

Geneza prawa petycji

1. Uwagi wstępne

Człowiek jest istotą społeczną, to właśnie w grupie łatwiej mu zabezpieczyć i realizować swoje życiowe oczekiwania. Jednak funkcjonując w społeczności, człowiek musi się także liczyć z koniecznością stworzenia struktury władzy. Powstające w ten sposób zależności między rządzącymi a rządzonymi zawsze są trudne i rodzą niebezpieczeństwo konfliktów. Jest to zjawisko, które można zauważyć również współcześnie, żyjąc w państwach uważających się za demokratyczne i deklarujących poszanowanie wolności i praw człowieka. Ale było to szczególnie widoczne w dawnych wiekach w państwach, w których poddany nie mógł pozwolić sobie na swobodne głoszenie krytycznych uwag pod adresem władzy¹. To właśnie wówczas pojawiła się sformalizowana procedura umożliwiająca publiczne zgłoszenie potrzeb obywatelskich.

2. Starożytne źródła prawa petycji

Jednoznaczne określenie miejsca i czasu narodzin prawa petycji jest trudne do zrealizowania z uwagi na wieloznaczność terminologiczną i występujący w wielu systemach prawnych brak rozróżnienia petycji od innych możliwości artykułowania obywatelskich zastrzeżeń i propozycji². Poszukując więc historycznych antenatów prawa petycji, często łącznie traktuje się wszystkie prawne instytucje, które umożliwiały poddanemu (a później obywatelowi) na wystąpienie ze swoimi prośbami/skargami/uwagami/wnioskami wobec władzy.

¹ Jak podnosi się w literaturze, „O ile obserwowanie procesów decyzyjnych było dozwolone, o tyle formułowanie uwag krytycznych pod adresem rządzących mogło narazić skarżącego na dotkliwe reperkusje, z karą śmierci włącznie”; P. Kuczma, *Prawo petycji*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014, s. 501; tak również B. Banaszak, *Prawo obywateli do występowania ze skargami i wnioskami*, Warszawa 1997, s. 8. Na marginesie powyższych rozważań należy jednak podkreślić, że właśnie ten ochronny element jest niekiedy podnoszony jako argument za swoiście archaicznym charakterem prawa petycji; zob. R. Piotrowski, *Konstytucyjne uwarunkowania prawa petycji oraz pożądanego kierunków zmian legislacyjnych w tym zakresie*, [w:] *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim*, Biuro Informacji i Dokumentacji, Dział Analiz i Opracowań Tematycznych Kancelarii Sejmu, Opinie i ekspertyzy OE-85, Warszawa 2008, s. 26.

² Zob. B. Banaszak, *op. cit.*, s. 7.

Łaciński źródłosłów terminu *petitio* niewątpliwie określa jego rzymskie korzenie³, jednak w doktrynie podkreśla się, że jest to „jedno z najstarszych praw jednostki”⁴ czy wręcz jedno „z najstarszych, tradycyjnych praw ludzkich”⁵ i doszukuje jego związków z instytucjami występującymi w starożytności.

Jak podkreśla Ewa Wójcicka w swojej monografii poświęconej prawu petycji – najstarsze informacje o systemie umożliwiającym występowanie z prośbami wobec władcy pochodzą z czasów rządów dynastii amoryckiej w Babilonie⁶. Ówczesni władcy, chcąc uniknąć utraty kontaktu z poddanymi, zezwalali im na zwracanie się z prośbami i skargami⁷. Ta możliwość zwrócenia się bezpośrednio do władcy była również dla dynastii amoryckiej sposobem na ograniczenie samowoli gubernatorów rządzących w prowincjach – każdy z lokalnych urzędników mógł wystąpić do władcy ze swoimi skargami i wnioskami z pominięciem lokalnych gubernatorów, którym formalnie był podległy⁸.

System petycyjny był również znany w Chinach. O funkcjonowaniu w Państwie Środka sformalizowanego systemu umożliwiającego występowanie z prośbami wobec władcy można się dowiedzieć z tekstów datowanych na V w. p.n.e. Wynika z nich, że już w początkach imperium chińskiego ukształtował się system dający poddanym prawo wystąpienia do cesarza z memoriałami zawierającymi ich prośby i skargi⁹. Oczywiście na przestrzeni wieków system ten, a zwłaszcza sposób przekazywania petycji, ulegał wielokrotnym zmianom¹⁰.

