

## Petycja, skarga, wniosek. Uwagi na marginesie Ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach

### Wprowadzenie

Z dniem 6 września 2015 r. wchodzi w życie Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach<sup>1</sup>. Określa ona zasady składania i rozpatrywania petycji oraz sposób postępowania organów w dotyczących ich sprawach (art. 1 u.p.), stanowiąc tym samym realizację wielokrotnie zgłaszanego w piśmiennictwie postulatu ustawowego uregulowania tej materii<sup>2</sup>. W poprzednim stanie prawnym zawarte w art. 63 Konstytucji<sup>3</sup> odesłanie do określenia w ustawie trybu rozpatrywania petycji ograniczało się bowiem do wskazania w art. 221 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>4</sup>, że prawo

---

<sup>1</sup> Dz. U. 2014, poz. 1195, dalej „u.p.”.

<sup>2</sup> Zob. N. Banaszak, *Problematyka petycji jako formy kontroli społecznej*, „Casus” 2003, nr 29, s. 16; J. Lang, *Problemy prawnej regulacji rozpatrywania petycji ze szczególnym uwzględnieniem petycji w sprawach z zakresu administracji publicznej*, w: *Prawo do dobrej administracji*, pod red. Z. Cieślaka, Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2003, s. 77–78; M. Stahl, *Kontrola społeczna w społeczeństwie obywatelskim*, w: *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, pod red. Z. Czarnika, Z. Niewiadomskiego, J. Posłusznego, J. Stelmasiaka, Przemysł–Rzeszów 2011, s. 697; E. Wójcicka, *Ocena regulacji konstytucyjnej prawa petycji – postulaty de lege ferenda*, w: *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, pod red. B. Banaszaka, M. Jabłońskiego, Wrocław 2010, s. 237.

<sup>3</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja”.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 14 VI 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. 2013, poz. 267 ze zm.), dalej „k.p.a.”.

składania petycji realizowane jest na zasadach określonych przepisami działu VIII k.p.a., przy czym – co należy podkreślić – pozostałe jego przepisy nie posługiwały się pojęciem petycji, ale wprost odnosiły się jedynie do skarg i wniosków.

## 1. Petycja a skarga i wniosek przed wejściem w życie ustawy o petycjach

Przed wejściem w życie u.p. w doktrynie dominowało stanowisko zakładające, że petycji można przypisać charakter tożsamy ze skargą lub wnioskiem<sup>5</sup>. Zgodnie z tym poglądem prawo do składania petycji konsumuje się przez te dwie, szczegółowo uregulowane w k.p.a., instytucje<sup>6</sup>. W tym ujęciu petycja była więc ogólną nazwą środków, za pomocą których jednostka lub grupa osób mogła zwrócić się do organów władzy publicznej, przekazując im pewne informacje z zamiarem spowodowania pożądanых przez te podmioty działań<sup>7</sup>. Pogląd ten uzasadniano dwiema okolicznościami. Z jednej strony podnoszono, że – w świetle wynikającego z art. 227 i art. 241 k.p.a. zakresu przedmiotowego skarg i wniosków – trudno wskazać jakiegokolwiek cele, które mogłaby realizować petycja, a które nie byłyby możliwe do osiągnięcia za pomocą skarg i wniosków. Z drugiej natomiast podkreślano, że – stosownie do art. 221 k.p.a. w ówczesnym brzmieniu – prawo do petycji było realizowane na zasadach przewidzianych w dziale VIII k.p.a., a zatem – określonych dla skarg i wniosków<sup>8</sup>. Ten stan rzeczy uzasadniał pogląd o funkcjonalnej tożsamości petycji, skarg i wniosków jako środków odzwierciadlających prawo petycji, czyli uprawnienie do występowania do władz publicznych z prośbami i skargami<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> Zob. B. Banaszak, *Prawo obywateli do występowania ze skargami i wnioskami*, Warszawa 1997, s. 7; N. Banaszak, *Petycje w prawie konstytucyjnym Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2001, t. 47, s. 76; J. Borkowski, *Skargi i wnioski*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 705, 708; M. Jaśkowska, Art. 221, w: M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 1135; R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 1164. Zob. inaczej: H. Zięba-Załučka, *Prawo petycji jako forma społeczeństwa obywatelskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 4, s. 23.

