

Sabina Grabowska

Uniwersytet Rzeszowski

Piotr Kapusta

Uniwersytet Zielonogórski

Pojęcie i charakter prawa petycji

1. Pojęcie petycji i prawa petycji

Pojęcie petycji pochodzi od łacińskiego słowa *petitio* i oznacza prośbę, skargę, żądanie¹. W języku polskim petycja jest natomiast rozumiana jako „oficjalne pismo, zwykle zbiorowe, zawierające prośbę lub żądanie skierowane do władz lub do osób na wyższym stanowisku”², czy też „pismo zawierające zbiorową prośbę kierowaną do osoby na stanowisku lub instytucji”³, bądź pismo indywidualne lub zbiorowe zawierające prośbę albo postulat skierowane do władz lub wysokich urzędników⁴.

W świetle polskiej tradycji ustrojowej „Obywatele mają prawo wносить pojedynczo lub zbiorowo petycje do wszelkich ciał reprezentacyjnych i władz publicznych, państwowych i samorządowych” (art. 107 Konstytucji marcowej)⁵. Doktryna podkreśla długotrwałość istnienia prawa petycji, uznając je za jedno „z najstarszych, tradycyjnych praw ludzkich”⁶, „najstarszych praw jednostki gwarantowanych w państwach demokratycznych”⁷. Prawo petycji uznawane jest w literaturze prawa konstytucyjnego za „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”⁸.

Prawo petycji jest pojęciem języka prawnego, a także prawniczego. Jest ono obecne zarówno w aktach prawnych rangi konstytucyjnej oraz ustawowej, jak również w nauce

¹ A. Brückner, *Słownik etymologiczny języka polskiego*, Warszawa 1970, s. 403, *Słownik łacińsko-polski*, oprac. K. Kumaniecki, Warszawa 1990, s. 371.

² *Słownik języka polskiego*, <http://sjp.pwn.pl/sjp/petycja;2571377> [dostęp 30.06.2015].

³ *Wielki Słownik Języka Polskiego*, http://www.wsjp.pl/do_druku.php?id_hasla=25002&id_znaczenia=2494430 [dostęp 30.06.2015].

⁴ W. Doroszewski (red.), *Słownik Języka Polskiego*, t. 6, Warszawa 1964, s. 267, J. Kamińska-Szmaj (red.), *Słownik wyrazów obcych*, Wrocław 2001, s. 603.

⁵ Szerzej na temat ewolucji prawa petycji w polskiej tradycji ustrojowej zob. w rozdziale IV niniejszej pracy.

⁶ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 86.

⁷ J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1988, s. 118.

⁸ *Ibidem*, s. 118.

prawa konstytucyjnego i administracyjnego. Jednakże prawodawstwo krajowe nie podaje legalnej definicji prawa petycji, a przedstawiciele środowiska nauki nie są zgodni co do znaczenia tego pojęcia⁹. B. Banaszak stwierdza, że petycja to „instrument, za pomocą którego jednostka lub grupa osób zwraca się do organu władzy państwowej. Petycja może zawierać elementy krytyki omawianych w niej zjawisk; może również zawierać propozycje zmian, reform”¹⁰. M. Jabłoński uściśla natomiast to twierdzenie, mówiąc, że petycja to „uprawnienie jednostki, grupy osób lub innego podmiotu prawa do przekazania organom władzy publicznej pewnych informacji, które w założeniu mają wpłynąć na podjęcie przez te organy następnych i pożądaných z punktu widzenia wnoszonego działań”¹¹.

A. Rytel-Warzocha zauważa, że „mając na uwadze zasadę racjonalnego ustrojodawcy, jak również historyczne umocowanie petycji, należy [...] przyjąć, iż w kontekście art. 63 Konstytucji petycja powinna być rozumiana, jako środek rodzajowo odrębny od skarg i wniosków, z którymi zestawiona została w tym samym przepisie. Problem z jasnym zdefiniowaniem petycji wynika również z tego, iż charakterystyka konstytucyjna tych trzech instytucji jest taka sama w odniesieniu do podmiotów uprawnionych do ich wnoszenia, kręgu adresatów i chronionego interesu”¹².

