. 63 Konstytucji.

VI. ZAKRES PODMIOTOWY PRAWA PETYCJI

Jedną z ważniejszych kwestii diskutowanych na posiedzeniach Komisji Konstytucyjnej był krąg podmiotów uprawnionych do składania petycji. Problem dotyczył pytania, czy omawiane prawo zaliczyć do praw politycznych przysługujących tylko obywatelom, czy też w niektórych wypadkach dopuścić jego rozszerzenie na nieobywateli, zwłaszcza wtedy, gdy chodzi o ochronę ich osobistych interesów i dochodzenie ich praw, przyznanych im przez prawo polskie lub normy prawa międzynarodowego ratyfikowane przez Polskę²⁷.

W toku prac nad instytucją petycji zgłaszano propozycje uściślenia kręgu podmiotów uprawnionych do ich składania wyłącznie do obywateli polskich.²⁸ Za ograniczeniem prawa petycji do osób posiadających polskie obywatelstwo opowiadali się zwłaszcza przedstawiciele NSZZ „Solidarność”. W konsekwencji petycja miała być traktowana jako uprawnienie o szczególnej doniosłości dla

²² Biuletyn KKZN 1995, nr XVIII, s. 22-23.

²³ Biuletyn KKZN 1995, nr XI, s. 222.

²⁴ Ibidem, s. 222.

²⁵ Ibidem, s. 222.

²⁶ Ibidem, s. 222.

²⁷ B. Banaszak, *Petycja w projekcie nowej konstytucji*, „Rzeczpospolita” z 18 listopada 1996 r.

²⁸ A. Grzeskowiak, w: Biuletyn KKZN 1995, nr XVI, s. 66.

obywateli. Prawo to byłoby udzielone obywatelom w interesie publicznym, tj. dla ochrony tych ich interesów, których zabezpieczenie leży również w interesie ogółu, a nie tylko poszczególnych jednostek²⁹. Korzystanie z prawa do składania petycji uzależnione by wówczas zostało od sytuacji prawnej osób fizycznych, a zasadniczym kryterium tego zróżnicowania byłoby posiadanie bądź nieposiadanie przez nie obywatelstwa. Zatem nieobywatele, z tego względu, że nie podlegają polskiej jurysdykcji, nie mieliby możliwości powoływania się na polskie prawo do składania petycji. Natomiast pozostałe osoby fizyczne, tj. obywatele RP, byłyby w pełni uprawnionymi podmiotami prawa petycji, jako publicznego prawa podmiotowego.

Wśród członków Zgromadzenia Narodowego przeważało³⁰ jednak stanowisko, że instytucji petycji nie należy łączyć z obywatelstwem. Z uwagi na to, iż uprawnienie do składania petycji powinno być zbudowane na podstawie założenia najszerzej dostępności, opowiadano się za traktowaniem prawa petycji jako przysługującego „każdemu”, niezależnie od przynależności państwowej. Samo brzmienie słowa „każdy” wskazuje, że krąg podmiotów uprawnionych do składania petycji miał być określony możliwie szeroko, przez co abstrahowano nie tylko od obywatelstwa, ale również od wskazania, czy chodzi o jednostkę, czy też o grupę osób.

VII. DOPUSZCZALNOŚĆ SKŁADANIA PETYCJI

W pracach Komisji Konstytucyjnej nad petycją polemikę wywołała formuła mówiąca, że „każdy może składać petycję”. Zasadniczo w redakcji tego przepisu wystąpiły trojakié formy. Formuła pierwsza brzmiała: „Každy może”. Był to więc przepis o nikłym zakresie gwarancji ze strony państwa. Zwrot „może” jest wieloznaczny. Użyty zaś w wyrażeniu „každy może składać petycję” może być interpretowany co najmniej na dwa sposoby. Pierwsze znaczenie zwrotu „každy może” znaczy po prostu tyle, że składanie petycji nie jest zakazane. Druga interpretacja skłania do przyjęcia stanowiska, iż analizowana norma prawna stwarza jednostce upoważnienie do złożenia petycji, z którego nie musi wszakże skorzystać. Składanie petycji byłoby wówczas czynem dozwolonym, nie zabronionym przez prawo.