<sup>6</sup> S. Gajewski, *Prawo do petycji a regulacja skarg i wniosków w Kodeksie postępowania administracyjnego*, w: *Administracja i prawo administracyjne w kontekście ochrony praw człowieka*, pod red. I. Rzucidło, Warszawa 2012, s. 55.

<sup>7</sup> Por. B. Banaszak, *Prawo obywateli...*, s. 7.

<sup>8</sup> Por. S. Gajewski, op. cit., s. 54–55.

<sup>9</sup> Zob. E. Wójcicka, *Ocena regulacji...*, s. 240.

Stanowiska tego w obowiązującym stanie prawnym nie można jednak uznać za aktualne. Określenie przez ustawodawcę szczegółowego znaczenia pojęcia petycji (art. 2 u.p.) oraz odrębnego od właściwego dla skarg i wniosków trybu ich rozpatrywania nie pozwala bowiem dalej przyjmować, że prawo petycji ma charakter nadrzędny w stosunku do skarg i wniosków. W tym świetle niezbędne jest wypracowanie w drodze wykładni koncepcji petycji, skarg i wniosków, która będzie uwzględniała konieczność dokonania wyraźnego rozróżnienia między wymienionymi środkami. Rozważania te nabierają szczególnego znaczenia w świetle rządzącej postępowaniami w sprawach skarg, wniosków i petycji zasady ograniczonego formalizmu. Dyrektywa ta została zadeklarowana w art. 222 k.p.a. oraz w art. 3 u.p. Zakłada ona, że o tym, czy wniesione do organu pismo ma charakter petycji, skargi lub wniosku, decyduje jego treść, a nie forma zewnętrzna, w tym zwłaszcza kwalifikacja zastosowana przez wnoszącego takie wystąpienie. Oznacza to w szczególności, że organ, do którego jest ono adresowane, w każdym przypadku jest zobowiązany ustalić, czy dane pismo ma charakter skargi, wniosku albo petycji, a następnie prowadzić stosowne czynności zgodnie z regułami przewidzianymi odrębnie dla każdego z wymienionych postępowań<sup>10</sup>. Konsekwencją tej dyrektywy jest zaś – równie istotna w świetle analizowanego problemu – zasada jednotorowości proceduralnej, która sprowadza się do ustanowienia zakazu dokonywania jednoczesnej kwalifikacji pism do więcej niż jednej z wymienionych kategorii wystąpień. W jej świetle nie jest bowiem możliwe wykorzystywanie różnych procedur równoległe lub kolejno po sobie w tożsamych sprawach<sup>11</sup>.

## 2. Kryteria rozróżniania petycji, skarg i wniosków

W piśmiennictwie wielokrotnie zwracano uwagę na problem w dokonaniu jednoznacznego rozróżnienia między petycją, skargą a wnioskiem<sup>12</sup>, podnosząc, że terminy te mają w języku powszechnym zbliżone

<sup>10</sup> Zob. A. Matan, *Art. 222*, w: G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2007, s. 444; K. Wojciechowska, *Art. 222*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2014, s. 735.

<sup>11</sup> Zob. J. Borkowski, *op. cit.*, s. 708.