Należy zgodzić się z opinią E. Wójcickiej, że stworzenie jednej, akceptowanej przez wszystkich definicji terminu petycja jest raczej niemożliwe, a to dlatego, że byłaby to bardzo ogólna definicja, co znowu mogłoby prowadzić do wyciągania niewłaściwych wniosków¹³. Dlatego też zasadna wydaje się opinia, że prawo petycji „jest pojęciem ogólnym i bardzo pojemnym treściowo, mogącym obejmować takie środki jak: skarga, wniosek, propozycja, prośba, czy też żądanie”¹⁴. A istotą prawa petycji jest z pewnością uprawnienie jednostki zwracania się do organów władzy publicznej w sprawach własnych i publicznych, zarówno indywidualnie, jak i zbiorowo.

Prawo petycji jest powiązane z zasadami konstytucyjnymi. Jak zauważa B. Banaszak, pojęcie to przynależy do „instrumentarium budowy społeczeństwa obywatelskiego”¹⁵. Ustanowiona nim możliwość aktywnego oddziaływania przez jednostki na kształtowanie i wykonywanie polityki państwowej daje wyraz realizacji konstytucyjnej idei

⁹ E. Wójcicka, *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, s. 15.

¹⁰ B. Banaszak, *Petycja* [w:] U. Kalina-Prasznic (red.) *Encyklopedia prawa*, Warszawa 2007, s. 543.

¹¹ M. Jabłoński, *Prawo składania petycji, skarg i wniosków*, [w:] W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009, s. 442.

¹² A. Rytel-Warzocha, *Ustawowa regulacja prawa petycji – szansa na skuteczne narzędzie społecznej partycypacji*, Instytut Spraw Publicznych, „Analizy i Opinie”, nr 130/06.2012, Warszawa 2012, s. 4.

¹³ E. Wójcicka, *op. cit.*, s. 18.

¹⁴ *Ibidem*, s. 19.

¹⁵ B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław 1997, s. 96.

dialogu społecznego oraz stanowi nawiązanie do zasady pomocniczości¹⁶. Prawo petycji jest jedną z instytucji demokracji semibezpośredniej na szczeblu ogólnopolskim¹⁷.

Z brzmienia art. 63 Konstytucji nie wynika tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg. Konstytucja RP z 1997 r. nie definiuje pojęcia „prawo petycji”, ani też samych terminów „petycja”, „wniosek” i „skarga”. Kwestię ustalenia ich znaczenia i treści pozostawiono do rozstrzygnięcia doktrynie i prawodawcy. W stanowionym w Polsce prawie jedynie częściowo wypełniono ten obowiązek. Realizowany on był głównie przepisami k.p.a. Podstawowe znaczenie odgrywała regulacja z działu VIII k.p.a. Niestety, choć w art. 221 k.p.a. ustawodawca odniósł się do instytucji skarg, wniosków i petycji, to jednak w dalszych przepisach, zgodnie z tytułem przywołanego działu, normowane są wyłącznie postępowania związane z przyjmowaniem i rozpoznawaniem skarg i wniosków, z pominięciem petycji. Do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. poz. 1195) w porządku prawnym istniała luka, gdyż „Konstytucja stanowi, że tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg ma określać ustawa. W chwili obecnej nie można stwierdzić, że zapowiedź ta została w pełni zrealizowana”¹⁸.

Ustrojodawca, posługując się trzema różnymi pojęciami (tj. petycja, skarga, wniosek), miał na myśli trzy różne instytucje, które choć są ze sobą powiązane, to nie są tożsame. Natomiast wspólnie są częściami składowymi prawa petycji. Taki pogląd prezentuje między innymi P. Kuczma, który prawo petycji wyrażone w art. 63 Konstytucji RP rozumie „jako prawo do występowania z petycjami, skargami lub wnioskami”¹⁹. Pogląd ten nawiązuje do stanowiska B. Banaszaka, którego zdaniem „petycja jest ogólną nazwą środków, za których pomocą jednostka lub grupa osób zwraca się do organów władzy, przekazując im pewne informacje z zamiarem spowodowania podjęcia przez te organy działań pożądaných z punktu widzenia podmiotu zwracającego się do nich”²⁰. Łączne traktowanie petycji, skarg i wniosków pod wspólnym określeniem prawa petycji uwiadamia się również w ostatnich pracach legislacyjnych nad senackim projektem ustawy o petycjach. W toku procesu ustawodawczego nad projektem objętym drukiem nr 4261 wskazuje się wprost, że „w art. 63 Konstytucji brak jest jasnej granicy pomiędzy trzema wymienionymi w nim pojęciami (substratami): petycjami, wnioskami i skargami, co

¹⁶ 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. 24–25.

