

## **Prawo petycji**

### **1. Unormowanie prawa petycji w ujęciu historycznym i porównawczym**

Od początku istnienia nawet najbardziej pierwotnych struktur państwowych rządzi byli zainteresowani tym, czym zajmują się ich włodarze. O ile jednak obserwowanie procesów decyzyjnych było dozwolone, o tyle formułowanie uwag krytycznych pod adresem rządzących mogło narazić skarżącego na dotkliwie reperkusje, z karą śmierci włącznie. Formalnym środkiem, który miał zapewnić wolny od represji dostęp do przedstawicieli władzy, stała się petycja. Petycja stanowiła również podstawowy środek artykulacji różnorodnych potrzeb obywatelskich, ponieważ możliwość wywierania bezpośredniego wpływu na rządy była w znacznym stopniu ograniczona<sup>1</sup>.

Genezy tego prawa należy upatrywać w średniowiecznej Anglii, gdzie uprawnienie do zwracania się z petycjami do króla zostało uznane w Wielkiej Karcie Swobód (*Magna Charta Libertatum*) z 1215 roku wydanej przez Jana bez Ziemi<sup>2</sup>. W XIV wieku wykształcił się tam formalny środek prawny przysługujący jednostce w celu zwrócenia się do parlamentu w sposób zgodny z *common law*, tzw. *redress of grievances*. Możliwe było również inicjowanie działalności prawotwórczej parlamentu w niektórych dziedzinach za pomocą prywatnych petycji (*private petitions*). Prawo poddanych do przedkładania monarsze petycji, potwierdzone zakazem wyciągania negatywnych konsekwencji wobec osób z nimi występujących, zagwarantował *Bill of Rights* z 1689 roku<sup>3</sup>.

Natomiast we Francji Trzy Stany (zwane od 1468 r. Stanami Generalnymi) posiadały od XIV w. prawo do przedstawiania monarsze petycji i zażaleń (*cahiers de doléances*) dotyczących naprawy urzędów państwowych i bezprawia królewskiej administracji. Były to najczęściej petycje poszczególnych stanów (duchowieństwa, szlachty czy stanu trzeciego) skierowane bezpośrednio do władcy, wspólne wystąpienia bowiem należały wówczas do rzadkości<sup>4</sup>.

Prawo do petycji pojawiło się także w pierwszej na świecie amerykańskiej konstytucji. Już pierwsza poprawka oficjalnie ogłoszona w roku 1791, którą wraz z kolejnymi dziewięcioma poprawkami dotyczącymi praw i wolności można uznać za integralną część konstytucji, ponieważ została uchwalona jeszcze zanim ostatnie stany ratyfikowały ustawę zasadniczą<sup>5</sup>, mówiła, że „Kongres nie będzie stanowił żadnych ustaw [...] ograniczających [...] prawa ludzi do [...] kierowania do władz państwowych petycji o naprawienie krzywd”<sup>6</sup>.

Także bardziej współczesnym konstytucjom znane jest prawo petycji. Obowiązująca Konstytucja Rosji stanowi, że jej obywatele „mają prawo zwracać się osobiście, jak również kierować indywidualne i zbiorowe petycje do organów państwowych i organów samorządu terytorialnego”<sup>7</sup>. Artykuł 33 Konstytucji Szwajcarii z 1999 r. daje natomiast każdemu

<sup>1</sup> B. Banaszak, *Prawo obywateli do występowania ze skargami i wnioskami*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s. 7.

<sup>2</sup> W. Orłowski, *Prawo składania petycji, wniosków i skarg*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Wolności i prawa polityczne*, Zakamycze 2002, s. 149.

<sup>3</sup> B. Banaszak, *op. cit.*, s. 9.

<sup>4</sup> E. Klein, *Powszechna historia państwa i prawa*, Kolonia Limited, Wrocław 2004, s. 243.

<sup>5</sup> A. Pułło, *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, s. 14.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 55.

<sup>7</sup> A. Kubik (tłum.), *Konstytucja Federacji Rosyjskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.

prawo kierowania petycją do władz, które muszą przyjąć tę formę wystąpienia do wiadomości. Przy czym skorzystanie z tego środka nie może powodować dla autora żadnych niekorzystnych skutków<sup>8</sup>.

Możliwość wnoszenia petycji przewiduje również prawo międzynarodowe. Stosowne przepisy odnajdujemy m.in. w Protokole Fakultatywnym do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r. (ratyfikowanym przez Polskę w 1991 r.) i w traktatach obowiązujących regionalnie: Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r. (ratyfikowanej przez Polskę w 1993 r.), konwencji amerykańskiej z 1969 r., a także w konwencji afrykańskiej z 1981 r. Mimo że system petycji normowany jest w różny sposób w poszczególnych traktatach, można wskazać pewne cechy wspólne tych regulacji. „Należą do nich: a) prawo jednostki do występowania przed organem międzynarodowym, b) możliwość wysunięcia przed tym organem zarzutu o naruszeniu praw człowieka przez państwo, którego jurysdykcji jednostka podlega, c) petycja rozpatrywana jest przez organ międzynarodowy, który z reguły składa się z osób działających niezależnie, a nie w imieniu państw, których są obywatelami, d) organ ten orzeka na podstawie norm prawa międzynarodowego”<sup>9</sup>.

Na poziomie ponadnarodowym prawo do petycji zostało wyrażone w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej (art. 44), którego rozwinięcie odnajdujemy w rozdziale XXIII Regulaminu Parlamentu Europejskiego (art. 174–176). Pod tym terminem rozumie się wystąpienia mogące mieć zarówno formę skargi, jak i wniosku, wnoszone indywidualnie lub zbiorowo<sup>10</sup>. Muszą one jednak odnosić się wyłącznie do spraw należących do zakresu działania UE i dotyczyć danej osoby bezpośrednio, gdyż w przeciwnym razie Parlament Europejski, który jest adresatem tego rodzaju wystąpień, pozostawi je bez rozpoznania. Przesłanką formalną jest konieczność ich sporządzenia w formie pisemnej. Petycje powinny także precyzować dane skarżącego (nazwisko, zawód, przynależność państwową, adres) i być sporządzone w oficjalnym języku UE lub zawierać stosowane tłumaczenie lub streszczenie – w przypadku sformułowania treści w innym języku. Ich autorem może być zarówno obywatel Unii, jak i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w państwie członkowskim. Petycje mogą również pochodzić od innych osób fizycznych i prawnych spoza Unii. Są one jednak oddzielnie rejestrowane i traktowane w odmienny sposób<sup>11</sup>.