<sup>12</sup> Zob. B. Banaszak, *Prawo obywateli...*, s. 7, 19; J. Lang, *Problemy prawnej...*, s. 78; E. Stefańska, *Instytucje petycji, skarg i wniosków – wybrane zagadnienia*, w: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego*, pod red. J. Niczyporuka, Lublin 2010, s. 768–769; E. Wójcicka,

znaczenie, a niekiedy traktowane są jak synonimy<sup>13</sup>. Petycja jest bowiem rozumiana z reguły jako oficjalne pismo, zwykle zbiorowe, zawierające prośbę lub żądanie skierowane do władz lub do osób na wyższym stanowisku<sup>14</sup>. Nie ulega więc wątpliwości, że słownikowe znaczenie tego pojęcia jest zbliżone do takich słów, jak prośba, apel, podanie, żądanie, skarga czy wniosek<sup>15</sup>. W doktrynie podejmowano jednak – zarówno na gruncie dogmatycznym, jak i teoretycznym – wiele prób wskazania różnic między petycją a skargą i wnioskiem. Zasada racjonalnego ustawodawcy nakazuje bowiem przyjąć, że celowo użył on nazwy „petycja”, aby umożliwić każdemu wystąpienie do organów władzy publicznej za pomocą środka, który nie jest ani skargą, ani wnioskiem w rozumieniu k.p.a.<sup>16</sup> Odwoływano się tutaj do trzech zasadniczych kryteriów: autora, interesu i adresata. Zasadne wydaje się więc rozważenie możliwości zastosowania tych kryteriów do przeprowadzenia na gruncie obowiązującego stanu prawnego delimitacji między wymienionymi środkami.

## 2.1. Kryterium autora

Kryterium autora zakłada, że petycje – w odróżnieniu od skarg i wniosków – obejmują tylko żądania, które zostały wniesione przez zorganizowaną lub niezorganizowaną grupę osób. Wyłączone z tej kategorii są więc wszelkie wystąpienia indywidualne. W tym ujęciu nie ma znaczenia publiczny lub prywatny charakter interesu, któremu służy takie pismo, jak również jego przedmiot, ale jedynie charakter podmiotu, który się nim posługuje. Gdy jest on indywidualny, można mówić o skargach i wnioskach, gdy zbiorowy – o petycjach<sup>17</sup>. Abstrahując od wątpliwości

---

*Ocena regulacji...*, s. 237, 240; eadem, *Przywrócenie instytucji petycji w polskim porządku prawnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, z. 4, s. 32.

<sup>13</sup> Zob. Cz. Martysz, *Czy potrzebna jest ustawa o petycjach?*, w: *Studia z prawa...*, s. 552.

<sup>14</sup> *Słownik języka polskiego*, t. 3, pod red. M. Szymczaka, Warszawa 1999, s. 614.

<sup>15</sup> Cz. Martysz, op. cit., s. 552; M. Pośrednik, *Petycje w regulacjach krajowych i UE*, „Jurysta” 2011, nr 1, s. 36. W literaturze przedmiotu wskazuje się jednak niekiedy, że sformułowanie „petycja” ma bardziej stanowczy, doniosły charakter aniżeli skarga czy wniosek – zob. N. Banaszak, *Problematyka petycji...*, s. 13; J. Borkowski, op. cit., s. 706.

<sup>16</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 378.

<sup>17</sup> K. Działocha, *Prawo petycji w obowiązującym ustawodawstwie i proponowane kierunki zmian*, w: *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim*, „Opinie i Ekspertyzy” 2008, nr 85, s. 5; P. Kledzik, *Postępowanie administracyjne w sprawie skarg i wniosków*, Wrocław 2012, s. 17; W. Orłowski, *Prawo składania petycji, wniosków i skarg*, w: *Wolności i prawa polityczne*, pod red. M. Chmaja, Kraków 2002, s. 159; idem, *Konstytucyjne uwarunkowania prawa petycji*,

co do zgodności takiej interpretacji z art. 63 Konstytucji, który wyraźnie podkreśla, że prawo petycji służy każdemu<sup>18</sup>, stanowiska tego nie można zaaprobować w świetle obowiązującej regulacji u.p. Stosownie bowiem do art. 2 ust. 1 u.p. petycja może być złożona przez osobę fizyczną, osobę prawną, jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną lub grupę tych podmiotów. Oznacza to, że podmioty wnoszące petycje mogą mieć zarówno zbiorowy, jak i indywidualny charakter. W odniesieniu do petycji obowiązuje więc rozwiązanie analogiczne do przewidzianego dla skarg i wniosków. Jak przyjmuje się bowiem w literaturze, prawo do wnoszenia tych środków przysługuje na mocy art. 63 Konstytucji oraz art. 221 k.p.a. każdemu podmiotowi, bez względu na jego strukturę, o ile nie występuje w danej sytuacji jako organ władzy publicznej<sup>19</sup>.