Formuła druga to: „Každy ma prawo”. „Prawo to prawo do czegoś, do określonego świadczenia. W przypadku prawa muszą więc istnieć dwa podmioty. Jeden z nich jest uprawniony do otrzymania świadczenia, a drugi podmiot jest zobowiązany do spełnienia świadczenia”³¹.

Natomiast formuła trzecia to: „Każdemu gwarantuje się”, albo „Każdemu zapewnia się”. W przypadku zastosowania tych formuł po stronie organów stosujących prawo, zapisany jest obowiązek zagwarantowania realizacji tego prawa³².

²⁹ A. Peretiakowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947, s. 145.

³⁰ Komisja w głosowaniu większością 26 głosów popierających, przy 7 przeciwnych i 1 wstrzymującym się, zdecydowała o przyznaniu prawa składania petycji „każdemu”, *Biuletyn KKZN* 1995, nr XVI, s. 77.

³¹ *Biuletyn KKZN* 1995, nr IX.

³² P. Andrzejewski, w: *Biuletyn KKZN* 1997, nr XXXIX, s. 82.

Niewątpliwie formuła druga, przyznająca każdemu prawo do składania petycji, gwarantuje najpełniejszą jego realizację. Zwrot „ma prawo” staje się pewną postacią normy nakazującej, a mianowicie normy nakazującej dokonanie danego świadczenia na rzecz osoby, rozpoznania prośby, żądania osoby, która występuje z petycją. Każdy ma kompetencję do złożenia petycji, ale nie ma co do tego obowiązku. Wolno mu zatem skorzystać z przysługującego mu prawa, gdy uzna, że jest to konieczne dla jego interesu własnego, interesu publicznego lub innej osoby.

VIII. KRYTERIUM INTERESU

Jedną z przesłanek dopuszczalności składania petycji jest wymóg, aby kwestia będąca przedmiotem petycji dotyczyła interesu własnego, publicznego lub interesu innej osoby (za jej zgodą). Powyższy zapis wywołał dyskusję zwłaszcza między przedstawicielami SLD i UW oraz UP (J. Szymański).

Przedstawiciele SLD, zwłaszcza K. Działocha i J. Wiatr, za swoistą pułapkę uznali sformułowanie, że petycje i wnioski mogą być składane w interesie społecznym. Konieczne byłoby bowiem wskazanie podmiotu, który decydowałby, że w grę wchodzi właśnie taki, a nie inny interes³³. Zdaniem K. Działochy, „wyeliminowanie petycji w sprawach publicznych, gdzie nie ma interesu własnego lub innej osoby byłoby rewizją instytucji zastanej”³⁴. Istotą petycji jest wszakże występowanie w interesie publicznym, zatem pominięcie go byłoby jego ograniczeniem.

Nie ulega wątpliwości, że „interes publiczny” jest pojęciem szerszym od pojęcia „interes społeczny”. Zasadniczo „interes” to relacja między jakimś stanem obiektywnym, aktualnym lub przyszłym a oceną tego stanu z punktu widzenia korzyści, które on przynosi lub może przynieść³⁵. Sformułowanie „w interesie społecznym” oznacza, iż określona korzyść przypada społeczeństwu, jako zbiorowości ludzi zamieszkujących terytorium państwa³⁶. Natomiast „interes publiczny”, utożsamiany z dobrem wspólnym, rozumieć należy jako kompromis między wartościami istotnymi z punktu widzenia państwa i interesami prywatnymi. Interes społeczny można zatem zawrzeć w pojęciu „interes publiczny”.