Instytucja petycji posiada w polskim konstytucjonalizmie stosunkowo długą tradycję. Już art. 107 Konstytucji marcowej z 1921 r. przyznawał obywatelom prawo do wnoszenia „pojedynczo lub zbiorowo petycji do wszelkich ciał reprezentacyjnych i władz publicznych, państwowych i samorządowych”. W kolejnej ustawie zasadniczej z kwietnia 1935 r. prawo to jednak nie zostało utrzymane w mocy. Podobnie było z Małą Konstytucją z 1947 r., która w ogóle nie regulowała problematyki praw i wolności obywatelskich.

Do restytucji prawa petycji doszło dopiero na mocy przepisów Konstytucji z 22 lipca 1952 r., ale jej art. 73 został zredagowany inaczej od unormowania poprzedniego. Nie używał bowiem terminu „petycja” i określał procedurę rozpoznania tego środka stanowiąc, że „1. Obywatele mają prawo zwracania się do wszystkich organów państwa ze skargami i zażaleniami. 2. Skargi i zażalenia obywateli powinny być rozpatrywane i załatwiane szybko

<sup>8</sup> Z. Czeszejko-Sochacki (tłum.), *Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z 18 kwietnia 1999 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 49.

<sup>9</sup> A. Michalska, *Petycje jako środek międzynarodowej kontroli nad realizacją praw człowieka*, „Państwo i Prawo” 1983, nr 5, s. 50.

<sup>10</sup> Niektóre petycje sygnowane były liczbą podpisów dochodzącą do 2,5 miliona. Skargi te dotyczyły okrucieństwa wobec zwierząt oraz testowania kosmetyków na zwierzętach. I. Malinowska, *Prawa człowieka w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 111.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 109–110.

i sprawiedliwie. Winni przewleknięcia albo przejawiający bezduszny i biurokratyczny stosunek do skarg i zażaleń obywateli pociągani będą do odpowiedzialności”<sup>12</sup>. Odmienna redakcja była całkowicie zamierzona, w literaturze socjalistycznej bowiem podkreślano, że prava do skarg i wniosków nie powinno się utożsamiać z deklarowanym przez niektóre konstytucje zachodnie prawem petycji, gdyż „prawo petycji w jego historycznym rozwoju miało zabezpieczyć obywateli jedynie przed odpowiedzialnością za treść składanych petycji, a nie zobowiązywało organów państwowych do ich rozpatrzenia i załatwienia”<sup>13</sup>. Na skutek zmiany konstytucji w 1976 r. korekcie uległo nieco brzmienie cytowanego artykułu. Został on bowiem poprzedzony o ust. 1 w brzmieniu: „Obywatele Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uczestniczą w sprawowaniu kontroli społecznej, w konsultacjach i dyskusjach nad węzłowymi problemami rozwoju kraju oraz zgłaszają wnioski”. Pozostałe ustępy otrzymały numery kolejne, z tym że ustęp trzeci został uzupełniony poprzez wymienienie obok skarg i wniosków kolejnego środka – „odwołania”. W takim kształcie przepis ten zachował się do czasu uchwalenia obecnie obowiązującej Konstytucji RP. Warto też wspomnieć, że po zmianach z 1976 r. art. 9 Konstytucji PRL zobowiązywał organy władzy i administracji państwowej do „ważnego rozpatrywania i uwzględniania s ł u s z n y c h [podkreślenie – P.K.] wniosków, zażaleń i życzeń obywateli w myśl obowiązujących ustaw”<sup>14</sup>.

## 2. Rozumienie prawa petycji na gruncie Konstytucji RP

Obecnie podstawę do skorzystania z prawa petycji daje art. 63 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., który stanowi, że „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”. Ponieważ Konstytucja zawiera jedynie normy o charakterze podstawowym wymagające uzupełnienia przez inne przepisy, dlatego w cytowanym artykule znalazła się wyraźna wytyczna, aby tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg został określony w ustawie.

Ten obowiązek częściowo wypełnia Kodeks postępowania administracyjnego<sup>15</sup> (dalej: k.p.a.), którego art. 221 powtarza w zasadzie konstytucyjną treść przepisu, stanowiąc jednocześnie, iż konstytucyjnie gwarantowane prawo do składania petycji, skarg i wniosków jest realizowane na podstawie przepisów działu VIII k.p.a. Tymczasem kodeks w swoich dalszych postanowieniach nawiązuje konsekwentnie do tytułu wspomnianego działu zatytułowanego „Skargi i wnioski”, regulując wprost jedynie przyjmowanie skarg i wniosków, nadzór i kontrolę nad tym procesem, a także definiując, acz nie w sposób klasyczny, te dwa środki, pomijając zupełnie charakterystykę samej petycji.

Konstytucja nie ustala zakresu treści i znaczenia terminów użytych w art. 63, pozostawiając ten problem rozstrzygnięciu nauki oraz ustawom<sup>16</sup>. Pewien sposób rozumienia wyznaczają art. 227 i 241 k.p.a., które podają przykładowe sytuacje mogące być kwalifikowane jako skargi lub wnioski. We wniosku formułuje się propozycje ulepszenia funkcjonowania organizacji, do której jest skierowany. Przy czym postulaty te wybiegają w przyszłość i mają stanowić inspirację dla usprawnienia działalności adresata najczęściej poprzez

<sup>12</sup> J. Boć (oprac.), *Konstytucje Rzeczypospolitej*, Kolonia Limited, Wrocław 2001, s. 41.

<sup>13</sup> B. Dobkowski, *Konstytucyjne prawa i obowiązki obywateli PRL. Studium polityczno-prawne*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1979, s. 209.

<sup>14</sup> J. Lang, *Kilka refleksji na temat najnowszej historii regulacji prawa petycji, wniosków i skarg*, „Studia Iuridica” XLII/2003, s. 114–115.

<sup>15</sup> Ustawa z 14 czerwca 1960 r., Dz. U. Nr 30, poz. 168 z późn. zm.

<sup>16</sup> F. Siemieński, *Podstawowe wolności, prawa i obowiązki obywateli PRL*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1979, s. 220.

dokonanie zmian w obowiązującym prawie<sup>17</sup>. Natomiast skarga stanowi negatywną ocenę pracy organu lub jego pracowników spowodowaną niewłaściwym wykonywaniem zadań bądź też ich beczynnością. Może też wiązać się z przewlekłym prowadzeniem spraw, które godzi w kodeksową zasadę szybkości postępowania (art. 12 k.p.a.)<sup>18</sup>. Cechą skargi jest zwrócenie uwagi na nieprawidłowości, czego konsekwencją powinno być ukaranie winnych tego stanu rzeczy.