Konstatacja ta nie przesądza jednak o braku użyteczności analizowanego kryterium do dokonania delimitacji między petycją, skargą a wnioskiem. Warto bowiem zwrócić uwagę, że w świetle obowiązującej regulacji skarg i wniosków środki te wnieść może jedynie zorganizowany podmiot zbiorowy, np. stowarzyszenie. Na jej gruncie pisma składane przez niezorganizowaną grupę, zawiązaną jedynie *ad hoc* w celu ich złożenia do organu władzy publicznej, powinny być traktowane jako zbiór odrębnych wystąpień, kierowanych przez wszystkie osoby pod nimi podpisane. W przepisach działu VIII k.p.a. nie ma bowiem podstawy prawnej do traktowania ich zbiorowo, a zatem do dokonywania czynności związanych z załatwieniem skargi (wniosku) tylko względem podmiotu reprezentującego taką niezorganizowaną grupę. Tymczasem art. 2 ust. 1 u.p. wprost dopuszcza możliwość wnoszenia petycji przez grupę osób fizycznych, prawnych lub jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, a jednocześnie przewiduje, że organ władzy publicznej właściwy do rozpatrzenia petycji może dokonywać wszystkich czynności związanych z jej załatwieniem jedynie wobec osoby reprezentującej taką grupę. Trzeba bowiem zwrócić uwagę, że – stosownie do art. 4 ust. 2 pkt 1 u.p. – obligatoryjnym elementem

---

w: *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim*, „Opinie i Ekspertyzy” 2008, nr 85, s. 10–11; W. Sokolewicz, *Artykuł 63*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2005, s. 4; J.P. Tarno, *Postępowanie w sprawach skarg i wniosków*, w: W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2011, s. 271; E. Wójcicka, *Ocena regulacji...*, s. 238; eadem, *Przywrócenie instytucji...*, s. 33, 43.

<sup>18</sup> Zob. P. Kledzik, op. cit., s. 15; E. Wójcicka, *Ocena regulacji...*, s. 238.

<sup>19</sup> Zob. P. Kledzik, op. cit., s. 15; K. Wojciechowska, op. cit., s. 730; A. Zieliński, *Glosa do postanowienia SN z 18 stycznia 2002 r.*, III RN 199/00, „Państwo i Prawo” 2002, z. 6, s. 99.

petycji wnoszonej przez grupę podmiotów jest wskazanie oznaczenia osoby reprezentującej wnoszących petycję, a obowiązek podania adresu korespondencyjnego istnieje tylko względem tego podmiotu (art. 4 ust. 2 pkt 2 u.p.). W tym kontekście można więc przyjąć, że czynnikiem różnicującym petycję od skarg i wniosków jest możliwość ich wniesienia przez niezorganizowany podmiot zbiorowy, a zatem grupę osób zawiązaną w celu złożenia wystąpienia do organu władz publicznych. Tak rozumiane na gruncie dogmatycznym kryterium autora nie pozwala jednak na przeprowadzenie wyczerpującego rozgraniczenia między analizowanymi środkami. Nie można bowiem przyjąć, że wniesienie określonego pisma przez grupę osób rozstrzyga o jego kwalifikacji jako skargi, wniosku lub petycji. Odgrywa ono rolę dopiero na etapie jego rozpatrywania, określając sposób postępowania względem osób, które takie wystąpienie złożyły.