Ostatecznie postanowiono, że obok interesu własnego lub interesu innej osoby, jedną z przesłanek dopuszczalności petycji będzie również interes publiczny. Przyznanie prawa do składania petycji w interesie publicznym motywowane było potrzebą poszanowania dobra wspólnego, które wyraża się m. in. w wiarygodności funkcjonowania organów administracji publicznej oraz w pewności w wypełnianiu przez nie obowiązków. Jeżeli więc właściwy organ stwierdzi, że nie zachodzą wspomniane przesłanki, tj. interes własny, interes publiczny lub interes innej osoby – petycja nie zostanie rozpatrzona. Dopiero wystąpienie tych przesłanek nakazuje rozważenie, czy w ogóle, a jeżeli tak, to w jaki sposób rozpatrzyć wystąpienie.

³³ Biuletyn KKZN 1995, nr XI, s. 222.

³⁴ Biuletyn KKZN 1997, nr XXXIX, s. 82.

³⁵ J. Lang, *Wnioski obywatelskie w administracji państwowej*, UW, Warszawa 1976, s. 34.

³⁶ W. Zamkowski, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Wrocław 1967, s. 32-33.

IX. KOLIZJA PRAWA PETYCJI Z PRAWEM PRYWATNOŚCI

Szeroko dyskutowaną kwestią była zgoda osoby, w imieniu której występowano by z petycją. Rozwiązaniu, które zezwalało na wnoszenie petycji bez zgody osoby, której dotyczyła, zdecydowanie sprzeciwili się J. Orzechowski (SLD) oraz P. Andrzejewski (NSZZ „S”). Argumentowano, że należy uszanować wolę wyrażoną wprost lub dorozumianą. „Występując w imieniu dziecka poczętego [...] wola musi być dorozumiana, jeżeli występujemy w jego obronie. Występując w imieniu osoby posiadającej pełną zdolność do czynności prawnych, należy przyjąć dorozumienie tej woli i następnie sprawdzić ją, pytając samego zainteresowanego; jest to obowiązkiem organu władzy państwowej”³⁷. Przeciwnicy występowania z petycjami w interesie innej osoby, ale tylko za zgodą osoby, której interes dotyczy, podnosili, iż takie ograniczenie jest nie tylko zbyt wąskie, lecz także szkodliwe ze społecznego punktu widzenia. Zmienia bowiem charakter petycji, będącej ogólnie dostępną formą działania – skargą powszechną. Zabrania ono występowania w interesie osób niemogących wyrazić w prawnie skuteczny sposób zgody oraz występowania z interesem ogólnym, co pozbawia petycję charakteru prawa politycznego. Poza tym powstaje problem trybu wyrażania zgody przez osoby mające ograniczoną zdolność do czynności prawnych oraz rozstrzygania ewentualnych wątpliwości w tym względzie. Nie wiadomo, kto miałby to robić i na czyj wniosek, ani czy osoba, za której zgodą wystapiono z petycją, może odwołać swoją zgodę, gdy treść wystąpienia nie odpowiada jej oczekiwaniom lub gdy w tym czasie zmieniła zdanie³⁸.

Zdaniem eksperta Komisji, prof. K. Działochy, wymóg składania petycji w interesie osoby trzeciej za jej zgodą ogranicza prawo petycji. Taka regulacja stałaby w sprzeczności z jedną z przesłanek przywrócenia petycji, mianowicie wzmocnieniem praw jednostek oraz zapewnieniem skuteczniejszej kontroli społecznej. Przeciwnicy wprowadzenia zgody osoby zainteresowanej podnosili nadto, iż chodzi o to, aby była możliwość ochrony pewnych wartości, nawet jeżeli brak zgody osoby zainteresowanej będzie niekiedy prowadzić do nadużyć³⁹.