Według niektórych istniejący stan prawny pozwala postawić tezę, że mamy do czynienia ze swoistą luką prawną, ponieważ konstytucyjna delegacja do unormowania petycji nie została w prawie polskim zrealizowana<sup>19</sup>. Za taką koncepcją wydaje się opowiadać Stanisław Geberthner, który opiniując projekt ustawy lobbingowej, postulował, aby jego przyjęcie zostało poprzedzone uchwaleniem ustawy o trybie składania i rozpatrywania petycji, dzięki czemu dojdzie do pełnej realizacji art. 63 Konstytucji RP<sup>20</sup>. Warto tu wskazać, że rząd Jerzego Buzka w październiku 1999 r. złożył projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, który zakładał zmianę działu VIII k.p.a.: od korekty tytułu począwszy („Skargi, wnioski lub petycje”), na scharakteryzowaniu petycji kończąc („Przedmiotem petycji mogą być w szczególności sprawy określone dla skarg i wniosków, jeśli dotyczą zagadnień życia zbiorowego”, które można wnosić „również w imieniu osób zainteresowanych po uzyskaniu ich pisemnej zgody”)<sup>21</sup>. Jak widać, pierwotnie regulacja prawa do petycji miała na celu uzupełnienie przepisów procedury administracyjnej. „Jednak szczególnie ważna i trafna wydaje się inicjatywa podjęta przez Senat RP w ubiegłej kadencji, kiedy to przygotowano projekt ustawy o petycjach”<sup>22</sup>. 20 września 2008 r. w Warszawie odbyło się nawet nieformalne wysłuchanie publiczne założeń do ustawy o prawie do petycji pod patronatem Marszałka Senatu Bogdana Borusewicza. Marszałek zapowiedział wówczas powołanie senackiej komisji, która podejmie prace nad wprowadzeniem do polskiego prawa nieobecnych przepisów dotyczących petycji<sup>23</sup>. Z wstępnych założeń wynikało m.in., że ustawa powinna zdefiniować pojęcie petycji („jej celem jest skłonienie adresata do zajęcia określonego stanowiska w jakiejś sprawie, podjęcie oczekiwanej przez zainteresowanego decyzji lub przekazanie adresatowi istotnych z punktu jego widzenia informacji”<sup>24</sup>). Póki co, ustawa o petycjach nie została jednak uchwalona.

<sup>17</sup> „Przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności” (art. 241 k.p.a.).

<sup>18</sup> „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” (art. 227 k.p.a.).

<sup>19</sup> „Konstytucja stanowi, że tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg ma określić ustawa. W chwili obecnej nie można stwierdzić, że zapowiedź ta została w pełni zrealizowana”. W. Orłowski, *Prawo składania petycji, wniosków i skarg*, [w:] *Wolności i prawa polityczne*, t. III, Zakamycze 2002, s. 158.

<sup>20</sup> S. Geberthner, *Opinia o projekcie ustawy o warunkach wykonywania działalności lobbingowej*, „Przegląd Legislacyjny” z 2002, nr 4, s. 127.

<sup>21</sup> Druk nr 1453/III. Komisja Nadzwyczajna do spraw zmian w kodyfikacjach po pierwszym czytaniu wnioskowała o odrzucenie niniejszego projektu. Ta negatywna rekomendacja wpłynęła na wnioskodawcę, który wycofał projekt 23 listopada 2000 r.

<sup>22</sup> J. Zbieranek, M. Wróblewski, *Prawo petycji – (re)aktywacja*, „Rzeczpospolita” z 28 czerwca 2012 r., [www.prawo.rp.pl/arttykul/757643,904956-Reaktywacja-petycji.html](http://www.prawo.rp.pl/arttykul/757643,904956-Reaktywacja-petycji.html).

<sup>23</sup> <http://www.senat.gov.pl/ngo/2008/080908.htm>

<sup>24</sup> Pozostałe założenia do regulacji wskazywały, że składanie petycji nie powinno być nadmiernie sformalizowane. Należy zatem stworzyć możliwość ich wnoszenia drogą elektroniczną i publikację na stronach www, dzięki czemu każdy będzie mógł wyrazić swoje poparcie dla danej inicjatywy (tzw. petycja otwarta). Liczba głosów poparcia miałyby świadczyć o „sile” takiego wystąpienia, choć procedura rozpatrzenia powinna być taka sama dla wszystkich petycji. <http://www.senat.gov.pl/ngo/2008/1.pdf>.

Z uwagi na długą nieobecność terminu „petycja” w polskich regulacjach prawnych i obecny brak definicji legalnej tego środka oraz posługiwanie się przez prawodawców innymi określeniami opisującymi wystąpienia do władz publicznych pojęcie to w piśmiennictwie rozumiane jest niejednoznacznie.

Według niektórych autorów spośród wymienionych w art. 63 Konstytucji RP środków najbardziej zbliżone do siebie pod względem treściowym są petycje i wnioski<sup>25</sup>. Ekspert Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego Kazimierz Działocha podczas jej obrad stwierdził wręcz, że „gdyby chcieć wyraźniej odróżnić petycje od wniosków – wydaje się, że pomiędzy tymi pojęciami nie ma merytorycznej różnicy”<sup>26</sup>. Według Jana Lipskiego z konstrukcji wyżej wspomnianych środków wynika, że petycje stanowią szczególną formę wniosków<sup>27</sup>. W opinii Wojciecha Orłowskiego petycją jest wniosek zbiorowy, a więc złożony przez grupę osób, natomiast wystąpienie jednego podmiotu jest określane jako wniosek. W celu dokonania rozróżnienia nie ma tutaj znaczenia przedmiot petycji i wniosku, który może być tożsamy<sup>28</sup>. Koncepcja ta nawiązuje do poglądu wyrażonego w trakcie prac nad konstytucyjnym przepisem dotyczącym prawa petycji przez innego eksperta Komisji Konstytucyjnej ZN, Leszka Wiśniewskiego, który określił petycję jako „wniosek składany grupowo, tzn. w sytuacji, gdy grupa obywateli domaga się czegoś od organów władzy”, dodając przy tym, że środek ten w konstytucjach i ustawodawstwie innych państw jest rozumiany właśnie w takim kształcie<sup>29</sup>.