³ Można się także spotkać z poglądem, że sam termin *petitio* jest terminem późniejszym, a obywatele rzymscy posługiwali się terminem *supplikacja* (pochodzącym od czasownika *supplicare*, czyli prosić, błagać); http://www.landtag.sachsen.de/de/petition/geschichte_des_petitionsrechts/index.aspx [dostęp 19.08.2015].

⁴ J. Boć, M. Jabłoński, *Komentarz do art. 63*, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1988, s. 118. Autorzy też podkreślają, że prawo to „stanowi zarazem najbardziej powszechną i najłatwiej dostępną formę dochodzenia przez jednostki i grupy osób praw i obrony interesów nie tylko własnych, ale i cudzych, jak również interesu ogólnego”, *ibidem*.

⁵ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 86.

⁶ Zob. E. Wójcicka, *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, s. 33.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Zob. P. Biziuk, *Babilon. 729–648 p.n.e.*, Warszawa 2005, s. 73.

⁹ Zob. „*We Could Disappear At Any Time*” *Retaliation and Abuses Against Chinese Petitioners*, „Human Rights Watch” 2005, Vol. 17, No 11(C), s. 3 (<http://www.hrw.org/reports/2005/china1205/china1205w-cover.pdf>; dostęp 10.08.2015).

¹⁰ I tak np. „[...] podczas panowania dynastii Ming (1368–1644) chińscy obywatele mogli przedstawiać pisemne prośby imperialnym cenzorom, odnoszące się do urzędowych występów lub błędnych decyzji prawnych lokalnych sędziów pokoju”; E. Wójcicka, *Petycja w prawie konstytucyjnym państw współczesnych*, „*Ius Novum*” 2008, nr 2, s. 25.

Nie wszyscy władcy byli bowiem zainteresowani tą formą komunikowania się z poddanymi – np. w czasach rządów ostatniej dynastii (1644–1911) zdarzało się, że poddani musieli na kolanach wyczekiwać na cesarza przed bramą jego pałacu¹¹.

Zastanawiając się nad chińskim fenomenem tak długotrwałego stosowania systemu petycyjnego, należy jednak uwzględnić to, że jest on głęboko wpisany w tradycję konfucjańską tego społeczeństwa i zakorzenione w niej dążenie do rozwiązania sprawy bez antagonizującego sporu sądowego, w procedurze ułatwiającej dojście do pojednania¹². Tradycji tej nie przerwały nawet radykalne zmiany ustrojowe, które dokonywały się w Chinach.

Dla współczesnego kształtu wielu instytucji prawnych w europejskim kręgu kulturowym największe jednak znaczenie miała antyczna tradycja Grecji i Rzymu. Tam właśnie pojawiły się rozwiązania mogące być uznane za antyczne formy zarówno procedur petycyjnych, jak i wielu innych instytucji zaliczanych do kanonu współczesnej demokracji.

Początki zjawiska nazwanego demokracją sięgają starożytnych *poleis* greckich¹³. To właśnie w jednym z nich, w Atenach, narodziło się pojęcie demokracji¹⁴. Symbolem starożytnej demokracji ateńskiej stały się zgromadzenia (*ekklesia*), na których zbierała się społeczność Aten (*demos*), mogąca podejmować decyzje o przyszłości swego *polis*. Mogens Herman Hansen podkreśla, że pojęcie *demos* stało się wręcz synonimem terminu *ekklesia*, a uchwały podejmowane przez zgromadzenia rozpoczynały się uroczystym stwierdzeniem *edokse toi demoi* (lud postanowił)¹⁵.

¹¹ Zob. J.K. Ocko, *I'll take it all the way to Beijing: Capital appeals in the Qing*, „The Journal of Asian Studies” 1988, Vol. 47, No 2, s. 294.