Powyższa konstrukcja petycji, popierana zwłaszcza przez ekspertów, była trudna do zaakceptowania. Celem przyznania prawa petycji jest stworzenie instrumentu, który gwarantowałby przestrzeganie praw obywateli przez władze publiczne, który byłby przejawem doceniania politycznej roli jednostki oraz społecznej kontroli działalności państwa. Przy tak określonym celu musi zachodzić stosowna relacja z prowadzącym do niego środkiem. Petycje (środek do celu) muszą być zatem instrumentem nieodzownym, a cel musi być niemożliwy do osiągnięcia w inny sposób. Między prawem do składania petycji a skłonieniem władz do zajęcia określonego stanowiska lub podjęcia decyzji musi zachodzić stosunek typu *conditio sine qua non*. Jest to zasadnicze kryterium zachowania proporcjonalności wkroczenia w prywatność osób, w interesie których petycję się składa. Prawo petycji tego warunku nie spełnia. Autonomia w zakresie składania petycji w interesie innej osoby ułatwiłaby wkraczanie w prywatność

³⁷ Biuletyn KKZN 1995, nr XVIII, s. 21.

³⁸ B. Banaszak, op. cit.

³⁹ Biuletyn KKZN 1995, nr XVIII, s. 20.

nie tylko przez osoby realizujące prawo petycji, lecz także przez podmioty, do których petycja jest adresowana.

W rozpatrywanym przypadku mamy do czynienia nie z problemem ograniczenia prawa petycji ze względu na prawo do prywatności, lecz z problemem kolizji tych praw, która polega na tym, że wykonywanie prawa petycji przez podmiot uprawniony odbywa się kosztem prawa do prywatności. Prawo do prywatności nie ma charakteru absolutnego. Konieczność ochrony interesu społecznego i jednostkowego wymaga czasem podejmowania działań, które wkraczają w prawa człowieka. Jednakże jego ograniczenie, w celu realizacji prawa do składania petycji, w ewidentny sposób naruszyłoby wartość ważniejszą. Tym samym nie zostałaby spełniona przesłanka zasadności wkroczenia w prywatność, a mianowicie zasada proporcjonalności.

Dopuszczenie możliwości składania petycji w interesie innej osoby, ale bez jej zgody, godziłoby w prawo do ochrony życia prywatnego i w związku z tym zostało przez członków Zgromadzenia Narodowego ocenione negatywnie. Wyłączenie zgoda uprawnionego do złożenia petycji w jego imieniu jest okolicznością wyłączającą bezprawność naruszenia sfery prywatności.

X. ADRESACI PETYCJI

Projekty konstytucyjne dość szeroko formułowały katalog adresatów obowiązanych do przyjmowania petycji. Obejmował on bowiem:

- a) władze państwowe i samorządowe (projekt Senatu I kadencji; projekt grupy obywateli),
- b) organy wypełniające funkcje publiczne (projekt Unii Demokratycznej),
- c) Sejm, Senat, każdy organ władzy wykonawczej, samorządu lub organizację społeczną wykonującą zadania zlecone (projekt prezydencki),
- d) organy państwowe (projekt SLD).

Tak sformułowany krąg adresatów wskazywał, że prawo petycji winno dotyczyć przede wszystkim spraw o znaczeniu publicznym. Komisja Konstytucyjna uznała jednocześnie, iż wskazanie władz publicznych i organizacji społecznych jako adresatów jest zbyt wąskie. Zadania zlecone w dziedzinie administracji mogą bowiem wykonywać inne instytucje, np. kościoły. Ostatecznie przesądzone, że adresatami petycji są organy władzy publicznej oraz organizacje i instytucje społeczne wykonujące zadania zlecone z zakresu administracji publicznej.

W art. 63 pojęcie „organy władzy publicznej” zostało użyte w znaczeniu funkcjonalnym. Ponieważ nie istnieje wyczerpujący katalog podmiotów, które prawo uznawałoby za podmioty władzy publicznej, kwalifikację „organu władzy publicznej” należy ustalać ze względu na rodzaj wykonywanej działalności. Organem władzy publicznej będzie więc każdy podmiot, który wykonuje władzę publiczną. Jeżeli wykonuje on zarówno władzę publiczną, jak i funkcjonuje w sferze cywilnoprawnej, należy przyjąć, że organem władzy publicznej jest tylko wówczas, gdy działa posługując się metodami władczymi lub jeżeli jest zobligowany do podjęcia takiego działania⁴⁰.