Na aspekt ilościowy związany z liczbą autorów wystąpienia zwraca też uwagę Wojciech Sokolewicz, który podkreśla, podobnie jak powołani wyżej autorzy, że petycje różnią się od wniosków tym, iż są autorstwa zbiorowego. Co jednak istotne, Sokolewicz dodaje, że opierając się na tych samych kryteriach (liczba autorów), należy odróżniać petycje od skarg. Zatem petycja może „w swej treści odpowiadać charakterystyce prawnomaterialnej zarówno wniosku, jak i – rzadziej – skargi”<sup>30</sup>.

Inaczej tę kwestię widzi Piotr Winczorek, który różnice między tymi środkami widzi właśnie w przedmiocie wystąpień. Według niego celem petycji jest skłonienie władz do zajęcia określonego stanowiska w jakiejś sprawie lub też podjęcia oczekiwanej przez zainteresowanego decyzji. Natomiast wniosek stanowi propozycję rozwiązania jakiegoś problemu we wskazany przez wnioskodawcę sposób czy podjęcia decyzji, której treść wnioskodawca sugeruje<sup>31</sup>.

Jeszcze inne podejście prezentują Bogusław Banaszak i Mariusz Jabłoński, którzy nie doszukując się różnic między petycją a wnioskiem, stwierdzają, że „wniosek jest wystąpieniem jednostki lub grupy ludzi, które nie zawiera elementów krytycznych [w przeciwieństwie do skargi – przypomnienie P.K.], ale zmierza do wprowadzenia nowych rozwiązań w konkretne w nim określonej dziedzinie czy sprawie, lub do polepszenia funkcjonowania

<sup>25</sup> J. Juchniewicz, M. Kazimierczak, *Wolności i prawa polityczne*, [w:] M. Chmaj (red.), *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008, s. 148.

<sup>26</sup> Wypowiedź K. Działochy podczas obrad Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w dniu 22 marca 1995 r., Biuletyn KKZN nr XVI, s. 67.

<sup>27</sup> J. Lipski, *Prawo do petycji, skarg i wniosków w polskim systemie prawnym*, Zeszyty Prawnicze BSiE KS, 2004 nr 4, s. 119.

<sup>28</sup> W. Orłowski, *op. cit.*, s. 159.

<sup>29</sup> Wypowiedź L. Wiśniewskiego podczas obrad Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w dniu 22 marca 1995 r., Biuletyn KKZN nr XVI, s. 66. Zob. także wypowiedź tego eksperta w dniu 2 grudnia 1994 r., Biuletyn KKZN nr X, s. 162.

<sup>30</sup> W. Sokolewicz, *Art. 63 Konstytucji RP*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 4.

<sup>31</sup> P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2000, s. 86.

podmiotów, do których jest skierowany<sup>32</sup>. Banaszak konsekwentnie pozostaje przy stanowisku wyrażonym we wcześniejszej publikacji, wskazując, że doktryna prawa publicznego pod pojęciem petycji rozumie wszystkie środki, które służą jednostce czy grupie osób, za pomocą których możliwe jest artykułowanie swoich żądań i postulatów przed organami władzy państwowej stymulujących adresatów do podjęcia stosownych działań<sup>33</sup>. Autorzy ci jednocześnie formułują pogląd, że na podstawie art. 63 Konstytucji RP nie da się wprowadzić zakazu petycji zbiorowej, a co za tym idzie – należy takową uznać za dozwoloną. W świetle tej koncepcji zakłada się zatem możliwość występowania z petycją także przez podmioty indywidualne.

Doktryna zgadza się natomiast co do charakteru skargi, a mianowicie, że jest nią wystąpienie zawierające krytykę ludzi, zjawisk i instytucji, których dotyczy<sup>34</sup>. To ujęcie w zasadzie pokrywa się z charakterystyką skargi sformułowaną w k.p.a.

Bardzo często wystąpienia do władz łączą w sobie elementy wskazanych tu środków – petycji, skargi i wniosku<sup>35</sup>. Problem dokonania rozróżnienia między poszczególnymi środkami ma obecnie jednak charakter sporu bardziej doktrynalnego niż praktycznego. Ponieważ k.p.a. nie ustanawia specjalnej, odrębnej procedury rozpoznawania petycji, organ kwalifikuje wystąpienia albo jako skargi, albo jako wnioski, biorąc pod uwagę kryterium treści, a nie nazwy środka (art. 222 k.p.a.). Organ powinien się tu kierować brzmieniem art. 227 i 241, a w przypadku wątpliwości odwołać się do ich językowego znaczenia<sup>36</sup>.

Można sobie jednak łatwo wyobrazić wystąpienia o charakterze hybrydowym, zawierające nie tylko krytykę np. nienależytego wykonywania obowiązków przez organy, ale też propozycje poprawy tego stanu rzeczy, w dodatku autorstwa zbiorowego. W takim wypadku organ winien dokonać analizy treściowej tego środka, ustalić cechy przeważające i zakwalifikować jako skargę lub wniosek nadając sprawie dalszy bieg.

Petycje należy uznać za wystąpienia autorstwa zbiorowego, mimo że redagujący konstytucję z niejasnych i drugorzędnych powodów zrezygnowali z wyróżnienia w tekście tej indywidualizującej cechy<sup>37</sup>. To, czy skargę podpisaną przez wiele osób należy traktować także jak petycję, czy już jako skargę (zbiorową), pozostaje sprawą otwartą, którą kategorycznie rozstrzygnąć może dopiero wprowadzenie do ustawy odpowiedniej definicji. Niemniej jednak można pokusić się o rozwianie tej wątpliwości, dokonując analizy terminu „petycja” z punktu widzenia językoznawców. Według *Słownika języka polskiego* jest nią bowiem „pismo zawierające prośbę (zwykle zbiorową), skierowane do władz lub do osób na wyższym stanowisku; podanie”<sup>38</sup>. Takie sformułowanie bezwzględnie nawiązuje do kodeksowej charakterystyki wniosku. A zatem na gruncie prawa polskiego petycja stanowi wniosek szczególnego rodzaju, przy czym podstawą odróżnienia tych środków jest liczba

<sup>32</sup> B. Banaszak, M. Jabłoński, *Art. 63*, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Kolonia Limited, Wrocław 1998, s. 119.

<sup>33</sup> B. Banaszak, *op. cit.*, s. 7. Stanowisko autora jest tożsame z rozumieniem petycji w prawie międzynarodowym i ponadnarodowym, ale wydaje się, że redakcja art. 63 Konstytucji RP zezwała na taką interpretację tylko przy założeniu, że charakteryzujemy nie „petycję” (która jest jednym z rodzajów wystąpień), ale „prawo petycji” (stanowiące ogólną nazwę dla różnego rodzaju wystąpień przysługujących jednostce bądź grupom).