¹² Zob. Taisu Zhang, *Why the Chinese Public Prefer Administrative Petitioning over Litigation*, „Sociological Studies” 2009, Vol. 3, s. 160. Autor w swoim artykule podkreśla także dzisiejszy fenomen chińskiego systemu petycyjnego nazywanego współcześnie *Xinfang*, który w dużej mierze zastępuje klasyczne spory administracyjne.

¹³ Warto jednak podkreślić, iż pogląd ten bywa niekiedy kwestionowany jako zbyt europocentryczny i nieuwzględniający dorobku innych kręgów kulturowych; por. np. S.K. Sharma, *Ancient Indian Democracy – Studies, Research and Some Modern Myths*, „Indian Journal of Politics” 2005, Vol. XXXIX, No 3, s. 155 i n. Również R.A. Dahl – znany teoretyk demokracji – rozważając, czy demokracja narodziła się jedynie w Grecji, czy też jej elementy pojawiały się w różnym czasie i w różnych miejscach, skonkludował, że: „przez wiele tysięcy lat pewne pierwotne formy demokracji mogły być najbardziej «naturalnym» systemem politycznym”, a sama demokracja „może być odkryta niezależnie lub odkryta na nowo wszędzie tam, gdzie zaistnieją odpowiednie po temu warunki”; R.A. Dahl, *O demokracji*, Kraków 2000, s. 15.

¹⁴ Zob. szerzej D. Kagan, *Pericles of Athens and the Birth of Democracy*, New York 1998, *passim*.

¹⁵ Zob. M.H. Hansen, *Demokracja ateńska w czasach Demostenesa. Struktura, zasady, ideologia*, Warszawa 1999, s. 136.

Instytucje podobne do *ekklesia* funkcjonowały także w innych *polis* greckich (przykładem może tu być spartańska *apella*¹⁶), lecz żadne ze zwoływanych tam zgromadzeń nie osiągnęło pozycji równej ateńskiej *ekklesia*¹⁷.

Podczas odbywającego się zgromadzenia przemówić mógł każdy obywatel i wystąpić z wnioskiem lub prośbą. Mogły być one zgłaszane – jak podkreśla się w literaturze – nie tylko w sprawach osobistych, ale także w publicznych¹⁸. W ten sposób doszło do ukształtowania się w Atenach systemu politycznego w znacznej mierze opierającego się na aktywności obywateli. Funkcjonował wręcz sformalizowany system nagradzający obywateli, którzy w danym roku zgłosili najlepsze dla społeczności propozycje¹⁹.

Rzymski system prawny kształtował się przez stulecia, w tym czasie przemiany przechodziły również i instytucje, które przyczyniły się do powstania współczesnego modelu petycji.

Już w starożytnym Rzymie znane były dwie prawne możliwości zwrócenia się do cesarza: list (*epistula*) i petycja (*petitio*). Ich zróżnicowanie dotyczyło nadawcy – list nie mógł być sporządzony przez osobę prywatną, ta forma zastrzeżona była dla urzędników cesarskich, senatorów czy też miast. Dlatego też w literaturze podkreśla się, że swoiście „wewnętrzny” (wewnątrzadministracyjny) charakter listów. Forma petycji była natomiast dostępna dla wszystkich mieszkańców Imperium (nie tylko obywateli rzymskich)²⁰.

Rzymskie reguły normowały także pisemną formę petycji. Składała się ona z czterech charakterystycznych części: adresu (*inscripto*), wstępu (*exordium*), opowiadania (*narratio*) i zakończenia zawierającego prośbę adresowaną do cesarza (*preses*)²¹. Sporną kwestią pozostaje sposób udzielania odpowiedzi na przedłożone petycje, a zwłaszcza w jakim zakresie czynili to bezpośrednio cesarze, a w jaki pozostawało to w gestii ustanowionych do tego celu sekretarzy²².

¹⁶ Por. szerzej N.G.L. Hammond, *The Lyscurgean Reform at Sparta*, „Journal of Hellenic Studies” 1950, vol. 70, s. 45.

¹⁷ Podkreślić przy tym należy, iż również ówczesna demokracja ateńska nie miała jednego oblicza i uległa znacznym przeobrażeniom. Trzeba w tym miejscu odesłać do znakomitego opracowania M.H. Hansena poświęconego starożytnej demokracji greckiej. Już we wstępie swej pracy autor podkreśla przemiany zachodzące w ateńskiej demokracji; por. M.H. Hansen, *op. cit.*, s. 11.