⁴⁰ I. Karasek, *Odpowiedzialność SP za funkcjonariuszy po wyroku TK z 4.12.2001 r.*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2002, nr 1-2, s. 93.

Tak szerokie określenie kręgu organów władzy publicznej powoduje, że nie wiadomo, kto jest adresatem obowiązku ustawowego, a w szczególności, czy organy władzy sądowniczej są obowiązane do przyjmowania petycji? Mimo że sądy mieszczą się w klasycznym trójpodziale władz, należy stwierdzić, iż poprzez petycje nie można naruszać niezawisłości sędziowskiej i ingerować w niezależność sądu⁴¹. Prawo petycji nie obejmuje również możliwości inicjowania postępowań sądowych.⁴²

Regulacją art. 63 ustawodawca postanowił, że obok organów władzy publicznej adresatami petycji są także inne instytucje i organizacje społeczne wykonujące zadania zlecone w określonej sferze, powierzonej lub przekazanej im przez organy władzy publicznej. Pod pojęciem instytucji należy rozumieć zakład o charakterze publicznym, zajmujący się określonym zakresem spraw⁴³. Natomiast organizacja społeczna to dobrowolny zespół osób, związanych stałą więzią organizacyjną i mający, choćby zmienny, lecz dający się ewidencyjnie ująć skład, własne organy i autonomię wewnętrzną oraz zróżnicowany stopień niezależności od organów państwowych, realizujący określone cele⁴⁴.

O ile do organów władzy publicznej można składać petycje w zasadzie bez ograniczeń⁴⁵, do pozostałych podmiotów (organizacji i instytucji społecznych) można wносить petycje jedynie w takim zakresie, w jakim wykonują one zadania zlecone z zakresu administracji publicznej. Zadania zlecone to zadania, które państwo powierza samorządowi, ze względów pragmatycznych – generalnie w drodze normy ustawowej lub w drodze indywidualnych porozumień – i traktuje je jako zadania państwowe z określonymi tego konsekwencjami (finansowanie wykonania, ściślejszy nadzór)⁴⁶. Z kolei do zadań z zakresu administracji publicznej należą m.in.: edukacja, rozwój gospodarki, polityka społeczna, ochrona środowiska. Wiele z nich znajduje odzwierciedlenie w wolnościach, prawach i obowiązkach człowieka i obywatela.

XI. PODSUMOWANIE

Po wielu latach przerwy polska Konstytucja przywróciła możliwość składania petycji. Powstały – w wyniku ponad czteroletniej debaty Komisji Konstytucyjnej – nowy kształt petycji był syntezą 5 projektów przewidujących petycję, opinii ekspertów oraz licznych przedstawicieli wielu instytucji i środowisk, których inicjatywy i opinie istotnie wzbogaciły efekt prac Komisji. Dyskusja Komisji Konstytucyjnej nad kształtem prawnym petycji została zdominowana przede wszystkim przez kwestię osób uprawnionych do korzystania z tego prawa, kryterium interesu determinującego dopuszczalność złożenia petycji, a także sprawę kolizji petycji z prawem do prywatności.

⁴¹ Podkreśla to art. 27 ust. 3 Konstytucji Słowacji: „Petycja nie może naruszać niezależności sądu”.

⁴² Zob. Wyrok TK z 16 listopada 2004 r., P 19/03, OTK 2004, nr 10A, poz. 106.

⁴³ M. Gajewski, *Glosa do uchwały SN z 11.X.2001 r.*, I KZP 21/2001, „Monitor Prawniczy” 2002, nr 11, s. 519.

⁴⁴ R. Szarek, *Glosa do uchwały SN z 10.II.2000 r.*, III CZP 29/99R, „Przegląd Sądowy” 2001, nr 5, s. 131.

⁴⁵ Granice wyznacza rodzaj zadań wykonywanych przez organ władzy publicznej. Jeżeli organ uważa się za niewłaściwy, powinien przekazać petycję organowi właściwemu.