## 2.2. Kryterium interesu

Drugie z wymienionych wyżej kryteriów odwołuje się do interesu, w którego obronie wnoszone jest dane wystąpienie. W przypadku petycji miały to być jedynie interes publiczny, zbiorowy, odnoszący się do wartości związanych z dobrem wspólnym, natomiast w odniesieniu do skarg i wniosków – wyłącznie interes indywidualny<sup>20</sup>. Polityczna funkcja petycji sprowadzać się ma bowiem do wsparcia realizacji zadań publicznych, a nie ochrony praw i interesów jednostki, jak w przypadku prawa skarg i wniosków<sup>21</sup>. W tym ujęciu przedmiotem petycji mogą być więc te same zagadnienia co poruszane w skargach i wnioskach, o ile będą one odniesione do problemów życia zbiorowego<sup>22</sup>.

Stanowiska tego nie można podzielić na gruncie obowiązujących rozwiązań przyjętych w Konstytucji, u.p. oraz k.p.a. Trzeba bowiem zauważyć, że zarówno petycje, jak i skargi oraz wnioski – zgodnie z art. 63

<sup>20</sup> Zob. K. Działocha, op. cit., s. 5; J. Lang, *Problemy prawnej...*, s. 73; R. Piotrowski, *Konstytucyjne uwarunkowania prawa petycji oraz pożądaných kierunków zmian legislacyjnych w tym zakresie*, w: *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim*, „Opinie i Ekspertyzy” 2008, nr 85, s. 28; E. Wójcicka, *Petycja w prawie konstytucyjnym państw współczesnych*, „Ius Novum” 2008, nr 2, s. 38, 47; eadem, *Przywrócenie instytucji...*, s. 32, 39.

<sup>21</sup> Zob. J. Lang, *Problemy prawnej...*, s. 73. Por. W. Orłowski, *Konstytucyjne uwarunkowania...*, s. 10.

<sup>22</sup> Zob. B. Bolechów, *Obywatelskie prawo do petycji w Polsce i w Niemczech*, w: *Prawa człowieka w systemie prawa krajowego*, pod red. A. Florczak, B. Bolechowa, Toruń 2006, s. 73; J. Lang, *Problemy prawnej...*, s. 77.

Konstytucji – mogą być składane w interesie publicznym, interesie podmiotu, który je wnosi, jak również interesie osoby trzeciej za jej zgodą. Analogiczne rozwiązania zostały zawarte w ustawowej regulacji tych środków (art. 2 ust. 2 pkt 1–3 u.p., art. 221 § 3 k.p.a.). Niekiedy w literaturze podnosi się wręcz, że wszystkie wymienione środki służą w pierwszej kolejności ochronie interesu publicznego, a nie indywidualnego, o czym ma świadczyć porządek, w jakim zostały one wymienione w przywołanym przepisie Konstytucji<sup>23</sup>. Trudno też przyjąć – wobec jednoznacznej regulacji zawartej w omawianych przepisach – że ze względu na historycznie uwarunkowaną istotę petycji możliwość ich wnoszenia w interesie indywidualnym została ograniczona do sytuacji, w których jest on zgodny z interesem publicznym<sup>24</sup>. Kryterium interesu nie może więc stanowić podstawy odróżnienia petycji od skarg i wniosków.

### 2.3. Kryterium adresata

Kryterium adresata przewiduje natomiast, że petycje mogą być wnoszone wyłącznie do organów władzy ustawodawczej i organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, a zatem organów władzy publicznej, których podstawowym zadaniem jest stanowienie aktów prawa powszechnie obowiązującego<sup>25</sup>. W tym ujęciu prawo petycji jest środkiem zbliżonym do inicjatywy ustawodawczej (uchwałodawczej), ponieważ obejmuje ono uprawnienie do składania żądań zmierzających do przyjęcia określonych ustaw (uchwał)<sup>26</sup>.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 63 Konstytucji zarówno petycje, jak i skargi oraz wnioski mogą być składane do organów władzy publicznej. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że sformułowanie to należy wyklądać możliwie szeroko i obejmuje ono wszystkie podmioty, bez względu na ich strukturę i charakter prawny, które wykonują władzę publiczną, a zatem realizują publiczne zadania i kompetencje<sup>27</sup>. W pojęciu tym mieszczą się więc zarówno organy władzy wykonawczej, jak i ustawodawczej oraz sądowniczej<sup>28</sup>. Oznacza to w szczególności, że nie ma podstaw do tego, by różnicować anali-

<sup>23</sup> Zob. J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 164.