¹⁸ Zob. B. Kowalski, *Początki petycji. Starożytność*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2005, nr LXIX, s. 203.

¹⁹ Zob. M.H. Hansen, *op. cit.*, s. 155.

²⁰ Zob. T. Hauken, *Petition and response : an epigraphic study of petitions to Roman Emperors 181-249*, Bergen 1998, s. 264 (<https://digitalt.uib.no/handle/1956.2/2936>; dostęp 12.08.2015).

²¹ Zob. szerzej E. Wójcicka, *Prawo petycji...*, s. 36.

²² Zob. w tym zakresie np. K. Kłodziński, *Udział sekretarzy ab epistulis i a libellis w procesie tworzenia reskryptów cesarskich*, „Studia Juridica Toruniensia” 2011, t. VIII, s. 58 i n. (http://www.law.umk.pl/upload/Studia%20Juridica%20Toruniensia/SIT_8_03_Karol%20K%C5%82odzi%C5%84ski.pdf; dostęp 12.08.2015).

3. Kształtowanie się prawa petycji w średniowieczu

Średniowieczne monarchie funkcjonowały jako społeczeństwa stanowe, a przysługujące prawa przynależne były wyłącznie w obrębie określonych grup społecznych. Co prawda, nie toczono publicznych debat dotyczących ważnych kwestii państwowych, jednak pozostało poddanym uprawnienie do zwrócenia się do monarchy z prośbą o zadośćuczynienie²³ lub też ze skargą²⁴.

Najstarszą znaną średniowieczną petycją jest petycja z 1013 r., kiedy to podczas kolejnego już duńskiego napadu na Wyspy Brytyjskie król Æthelred II (zwany *The Unready* – Bezradny) uciekł do Normandii, pozostawiając swoich poddanych na łaskę duńskiego króla Swena Widłobrodego. Petycja wystosowana wówczas przez arystokratów wyliczała żale wobec monarchy i wzywała go do stawienia się na radzie²⁵. W wystosowanej odpowiedzi król złożył deklarację nie tylko spełnienia ich prośb, ale także zobowiązał się nie dążyć do ich ukarania za ich wystąpienie. W ten sposób ukształtowała się najbardziej charakterystyczna cecha petycji – zwolnienie z ponoszenia odpowiedzialności za jej złożenie²⁶. W ten sposób zrodził się zwyczaj, który w swym późniejszym stosowaniu stworzył fundament pierwszego systemu społecznej kontroli władzy²⁷.

Szukając odpowiedzi na pytanie, dlaczego petycje mogły funkcjonować w monarchicznym systemie władzy, można stwierdzić, że wynikało to właśnie z ich specyfiki i formy. Nie były politycznym mechanizmem domagania się realizacji przysługującego prawa, lecz pokornym zwróceniem się poddanych (a czasami i urzędników) do autorytetu monarchy i prośbą o jego łaskawość, interwencję albo i zmianę jakiegoś mechanizmu funkcjonowania państwa. Zawsze jednak ostateczna decyzja była w rękach monarchy. Tak więc, wystąpienie z petycją i jej rozstrzygnięcie w praktyce umacniało władzę króla, a nie ją osłabiało.

²³ Pierwsze wzmianki o możliwości stosowania „petycji o zadośćuczynienie” można znaleźć w pochodzącym z X w. Kodeksie króla Edgara; zob. D.L. Smith, *The right to petition for redress of grievances: constitutional development and interpretations*, b.m.w. 1971 (niepubl.), s. 12–13 (<http://hdl.handle.net/2346/19658>; dostęp 20.08.2015).

²⁴ Zob. E. Wójcicka, *Prawo petycji...*, s. 38.

²⁵ Zob. H. March, *British documents of liberty: from earliest times to universal suffrage*, Fairleigh Dickinson University 1971, s. 13.