<sup>34</sup> B. Banaszak, M. Jabłoński, *op. cit.*, s. 118.

<sup>35</sup> P. Winczorek, *op. cit.*, s. 86.

<sup>36</sup> M. Jaśkowska, *Skargi i wnioski*, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Zakamycze 2005, s. 1073. W znaczeniu leksykalnym skarga to „żalenie się, uzalenie się, uskarżanie się, obwinianie, oskarżanie kogo o co”, zaś wniosek „to, co ktoś proponuje, projekt przedstawiony do rozważenia i decyzji; propozycja”; S. Skorupka, H. Auderska i Z. Łempicka (red.), *Mały słownik języka polskiego*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1969, s. 746 i s. 904.

<sup>37</sup> W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 4.

<sup>38</sup> M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, tom drugi L-P, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, wyd. 7, Warszawa 1993, s. 640.

podmiotów podpisujących taki wniosek. Za taką interpretacją przemawia nie tylko wykładnia historyczna<sup>39</sup>, ale także analiza treści art. 63 Konstytucji RP, który daje każdemu możliwość skorzystania z trzech odmiennych środków. Wobec braku w ustawodawstwie charakterystyki petycji element ilościowy wydaje się jedynym racjonalnym kryterium dla ich rozróżniania.

### 3. Gwarancyjny charakter prawa petycji

Prawo petycji wyrażone w art. 63 Konstytucji RP, rozumiane przeze mnie jako prawo do występowania z petycjami, skargami lub wnioskami, pełni w demokratycznym państwie prawnym ważną funkcję gwarancyjną. Istotą tego prawa jest bowiem możliwość wystąpienia do organów państwa i samorządu terytorialnego przede wszystkim w tych wszystkich sytuacjach, w których prawo nie formułuje wprost czy pośrednio odpowiednich procedur dla dochodzenia swoich uprawnień. Zatem ze skorzystaniem z prawa petycji nie będziemy mieć do czynienia w szczególności w sytuacji: 1) wystąpienia w ramach tzw. inicjatywy ludowej, 2) wystąpienia ze wstępnym projektem uchwały o zarządzeniu referendum, 3) wnioskiem do Rzecznika Praw Obywatelskich (i Rzecznika Praw Dziecka), 4) skargą konstytucyjną. Te wszystkie środki rozpatruje się bowiem w specjalnych postępowaniach<sup>40</sup>. Zgodnie z poglądem Trybunału Konstytucyjnego prawo petycji nie obejmuje również możliwości inicjowania postępowania sądowego<sup>41</sup>, a co za tym idzie – także i postępowania egzekucyjnego. Tym samym korzystanie przez strony i uczestników z wszelkich środków prawnych w ramach odpowiednich procedur, jak np. apelacje, kasacje, zażalenia, skargi na czynności komornika, nie stanowi realizacji tego prawa.

Trudno też uznać za skorzystanie z prawa petycji sytuacje przewidziane przez ustawę o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Artykuł 21 tej ustawy stanowi, że deputowani przyjmują opinie, postulaty, wnioski wyborców oraz ich organizacji i biorą je pod uwagę w swej działalności parlamentarnej<sup>42</sup>. Warto zwrócić tu uwagę na okoliczność, że wystąpienia do deputowanych mogą kierować wyłącznie wyborcy (lub ich organizacje), a zatem generalnie obywatele polscy posiadający pełnię praw wyborczych. Zakres uprawnionych jest zatem znacznie węższy niż przewidziany przez art. 63 Konstytucji. Również katalog środków, z którymi może wystąpić wyborca, jest ograniczony, bo nie obejmuje wystąpień o charakterze krytycznym, czyli skarg. Jest to jednak uzasadnione faktem, że posłowie (senatorowie) powinni wykorzystywać tego rodzaju sugestie wyborców w procesie ustawodawczym. Wystąpienia powinny mieć przede wszystkim charakter inspirujący dla występowania przez parlamentarzystów z projektami ustaw czy też stymulować ich do głosowania podczas posiedzeń zgodnie z postulatami wyborców. Oczywiście tego rodzaju wnioski nie są wiążące, co wynika przede wszystkim z konstytucyjnej gwarancji w postaci wykonywania mandatu w sposób wolny. Prawem petycji nie są też wystąpienia posłów i senatorów podejmowane na podstawie art. 20 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (określane jako prawo do podejmowania interwencji<sup>43</sup>) z uwagi na odmienną procedurę ich rozpatrywania od tej, którą przewidują przepisy k.p.a.

Charakter gwarancyjny prawa petycji doznaje dodatkowego wzmocnienia poprzez wyrażony w art. 233 Konstytucji RP zakaz jego ograniczania w czasie stanu wojennego i wyjątkowego, a także podczas stanu klęski żywiołowej. Zatem nikt nie może zostać tego prawa pozbawiony bez względu na okoliczności. Nie oznacza to jednak, że składane postulaty czy

<sup>39</sup> W. Orłowski, *op. cit.*, s. 159.

<sup>40</sup> W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 5.

<sup>41</sup> Wyrok TK z 16 listopada 2004 r., P 19/03.

<sup>42</sup> Dz. U. z 2003 r. Nr 221, poz. 2199 z późn. zm.

<sup>43</sup> K. Grajewski, *Status prawny posła i senatora*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006, s. 156.

uwagi krytyczne mogą być formułowane w sposób zupełnie swobodny, gdyż ich autorzy muszą mieć na uwadze ochronę zapewnioną także osobom trzecim (art. 23 i art. 24 Kodeksu cywilnego) i formułować treść wystąpień w taki sposób, by nie naruszyć ich dóbr osobistych. Artykuł 225 k.p.a. chroni bowiem przed negatywnymi reperkusjami jedynie tych autorów skarg i wniosków, którzy „działają w granicach prawem dozwolonych”.

Poza tym pracownicy organu, do którego trafia skarga (wniosek), podlegają odpowiedzialności porządkowej, dyscyplinarnej lub innej, jeżeli będą winni niewłaściwego (w tym nieterminowego) załatwienia sprawy zainicjowanej takim środkiem (art. 223 § 2 k.p.a.).