<sup>24</sup> Por. E. Wójcicka, *Petycja w prawie...*, s. 38.

<sup>25</sup> J. Lang, *Problemy prawnej...*, s. 78; E. Stefańska, op. cit., s. 768–769.

<sup>26</sup> E. Stefańska, op. cit., s. 768–769.

<sup>27</sup> Por. W. Sokolewicz, op. cit., s. 6; E. Wójcicka, *Przywrócenie instytucji...*, s. 43.

<sup>28</sup> W. Sokolewicz, op. cit., s. 6.

zowane środki ze względu na podmiot, do którego są one adresowane. Potwierdza to zresztą ich ustawowa regulacja, która – w przypadku skarg i wniosków – przewiduje możliwość kierowania tych instrumentów do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego, organów samorządowych jednostek organizacyjnych oraz do organizacji i instytucji społecznych (art. 221 § 3 k.p.a.), a w odniesieniu do petycji – wprost do organów władzy publicznej i do organizacji lub instytucji społecznych (art. 2 ust. 1 u.p.).

Przedstawione kryterium na gruncie obowiązującego stanu prawnego nie jest jednak zupełnie pozbawione znaczenia. Trzeba bowiem zwrócić uwagę, że w takim zakresie, w jakim dopuszczalne jest wnoszenie inicjatywy ustawodawczej lub uchwałodawczej przez obywateli, wyłączone jest składanie wniosków, ponieważ postępowanie wnioskowe ma charakter subsydiarny wobec innych procedur przewidzianych prawem<sup>29</sup>, co oznacza, że można je prowadzić jedynie wtedy, gdy przepisy nie przewidują innej drogi ochrony określonych interesów. Tym samym – biorąc pod uwagę, że przepisy prawa przewidują instytucję obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, a niekiedy także, głównie na poziomie lokalnym, inicjatywy uchwałodawczej – trudno dopuścić w tym zakresie możliwość występowania do organów władz publicznych z wnioskami. W takich sytuacjach dopuszczalne będzie jednak składanie petycji. Taką możliwość, określając ich zakres przedmiotowy, przewiduje bowiem wprost art. 2 ust. 3 u.p., który wskazuje, że mieści się w nim żądanie zmiany przepisów prawa. W tym więc sensie tam, gdzie dotychczas wyłączone było składanie wniosków adresowanych do władzy ustawodawczej, pojawiła się możliwość wnoszenia petycji.

#### **2.4. Kryterium zakresu przedmiotowego**

Dotychczasowe rozważania pozwalają przyjąć, że rozgraniczenie petycji, skarg i wniosków na podstawie formułowanych dotąd w piśmiennictwie kryteriów nie jest możliwe. W obowiązującym stanie prawnym cechy, do których się one odwołują, można bowiem przypisać co do zasady wszystkim wymienionym środkom. Wydaje się więc, że niezbędne jest podjęcie próby odróżnienia petycji od skarg i wniosków na podstawie sformułowanego przez ustawodawcę ich zakresu przedmiotowego oraz

---

<sup>29</sup> Por. J. Borkowski, op. cit., s. 731.

stanowiących jego konsekwencję wymogów co do treści tych środków (art. 2 ust. 3 u.p.; art. 227 k.p.a.; art. 241 k.p.a.).