²⁶ Zob. N.B. Smith, „*Shall Make No Law Abridging...*”: *An Analysis of the Neglected, But Nearly Absolute, Right of Petition*, „University of Cincinnati Law Review” 1986, No 54, s. 1154–1155 (<http://www.givemeliberty.org/rtplawsuit/Research/Smith--NeglectedButAbsolute.PDF>; dostęp 10.08.2015).

²⁷ Podkreślić także należy, że równolegle kształtowało się prawo wystąpienia z petycją w celu zainicjowania postępowania przed monarchą w przypadku braku rozstrzygnięcia sporu majątkowego przez niższe sądy; zob. G.A. Mark, *The Vestigial Constitution: the History and Significance of the Right to Petition*, „Fordham Law Review” 1998, Vol. 66, s. 2163 (<http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3486&context=fllr>; dostęp 10.08.2015).

Politycznego znaczenia prawo petycji nabrało po przyjęciu Wielkiej Karty Swobód z 1215 r. (*Magna Carta Libertatum*, *Magna Charta Libertatum*). Jej przyjęcie było efektem sporu toczzonego między Janem bez Ziemi a baronami (szlachtą angielską). Sytuacja króla była wówczas bardzo niekorzystna. Po przegranej we Francji i utracie posiadłości królewskich na kontynencie powrócił osłabiony na Wyspy Brytyjskie, gdzie nie tylko wdał się w spór z Kościołem i papieżem, ale także – przez nałożenie kolejnego podatku – szukał możliwości dalszego finansowania działań wojennych wojny. Osłabienie monarchii wykorzystali baronowie, którzy podnieśli bunt, domagając się m.in. potwierdzenia praw uprzednio nadanych przez Henryka I. Nie doszło do militarnego rozstrzygnięcia sporu, bowiem 15 czerwca 1215 r. król skapitulował przed baronami i zgodził się na przedłożone *Capitula* (Artykuły baronów). Aby jednak choć trochę zatrzeć wrażenie całkowitego poddania się woli baronów, cztery dni później przygotowana została przez króla jego własna wersja porozumienia – *Magna Carta Libertatum*²⁸.

Wielka Karta Swobód w swej treści²⁹ potwierdza prawo wystąpienia przez baronów z petycją do króla w przypadku łamania przez niego (lub podległych mu urzędników) przysługujących im praw, a w przypadku nieuwzględnienia ich prośby w terminie 40 dni od dnia jej zgłoszenia, formułuje prawo wypowiedzenia posłuszeństwa monarsze. Należy jednak podkreślić, że prawo petycji ujęte w Wielkiej Karcie Swobód nie dotyczyło spraw publicznych, ale miało przede wszystkim charakter indywidualnego roszczenia skierowanego do monarchii o zadośćuczynienie dziejącej się (lub dokonanej) krzywdzie. Było także prawem przyznanym jedynie wąskiej grupie osób (baronów).

²⁸ Zob. szerzej H. Wajs, R. Witkowski (red.) *Pomniki praw człowieka*, tom 1, [w:] *Księga Jubileuszowa Rzecznika Praw Obywatelskich*, M. Zubik (red. serii), Warszawa 2008, s. 29. Tam także tłumaczenie treści Wielkiej Karty Swobód na język polski, jednak bez treści art. 61; *ibidem*, s. 30 i n.