Gwarancyjny charakter prawa petycji przejawia się również w tym, że raz wniesioną skargę (wniosek) można przedłożyć ponownie. Praktyka pokazuje zresztą, że takie przypadki występują całkiem licznie. Z przepisu art. 239 k.p.a. wynika bowiem bezwzględny obowiązek udzielania każdorazowo odpowiedzi na wnoszone skargi, co dla organu może być nader uciążliwe<sup>44</sup>. W szczególności takie sytuacje mogą nastąpić, gdy sprawa nie została załatwiona po myśli autora lub też organ rozpatruje ją zbyt opieszale. W tym wypadku można zwrócić się także ze skargą do organu, który jest kompetentny rozpatrywać skargi na adresata skargi pierwotnej oraz z kolejną skargą – do organu, który nadzoruje rozpatrywanie skarg i wniosków (art. 258 k.p.a.)<sup>45</sup>.

#### 4. Prawo petycji jako prawo podmiotowe

Prawo petycji jest prawem podmiotowym każdego człowieka. Bez względu na fakt posiadania obywatelstwa polskiego każdy może wystąpić ze skargą czy wnioskiem, a także poprzeć petycję<sup>46</sup>. Prawo to przysługuje również osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej. Wystąpienia te mogą być składane nie tylko w interesie własnym, ale także publicznym, a nawet w interesie innej osoby za jej zgodą. Wydaje się, że w praktyce rozróżnienie, czy mamy do czynienia z działaniem we własnym imieniu, czy na rzecz bardzo szeroko rozumianego interesu publicznego, nie będzie w wielu przypadkach możliwe, bo mogą się one pokrywać ze sobą. Poza tym wskazana dystynkcja z punktu widzenia procedury rozpatrywania środka nie ma i tak większego znaczenia. Bardziej ciekawie jawi się za to możliwość korzystania ze środków przewidzianych przez art. 63 Konstytucji RP przez osoby trzecie, a więc przez pośredników. Są one traktowane jak skargi lub wnioski w rozumieniu przepisów k.p.a. dopiero wtedy, gdy zostaną przekazane do właściwego organu.

Skargi i wnioski można skierować do redakcji prasowych, radiowych i telewizyjnych lub organizacji społecznych z prośbą o sprawowanie patronatu nad właściwym tokiem załatwienia takiego wystąpienia. Wydaje się, że te podmioty pośredniczące nie mają jednak obowiązku nadania sprawie dalszego biegu poprzez przekazanie skargi (wniosku) organowi właściwemu do jej rozpatrzenia, jest to „kwestią jego swobodnego uznania, opartego na słuszności i realności wniosku”<sup>47</sup>. Na gruncie przepisów k.p.a. redakcje oraz organizacje społeczne są zawiadamiane o sposobie załatwienia tylko wówczas, gdy domagają się uzyskania takiej informacji w sposób wyraźny<sup>48</sup>. Jednak przekazywanie tych informacji redakcjom, ale

<sup>44</sup> Informacja o skargach, wnioskach, petycjach i listach nadesłanych do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w 2007 r., [http://kprm.gov.pl/bip/080417informacja\\_skargi.pdf](http://kprm.gov.pl/bip/080417informacja_skargi.pdf).

<sup>45</sup> M. Wnuk, *Skargi i wnioski*, Seria: Ściągawka z demokracji. Obywatelski Poradnik Antykorupcyjny, wydane przez Program Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego, Warszawa 2002, s. 6. [http://www.batory.org.pl/ftp/korupcja/sciagawka2\\_skargi\\_i\\_wnioski.pdf](http://www.batory.org.pl/ftp/korupcja/sciagawka2_skargi_i_wnioski.pdf).

<sup>46</sup> Inaczej A. Błaś, [w:] J. Boć (red.), *op. cit.*, s. 119.

<sup>47</sup> A. Rost, *Prawne formy udziału obywateli w rządzeniu państwem*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Seria Prawo nr 149, Poznań 1993, s. 94.

<sup>48</sup> J. Jendroška, [w:] J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1985, s. 353.



tylko wobec materiałów opublikowanych, stało się obowiązkowe po wejściu w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji, przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków<sup>49</sup>. Jego § 13 stanowi bowiem, że właściwy organ zawiadamia redakcję prasową, radiową lub telewizyjną o wynikach rozpatrzenia sprawy stanowiącej treść przesłanego temu organowi przez redakcję materiału prasowego lub innej opublikowanej wiadomości, mającej znamiona skargi lub wniosku, a także o dokonanych rozstrzygnięciach, wydanych poleceniach lub podjętych środkach i działaniach. Informacja ta może następnie zostać rozpowszechniona za pomocą środków masowego przekazu.

Podmioty pośredniczące mogą także taką skargę czy wniosek sformułować i złożyć w imieniu własnym, szczególnie w sytuacji, kiedy prosi o to właściwy skarżący (wnioskodawca)<sup>50</sup>.

Pośrednikami innego rodzaju mogą być także lobbyści. Zgodnie z ustawą<sup>51</sup> działalność lobbingową stanowi każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa. Jeśli zatem skorzystanie z konstytucyjnie gwarantowanego prawa petycji ma na celu zmianę obowiązującego prawa, taka działalność zostanie zakwalifikowana jako lobbing. Wobec tak szerokiej definicji, która „prowadzi do sklasyfikowania działań polegających *de facto* na wykonywaniu prawa petycji jako lobbingu”<sup>52</sup>, wyrażono nawet pogląd, że instytucja prawa petycji może zostać zdominowana przez lobbystów<sup>53</sup>. Należy przyznać, że prawo to było od początku jego istnienia wykorzystywane przez rzeczników interesów, ponieważ stanowiło dla nich doskonały sposób na dotarcie do organów władzy, które nie dość że musiały zapoznać się z treścią wystąpień, to jeszcze powinny były je rozpatrzyć. Niemniej jednak wyniki prowadzonych badań wykazują, że skuteczność tej formy lobbingu, w porównaniu z innymi metodami stosowanymi przez lobbystów, jest nieznaczna<sup>54</sup> i dlatego wyżej zgłoszona obawa nie wydaje się uzasadniona.