Zgodnie z art. 2 ust. 3 u.p. 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. Zakres przedmiotowy petycji został sformułowany w sposób przykładowy. Na jego podstawie można jednak ustalić istotne cechy wszystkich wystąpień, które mieszczą się w pojęciu petycji. Pozwala to przyjąć, że petycja stanowi takie wystąpienie, które zawiera żądanie podjęcia przez organ władzy publicznej określonego co do treści i formy prawnej działania mieszczącego się w zakresie zadań i kompetencji adresata. Trzeba bowiem zwrócić uwagę, iż przywołany przepis wyraźnie różnicuje prawny charakter żądanych w petycji działań, mówiąc o zmianie przepisów prawa, rozstrzygnięciu i innym działaniu, a także dokonuje charakterystyki celów, których osiągnięciu służy wniesienie petycji, określając przedmiot sprawy, której postulowane działanie może dotyczyć. W konsekwencji podmiot wnoszący petycję musi w niej wskazać zarówno cel, jaki organ powinien osiągnąć w swojej działalności, jak i prawną formę działania, której zastosowanie – w jego ocenie – ma prowadzić do realizacji zawartego w petycji postulatu. W świetle art. 2 ust. 3 u.p. elementy te konstytuują bowiem żądanie stanowiące przedmiot petycji. Tak rozumiane wymogi co do treści petycji pozwalają na jej odróżnienie od wniosku i skargi.

Zgodnie z art. 241 k.p.a. przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy dotyczące ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności. Na tym tle w piśmiennictwie zauważa się, że pojęcie wniosku ma w dużej mierze charakter niedookreślony<sup>30</sup>. Podkreśla się wręcz, że do uznania danego pisma za wniosek wystarczy wskazanie w nim jakiegokolwiek pozytywnie ocenianego, oczekiwanego przyszłego działania, które będzie pozostawało w zakresie zadań i kompetencji adresata<sup>31</sup>. Inaczej niż w odniesieniu do petycji ustawodawca nie założył więc, że treść

<sup>30</sup> Zob. J. Jagielski, op. cit., s. 165.

<sup>31</sup> Zob. P. Kledzik, op. cit., s. 109. Por. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Skargi i wnioski, w: Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2013, s. 258, 262.

analizowanego środka ma mieć charakter szczegółowy i wiązać się ze wskazywaniem konkretnej treści i formy prawnej pożądanego przez wnioskodawcę działania. W ten sposób można przyjąć, że wniosek będzie obejmował sformułowanie pewnego celu, który w przyszłości powinien zostać osiągnięty przez adresata tego pisma, bez konieczności jednoczesnego określania w takim wystąpieniu sposobu realizacji danego postulatu oraz prawnej formy działania, która ma temu służyć. Oznacza to, że gdy skierowane do organów władz publicznych wystąpienie ogranicza się do żądania poprawy jakiegoś stanu rzeczy, a nie zawiera pewnego planu działania, który ma do tego prowadzić, pismo takie należy kwalifikować jako wniosek<sup>32</sup>. W sytuacji zaś, gdy będzie ono miało szczegółowy charakter i zostanie w nim wskazane, w jaki konkretny sposób (np. przez wszczęcie w określonej sprawie postępowania administracyjnego z urzędu, wydanie pewnego aktu normatywnego, podjęcie konkretnej czynności społeczno-organizatorskiej) należy zrealizować zgłoszony postulat, w tym – w jakiej formie prawnej ma to nastąpić – trzeba je kwalifikować jako petycję. Takie ujęcie stanowi pewne odejście od dotychczas przyjmowanych w literaturze definicji wniosku, w których podkreślano, że przez wniosek należy rozumieć utwór o charakterze planu zawierający jednocześnie żądanie realizacji zawartych w nim propozycji zmian<sup>33</sup>. Wydaje się jednak, iż zaproponowany zabieg interpretacyjny uzasadniony jest wprowadzeniem w art. 2 u.p. definicji petycji.