²⁹ Art. 61: „[...] niechaj baronowie wybiorą według życzenia dwudziestu pięciu baronów z królestwa, którzy ze wszystkich sił winni przestrzegać, baczyć oraz czuwać nad przestrzeganiem pokoju i swobód, których im udzieliliśmy i tym niniejszym przywilejem naszym potwierdziliśmy, w szczególności w taki mianowicie sposób, że jeśli my albo nasz justycjariusz, albo baliwowie nasi, albo którykolwiek z naszych dworzan w czymkolwiek względem kogoś zawinimy, lub naruszymy któryś z warunków pokoju względnie gwarancji i o naruszeniu tym dowiedzą się czterej z wymienionych wyżej dwudziestu pięciu baronów, wówczas ci czterej baronowie winni zgłosić się do nas lub naszego justycjariusza, gdybyśmy się znajdowali poza granicami kraju i przedstawić nam nadużycie, a następnie winni prosić nas, byśmy owe nadużycie kazali bezzwłocznie naprawić. A jeśli my nie naprawimy nadużycia, albo jeżeli w wypadku naszej nieobecności nasz justycjariusz nie naprawi go w ciągu czterdziestu dni licząc od czasu, kiedy to nadużycie zostało przedstawione nam, względnie w przypadku naszej nieobecności naszemu justycjariuszowi, wówczas wspomniani czterej baronowie przedłożą ową sprawę reszcie owych dwudziestu pięciu baronów i ci wraz z ogółem mieszkańców całego kraju będą nas przymuszać i cisnąć wszelkimi dostępnymi dla nich sposobami, a mianowicie przez zabór zamków, ziem, posiadłości i inne dostępne im środki, dopóki wedle ich orzeczenia nie zostanie naprawione nadużycie, przy czym winna być zachowana nietykalność naszej osoby, naszej królowej i dzieci naszych; a kiedy to zostanie naprawione, winni nam okazywać posłuszeństwo, jak to uprzednio czynili”; treść art. 61 [za:] <http://pl.static-z-dn.net/files/d9d/6469a34df595bd421e8f48488a4d4d24.pdf> [dostęp 12.08.2015].

Z czasem jednak prawo do wystąpienia z roszczeniem o zadośćuczynienie rozszerzyło się na szerzej rozumiane prawo do wysłuchania przez króla nie tylko baronów, ale także – pośrednio – innych osób przez nich reprezentowanych³⁰ i doprowadziło następnie do wykształcenia „*redress of grievances* – formalnego środka prawnego przysługującego jednostce w celu zwrócenia się do parlamentu w sposób zgodny z *common law*”³¹.

Również i w średniowiecznej Francji trzy stany (duchowieństwo, szlachta i stan trzeci obejmujący reprezentantów reszty społeczeństwa) posiadały prawo do przedłożenia królowi petycji obejmujących żądanie naprawy funkcjonowania państwa i ograniczenia bezprawia administracji królewskiej. Zazwyczaj były to petycje kierowane przez poszczególne stany, do rzadkości należały petycje wspólne, przygotowane przez wszystkie stany³².

4. Brytyjska petycja do Parlamentu

Prawo petycji zmieniło swój charakter w 1414 r., kiedy – na skutek osłabienia władzy królewskiej³³ i postępującego wzrostu władzy Parlamentu – Izba Gmin sama określiła siebie mianem podmiotu posiadającego kompetencje organu zarówno zatwierdzającego, jak i wystosowującego petycje (*as well assenters as petitioners*)³⁴.

Początkowo parlament, wysłuchując kierowanych do niego petycji, kierował się chęcią poznania dominujących nastrojów społecznych, jednak w późniejszych latach działanie to zostało uznane za obowiązek przyjęcia i rozpatrzenia petycji (*duty to hear a petition*). W 1571 r. powołano nawet odrębną komisję do przyjmowania i rozpatrywania petycji³⁵.

Petycje stały się jedną z najważniejszych możliwości domagania się naprawy krzywd osobistych poniesionych zwłaszcza przez te grupy społeczne, które nie były reprezentowane w Izbie i – w XVI i na początku XVII w. – odnosiły się na ogół do naruszeń prawa

³⁰ Prawo do rozpatrzenia petycji stało się jednym z głównych zobowiązań króla wobec poddanych, którzy mogli w ten sposób zwracać się do niego z wnioskiem o naprawienie poniesionej szkody. Nawet po przeniesieniu kompetencji rozstrzygania tego typu spraw do sądów, król wciąż decydował o kwestiach, takich jak uwolnienie poddanego przez okazanie mu swego prawa łaski; zob. A. Lyon, *Constitutional History of the United Kingdom*, London 2003, s. 156.

³¹ B. Banaszak, *op. cit.*, s. 8–9.

³² Zob. szerzej E. Klein, *Powszechna historia państwa i prawa*, Wrocław 2004, s. 243.

³³ Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, jednym z powodów utraty znaczenia petycji kierowanych do króla była także rozbudowa „środków ochrony prawnej jednostki w postępowaniach administracyjnych”; B. Banaszak, *op. cit.*, s. 9.