Bardziej doniosłym problemem, sygnalizowanym jeszcze na etapie prac parlamentarnych nad projektem ustawy lobbingowej, był zarzut dotyczący tego, że ustawa ustanawia administracyjne ograniczenia w korzystaniu z art. 63 Konstytucji RP, reglamentując wynikające z tego przepisu uprawnienia poprzez ustanowienie nakazu odpłatnej rejestracji działalności prowadzonej przez zawodowych lobbystów<sup>55</sup>. Warto zauważyć, że ustawa dzieli lobbystów na takich, którzy profesjonalnie prowadzą czynności lobbingowe, pobierając za świadczone usługi wynagrodzenie oraz takich, którzy lobbują niejako przy okazji prowadzenia innych spraw, nie otrzymując za to specjalnej gratyfikacji<sup>56</sup>. Jednak tylko rzecznicy interesów czerpiący korzyści finansowe są zobowiązani rejestrować swoją działalność, opłacić wpis do rejestru i ponosić koszty uzyskiwania zaświadczeń. W pewnym sensie stanowi to ograniczenie w swobodnym korzystaniu przez nich z prawa petycji. Z reglamentacją tego prawa mielibyśmy jednak do czynienia wówczas, gdyby ustawa lobbingowa nakazała

<sup>49</sup> Dz. U. Nr 5, poz. 46.

<sup>50</sup> L. Wiśniewski, *Prawo zwracania się obywateli do organów państwa z odwołaniami, skargami i zażaleniami*, [w:] A. Łopatka (red.), *Podstawowe prawa i obowiązki obywateli PRL*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1978, s. 87.

<sup>51</sup> Ustawa z 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, Dz. U. Nr 169, poz. 1414.

<sup>52</sup> M. M. Wiszowaty, *Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa*, „Przegląd Sejmowy” 5(76)/2006, s. 63.

<sup>53</sup> *Ibidem*, s. 63.

<sup>54</sup> K. Zwierzchowski, *Organizacje interesów grupowych a Kongres Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach nr 1333 z 1993 r., s. 53.

<sup>55</sup> P. Radziejewicz, *O projekcie ustawy o działalności lobbingowej*, *Zeszyty Prawnicze BSiE KS*, 1(1) I-III 2004, s. 86.

<sup>56</sup> P. Kuczma, *Skuteczność lobbingu w Polsce*, „Przegląd Legislacyjny”, ROK XV, nr 2(64)/2008, s. 19–20.

wszystkim oddziałującym na władze publiczne rejestrowanie swoich usług. Obecnie każdy zainteresowany skorzystaniem z prawa petycji ma pełną swobodę w decydowaniu, czy chce sam wystąpić np. z wnioskiem, czy też skorzystać z pomocy wykwalifikowanego pośrednika (zawodowego lobbysty), który utrzymuje się, świadcząc tego typu usługi. Sytuacja ta jest zatem analogiczna do działalności adwokatów czy radców prawnych. Artykuł 45 Konstytucji RP gwarantuje przecież każdemu prawo do sądu, ale czy pozew wniesiemy samodzielnie, czy zostanie sporządzony i wniesiony przez profesjonalnego pełnomocnika, zależy wyłącznie od naszego swobodnego uznania.

Inna kwestia dotyczy tego, czy skargi i wnioski wniesione przez zawodowych lobbystów podlegają rozpoznaniu w przypadku stwierdzenia przez organ władzy publicznej, że lobbysta nie jest wpisany do rejestru. Odpowiedź na to pytanie jest twierdząca. Tego typu nierzetelni rzecznicy mogą za takie przekroczenia zostać ukarani karą finansową od 3 tys. do 50 tys. złotych, ale jej wymierzenie nie powinno mieć żadnego wpływu na tok rozpoznania środka, który przekazali. Inna interpretacja byłaby działaniem uderzającym nie tylko w faktycznego inicjatora wystąpienia, ale przede wszystkim naruszałaby wynikający z ustawy obowiązek rozpoznania skargi lub wniosku.

Oprócz samoistnego aspektu prawa petycji należy zwrócić uwagę na substydiarność tego prawa. Z prawa petycji można korzystać bowiem wtedy, gdy jednostka wyczerpała już możliwość dochodzenia swych praw w ramach specjalnych procedur. W tym ujęciu prawo to może być rozumiane jako przysłowiowa „deska ratunku”, ponieważ stanowi dodatkowy środek walki o uprawnienia swoje lub innych. Aczkolwiek przy takim zastosowaniu jego skuteczność będzie znacząco ograniczona, nie jest bowiem możliwe w tym trybie np. wznowienie postępowania cywilnego czy karnego. Przewidziana przez przepisy kodeksu postępowania cywilnego skarga o wznowienie postępowania prowadzi do ponownego rozpoznania sprawy według zasad właściwych dla postępowania przed sądem pierwszej instancji (art. 406 Kodeksu postępowania cywilnego; dalej k.p.c.)<sup>57</sup>, a zatem do inicjacji postępowania sądowego, co, według TK, nie jest prawem petycji. Natomiast wniosek o wznowienie postępowania karnego może być sporządzony wyłącznie przez prokuratora lub wykwalifikowanego pełnomocnika procesowego (art. 545 § 2 Kodeksu postępowania karnego; dalej k.p.k.), a takie ograniczenie powszechnego dostępu do tego środka wyklucza jego uznanie za formę petycji (skargi lub wniosku). Skorzystaniem z prawa petycji nie jest także wniesienie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, która powinna czynić zadość wymaganiom dla pisma procesowego (art. 424<sup>5</sup> § 2 k.p.c.), a także być należycie opłacona. W szczególności odpłatność dyskwalifikuje taką skargę jako realizującą konstytucyjne prawo petycji, gdyż cechą tego prawa jest daleko idący brak formalizmu przy jego korzystaniu. Tylko nieco inaczej sprawa ma się w przypadku procedury administracyjnej. Skargi wniesione na decyzje ostateczne, zgodnie z art. 235 k.p.a., są w zależności od ich treści przekwalifikowywane przez organ na inne środki procesowe – na żądanie wznowienia postępowania lub na żądanie stwierdzenia nieważności decyzji albo jej uchylenia lub zmiany z urzędu. Tym samym będą rozpatrywane w innym trybie niż skargi i wnioski składane na podstawie art. 63 Konstytucji RP.

Petycje (skargi, wnioski), choć nie jest to sformułowane wprost w Konstytucji, nie mogą także naruszać niezawisłości sądów i niezależności sędziów<sup>58</sup>.

<sup>57</sup> H. Mądrzak, *Zaskarżanie orzeczeń w postępowaniu cywilnym*, [w:] H. Mądrzak (red.), *Postępowanie cywilne*, Wydawnictwo C. H. Beck, Wydanie 4, Warszawa 2001, s. 376.

<sup>58</sup> Art. 18 ust. 2 Konstytucji Czech *expressis verbis* stanowi, że „Petycje nie mogą naruszać niezawisłości sądu”, M. Kruk (tłum. i wstęp), *Konstytucja Republiki Czeskiej z 16 grudnia 1992 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994.