Stosownie zaś do art. 227 k.p.a. przedmiotem skargi może być w szczególności zaniechanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. W piśmiennictwie zauważa się na tym tle, że przedmiotem skargi mogą być wszelkie czynności prawne i faktyczne albo brak czynności właściwych organów lub ich pracowników, które są negatywnie oceniane przez wnoszącego takie wystąpienie<sup>34</sup>. Można więc przyjąć, że skarga jest wyrazem niezadowolenia z określonego stanu rzeczy, a wszelkie zawarte w niej żądania mogą się sprowadzać jedynie do wyrażonego w sposób ogólny oczekiwania jego poprawy.

---

<sup>32</sup> Por. J. Lang, *Wnioski obywatelskie w administracji państwowej. Studium z zakresu nauki administracji i prawa administracyjnego*, Warszawa 1976, s. 132–136.

<sup>33</sup> Ibidem, s. 14.

<sup>34</sup> Zob. P. Kledzik, op. cit., s. 35. Por. J. Lang, *Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym*, Wrocław 1972, s. 69–73.

Skarga jest bowiem środkiem kontroli następczej, a zatem jej sensem jest zakwestionowanie pewnych przeszłych działań właściwego organu<sup>35</sup>. W konsekwencji zatem, gdy do organu władzy publicznej kierowane jest pismo zawierające negatywną ocenę pewnego wycinka działalności tego podmiotu, to powinno ono być kwalifikowane jako skarga jedynie wówczas, gdy ogranicza się do zakomunikowania pewnego niezadowolenia po stronie wnoszącej je jednostki. Natomiast w przypadku gdy pismo formułujące zarzut względem organu władzy publicznej zawiera jednocześnie wykraczające poza ogólne żądanie poprawy krytykowanego stanu rzeczy postulaty, to trzeba ujmować je albo jako wniosek, albo jako petycję, w zależności od stopnia szczegółowości i charakteru skierowanych na przyszłość żądań. W tym ujęciu wypada więc przyjąć, że petycja, podobnie jak skarga, może zawierać negatywną ocenę pewnego wycinka działalności właściwego organu, ale dodatkowo musi obejmować szczegółowe wskazanie środka, który ma prowadzić do poprawy krytykowanego stanu, oraz określenie jego charakteru prawnego.

### Podsumowanie

Podsumowując, trzeba zwrócić uwagę, że zawarta w u.p. regulacja petycji w dużej mierze odchodzi od wypracowanych w doktrynie i uwarunkowanych historycznie cech tej instytucji, powtarzając w istocie rozwiązania przyjęte dotąd dla skarg i wniosków. Powoduje to istotne trudności w rozgraniczeniu tych trzech środków, a w konsekwencji niweczy sens wprowadzania do porządku prawnego odrębnej regulacji instytucji petycji. Cele przypisane przez ustawodawcę tej kategorii wystąpień mogłyby być bowiem w większości realizowane w dostateczny sposób przez konstrukcję skarg i wniosków. W tym ujęciu obowiązująca regulacja normatywna petycji sprowadza się do spełnienia formalnego wymogu unormowania trybu rozpatrywania takich wystąpień płynącego z art. 63 Konstytucji. Wymusza ona jednocześnie dokonanie rozgraniczenia wspomnianych środków. Biorąc pod uwagę ten cel, można przyjąć, że petycja to skierowane do organu władzy publicznej szczegółowe żądanie podjęcia, mieszczącego się w ramach zadań i kompetencji tego podmiotu, działania wraz z określeniem jego formy prawnej. Wydaje się

<sup>35</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 379; J. Borkowski, op. cit., s. 713; P. Kledzik, op. cit., s. 41.

jednak, że wymienione cechy petycji, różniące ją od skargi i wniosku, jakkolwiek przydatne z punktu widzenia praktyki działalności organów władzy publicznej, nie odpowiadają w pełni ustalonym w doktrynie modelowym założeniom tej instytucji. Osiągnięcie stanu zgodności w tym zakresie nie było jednak możliwe przy obecnym kształcie regulacji zawartej w u.p. Przemawia to za dokonaniem jej nowelizacji.