³⁴ D.R. Wolfensberger, *Congress and the People. Deliberative Democracy on Trial*, New York 2000, s. 29. Warto jednak podkreślić, że parlamentarne korzenie prawa petycji są dużo starsze. Istniejący od IX w. n.e. parlament Wyspy Man szczyci się tradycją umożliwiającą każdemu w czasie tzw. Tynwald Day – 5 lipca – zwrócić się do parlamentu o rozpatrzenie jego petycji; <http://www.tynwald.org.im/about/tynwald/Pages/default.aspx> [dostęp 19.08.2015].

³⁵ <http://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/P07.pdf> [dostęp 12.08.2015], s. 6.

lokalnego³⁶. Jednak już na początku XVIII w. powszechniejsze stało się poruszanie w zgłaszanych petycjach spraw polityki państwa³⁷.

Zazwyczaj petycje były odczytywane przed rozpoczęciem obrad, co zajmowało dużą ilość czasu przeznaczanego na działalność legislacyjną parlamentu. Jednak to właśnie petycje uznaje się za źródło inicjatywy ustawodawczej Izby Gmin, bowiem „petycje wymagały wspólnych debat, wspólnej akcji, która stała się nawykiem, instytucją kształtującą charakter Izby Gmin”³⁸.

W 1669 r. Izba Gmin uznała, że prawo przygotowania petycji i zaprezentowania jej przed Izbą jest nieodłącznym prawem każdego człowieka. Deklaracja ta została potwierdzona w 1688 r.³⁹ w Ustawie o Prawach (*Bill of Rights*), która uznała indywidualne prawo poddanych do wnoszenia petycji zarówno w sprawach prywatnych, jak i publicznych oraz przesądziła jednocześnie, że niedopuszczalne jest oskarżenie i ściganie za ich wnoszenie⁴⁰.

5. Podsumowanie

W ten sposób w angielskim systemie prawa zwyczajowego doszło do ukształtowania się pisemnie wyrażonej normy umożliwiającej każdemu wystąpienie z petycją. Niedługo później prawo to stanie się normą gwarantowaną przez teksty uchwalanych konstytucji w wielu krajach (konstytucja stanu Pensylwania z 28 listopada 1776 r.; *Bill of Rights* do Konstytucji USA z 1791 r.; konstytucja Francji z 1791 r.) i będą to lata największego powodzenia tej instytucji⁴¹. Jak podkreślono w literaturze – mimo niekiedy nadużywania tej instytucji – to ona jednak była niekiedy jedyną szansą, aby „burzący się lud mógł dysponować środkiem na wpłynięcia na przedstawicieli władzy”⁴².

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Szerzej na temat ewolucji instytucji zob. np. J.V. Capua, *The Early History of Martial Law in England from the Fourteenth Century to the Petition of Right*, „Cambridge Law Journal” 1977, vol. 36, nr 1, s. 152 i n.

³⁸ A. Meszorer, *Brytyjski system parlamentarny w zarysie*, Warszawa 1962, s. 22.

³⁹ W niektórych publikacjach za rok uchwalenia *Bill of Rights* przyjmuje się 1689. Zob. wyjaśnienie zawarte w przypisie na s. 49 [w:] *Podstawowe ustawy ustrojowe Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, (tłum.) S. Kubas. Warszawa 2010, s. 49.

⁴⁰ S.A. Palmieri, *Petition effectiveness: improving citizens' direct access to parliament Paper presented to the ASPG Conference—Parliament's Accountability to the People 23–25 August 2007, Adelaide*, <http://www.aspg.org.au/conferences/adelaide2007/Palmieri.pdf> [dostęp 12.08.2015], s. 1–2.

⁴¹ Dla przykładu, w latach 1811–1815 liczba petycji przedstawionych Izbie Gmin wyniosła 1100, a niewiele ponad 20 lat później wzrosła 17-krotnie – tak że liczba petycji przedstawionych Parlamentowi zbliżyła się do 17 600 w latach 1837–1841; <http://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/P07.pdf>, [dostęp 12.08.2015], s. 6.

⁴² K. Korinek, *Das Petitionsrecht im demokratischen Rechtsstaat*, Tübingen 1977, s. 8.