Przepisy k.p.a. nie przewidują żadnych wymogów formalnych dla skargi czy wniosku. Rozporządzenie Rady Ministrów dotyczące organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków wskazuje, że mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie, dalekopisem, telefaksem, ustnie do protokołu, a także za pomocą poczty elektronicznej (§ 5). Konieczne jest jednak spełnienie dwóch warunków: 1) przedłożenie określonego postulatu zawartego w wystąpieniu skierowanego do organu władzy publicznej lub do organizacji społecznej wykonującej zadania zlecone z zakresu administracji publicznej, 2) oznaczenie autora tego wystąpienia. Powołane wyżej rozporządzenie RM *expressis verbis* stanowi bowiem, że środki niezawierające imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu wnoszącego należy pozostawić bez rozpoznania (§ 8 ust. 1). Można się spotkać nawet ze stanowiskiem, że przedłożenie pisma anonimowego, bez względu na okoliczność, iż jego charakterystyka odpowiada charakterystyce skargi czy wniosku, dyskwalifikuje możliwość uznania takiego wystąpienia za skargę (wniosek)<sup>59</sup>. „Oznaczenie autora wniosku jest konieczne przede wszystkim z tego względu, iż jego brak uniemożliwia przeprowadzenie pełnego postępowania przewidzianego przez ustawę. W razie negatywnego stanowiska wobec wniosku organ nie ma potrzeby uzasadniania go, a wnioskodawca nie może złożyć ewentualnej skargi do organu nadzorującego”<sup>60</sup>.

## 5. Atrakcyjność prawa petycji

W Polsce prawo petycji cieszy się szczególnym zainteresowaniem wśród obywateli i innych podmiotów. Liczba skarg i wniosków jest tak olbrzymia, że powoływane są specjalne komórki organizacyjne lub imiennie wyznaczani pracownicy do ich przyjmowania i rozpatrywania. Tytułem przykładu można wskazać utworzenie w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Departamentu Skarg, Wniosków i Obsługi Rady do Spraw Uchodźców. Departament ten w 2007 r. przyjął 18 084 wystąpienia, czyli o 3% więcej niż w roku 2006, w tym 5095 skarg (28% ogólnego wpływu korespondencji), 336 wniosków (2%), 1342 petycje (7%), 11 311 listów (63%). W tym czasie wpłynęło również 1974 listów anonimowych (11%) oraz 128 wystąpień zbiorowych (1%)<sup>61</sup>. Rekordowy był rok 2008, kiedy to napłynęło aż 25 892 wystąpień, w 2010 r. było ich tylko 16 841<sup>62</sup>.

Mimo że w XX wieku w demokratycznych państwach Starej Europy obserwuje się spadek praktycznego znaczenia petycji, skarg i wniosków, a nawet zmniejszanie się ich liczby, to wcale nie oznacza deprecjacji politycznej i prawnej roli tej instytucji<sup>63</sup>. Prawo petycji pełni bowiem w demokratycznym państwie prawnym, a także w organizacji ponadnarodowej jaką jest Unia Europejska<sup>64</sup>, kilka istotnych funkcji. Gwarantuje każdemu przyjęcie

<sup>59</sup> W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 11.

<sup>60</sup> A. Rost, *op. cit.*, s. 92.

<sup>61</sup> Informacja o skargach, wnioskach, petycjach i listach nadesłanych do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w 2007 r.

<sup>62</sup> „Z analizy Kancelarii Premiera wynika, że istnieją trzy zasadnicze przyczyny, które generują największą ilość skarg, wniosków, petycji i listów w sprawach indywidualnych kierowanych do premiera. Są to: sytuacja społeczno-ekonomiczna, przekonanie o nieograniczonych możliwościach i uprawnieniach premiera i wiara w to, że – jeśli tylko zechce – osobiście podjąć decyzję w każdej sprawie”. I. Kacprzak, *Premier – biuro skarg i wniosków*, „Rzeczpospolita” z 22 kwietnia 2011 r., [www.rp.pl/artukul/646806.html](http://www.rp.pl/artukul/646806.html).

<sup>63</sup> B. Banaszak, *op. cit.*, s. 10.

<sup>64</sup> „Petycje są ważnym (ponieważ bezpośrednim) środkiem nawiązywania kontaktów między obywatelem Unii a organem wspólnotowym, pozwalającym jednostce także na lepsze poznanie roli i sposobów działania instytucji europejskich. Dla PE petycje stanowią istotne źródło informacji o faktycznym wpływie aktywności WE i państw członkowskich na sytuację jednostek. Mogą one również stać się impulsem dla podjęcia odpowiednich środków w celu przeciwdziałania naruszeniom praw obywateli”. A. Wyrozumska, *Jednostka w Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe. Prawo materialne i polityki*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006, s. 1–415.

sprawy i jej rozpatrzenie przez właściwe organy władzy publicznej i inne organy zawsze wtedy, gdy autor wystąpienia uważa, że doszło do naruszenia jego praw lub też kiedy posiada pomysł na ulepszenie pracy organów. Wnoszone skargi i wnioski pełnią także funkcję informacyjną, gdyż za ich pomocą władza publiczna uzyskuje potrzebne wiadomości na temat funkcjonowania jej organów i potrzeb społecznych<sup>65</sup>. Skargi umożliwiają zwalczanie wszelkiego rodzaju wypaczeń i przekroczeń w działalności administracji, służą eliminowaniu biurokratycznego trybu pracy organów i ich pracowników. Każdą skargę warto zatem nie tylko rozpatrzyć, ale starać się też wyciągnąć płynące z jej treści ogólne wnioski<sup>66</sup>. W ten sposób aparat państwowy utrzymuje stałą więź i nie zatracą kontaktu ze społeczeństwem. Wreszcie poprzez skargi i wnioski pobudza się aktywność i świadomość polityczną obywateli i innych organizacji, które za pomocą tego instrumentarium mogą w jakimś stopniu troszczyć się o los państwa, dbając przy tym nie tylko o własne interesy, ale działać dla dobra ogółu<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> B. Dobkowski, *op. cit.*, s. 208.

<sup>66</sup> O. Bujko, H. Denis, *Skargi i zażalenia*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1955, s. 13.

<sup>67</sup> Z. Leoński, *Prawo zwracania się do wszystkich organów państwa ze skargami i wnioskami*, [w:] A. Łopatka (red.), *Podstawowe prawa i obowiązki obywateli PRL*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1968, s. 104.