⁴⁶ M. Stahl, *Samorząd terytorialny a państwo*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1992, nr 46, s. 53.

Pozytywnie należy ocenić przyznanie prawa petycji każdemu, co jest zgodne ze standardami występującymi w państwach demokratycznych. W pracach Komisji Konstytucyjnej, mimo że większość projektów opowiadała się za ograniczeniem prawa petycji do obywateli, zwyciężyła koncepcja instytucji opartej na podstawie założenia najszerszej dostępności. Równie pozytywnie należy ocenić rozstrzygnięcie kolizji między prawem petycji a prawem do prywatności, na rzecz tego drugiego.

Głębokie merytoryczne dyskusje, wzbogacone ekspertyzami dotyczącymi problematyki petycji w doktrynie polskiego prawa konstytucyjnego, doprowadziły – mimo częstokroć wyraźnych różnic w poglądach – do pozytywnego końcowego efektu w postaci przyjęcia na XXXIX posiedzeniu Komisji ostatecznej wersji przepisu przyznającego każdemu prawo do składania petycji.

Analiza art. 63 wskazuje, że zakres określonego w nim prawa zdeterminowany jest w znacznej mierze przez samą Konstytucję. Przepis ten określa osoby uprawnione do wnoszenia petycji, zakres przedmiotowy tego prawa oraz wskazuje, na jakie podmioty nałożony jest obowiązek podjęcia takich działań, aby prawo to mogło być zrealizowane. Mimo bezpośredniego uregulowania w Konstytucji zakresu petycji, ustawodawca zastrzegł, że kwestia określenia trybu rozpatrywania petycji ma zostać uregulowana w formie ustawy.

Nie uniknięto jednak wad, które wyraźnie rzutują na treść prawa petycji i jego realizację. Konstytucja tworzy przesłanki dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, w którym obywatele poprzez włączenie ich do współrzędzenia państwem realizują swoje cele. Dodatkowe umieszczenie prawa petycji w Rozdziale 1 podkreśliłoby jego istotę, jako instrumentu wzmacniającego ideę demokracji, jak również jego rolę w realizacji konstytucyjnych praw i wolności.

Wątpliwości wywołuje nadto umiejscowienie petycji w art. 63 Konstytucji. Niejasne jest bowiem, czy petycja jest wobec skarg i wniosków instrumentem nadrzędnym, czy też równorzędnym. Nie sprecyzowano żadnych specyficznych właściwości, które odróżniałyby petycję od skarg i wniosków. W trakcie dyskusji pojawiały się głosy, że petycja ma charakter zbiorowy, a wniosek – indywidualny, jednakże z redakcji przepisu nie wynika, iż dopuszczone są wyłącznie petycje zbiorowe. Nadto, mimo postulowania przez niektórych członków Komisji Konstytucyjnej wyraźnego sformułowania obowiązku przyjmowania przez organy państwowe petycji, również ta kwestia nie została uregulowana.

*Mgr Ewa Wójcicka jest doktorantem
Uniwersytetu Wrocławskiego.
ewa.wojcicka@kn.pl*

RESTORATION OF THE INSTITUTION OF PETITION IN THE POLISH LEGAL SYSTEM

Summary

After many years of discontinued existence of the institution of petition in the Polish legal order, the Constitution of the Republic of Poland restored it in 1997. Its new shape is a synthesis of the five projects that supported the institution, and also of variant drafts of the Constitution and the experts' reports and opinions, all of which had contributed to the final result of the Commission's work. A number of controversies arose in the discussion concerning the legal form of the petition. They were: who was entitled to take advantage of this new law, the criterium of the interest that decided about the usage of the institution, and the problem of a possible collision of the petition with the protection of privacy. In spite of clear differences in their opinions, the Members of the Commission approved the final draft of this law on the 39th session. The final version of the Constitution granted everyone the right to submit petitions in the public interest, or in his or her own interest or in the interest of another person, with that person's consent, to organs of public authority, as well as to organisations and social institutions in connection with the performance of their prescribed duties within the field of public administration.