¹⁷ P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna. Wprowadzenie*, Gdańsk 2009, s. 209 i n.

¹⁸ W. Orłowski, *Prawo składania petycji, wniosków i skarg*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Wolności i prawa polityczne*, Zakamycze 2002, s. 158. Pogląd taki reprezentują również m.in. P. Kuczma, *Prawo petycji*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014, s. 508 oraz S. Gebethner, *Opinia o projekcie ustawy o warunkach wykonywania działalności lobbingsowej*, „Przegląd Legislacyjny” 2002, nr 4, s. 127.

¹⁹ P. Kuczma, *op. cit.*, s. 507.

²⁰ B. Banaszak, *Prawo obywateli do występowania ze skargami i wnioskami*, Warszawa, 1997, s. 7.

wpływa na różnorodne ich pojmowanie także w doktrynie prawa. Elementem wspólnym prawa, o którym mowa w tym przepisie – zwanym ogólnie prawem petycji – jest [...] z jednej strony zakres podmiotowy oparty na zasadzie powszechności [...], z drugiej zaś strony krąg adresatów”²¹.

Prawo petycji w Konstytucji RP nie zostało wyraźnie wyodrębnione od prawa skargi i wniosku, z tej też przyczyny właściwsze jest łączne traktowanie trzech instytucji – petycji, skargi i wniosku, jako prawa petycji, w ramach którego jednostce przysługuje prawo do wystąpienia z każdym z tych środków odrębnie. Wszelkie wątpliwości co do rozgraniczenia petycji, skarg i wniosków oraz prawa petycji od prawa do występowania z każdą z tych instytucji z osobna znajdują swe źródło przede wszystkim w technice legislacyjnej. R. Piotrowski wskazuje, że „można odnieść wrażenie, że ustrojodawca w sposób niezbyt przemyślany połączył ze sobą instytucje o różnym znaczeniu”²². Instytucje te „służą ochronie nie tylko praw podstawowych, ale wszelkich praw i interesów indywidualnych, grupowych i interesu ogółu, dążąc do zmian w funkcjonowaniu lub organizacji organów państwowych i samorządowych lub do zmian stanu prawnego. Uzupełniają one środki ochrony wolności i praw konstytucyjnych, ale ich nie zastępują”²³.

2. Charakter prawa petycji

Bez wątpienia prawo petycji należy do grupy praw politycznych. Wniosek taki wypływa z *argumentum a rubrica*. Umieszczenie przepisu art. 63 Konstytucji pośród regulacji normatywnej praw politycznych jednoznacznie wskazuje na tę dyrektywę wykładni systemowej. Charakter prawa petycji jako prawa politycznego „wynika z tego, że petycje składane są do organów władzy publicznej w interesie publicznym, a gdy są składane do organizacji i instytucji społecznych winny mieć związek ze zleconymi im zadaniami z zakresu administracji publicznej”²⁴. W kontekście politycznego charakteru prawa petycji trzeba pamiętać również o kontekście historycznym jego wprowadzenia związanym z odrzuceniem przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego projektowanych postanowień konstytucji zmierzających do wprowadzenia partycypacji obywateli w sferze publicznej.

²¹ K. Kubuj, *Opinia prawna na temat senackiego projektu ustawy o petycjach (druk nr 4261)*, Warszawa 2011, s. 2. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 63 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom IV*, Warszawa 2005, s. 4; P. Winczorek, *op. cit.*; W. Orłowski, *Prawo składania petycji...*, *op. cit.*, s. 159; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 323.

²² R. Piotrowski, *op. cit.*, s. 26.

²³ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej, op. cit.*, s. 380.

²⁴ K. Działocha, *Prawo petycji w obowiązującym ustawodawstwie i proponowane kierunki zmian*, [w:] *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim, op. cit.*, s. 1.

Prawo petycji rozpatrywać należy przede wszystkim jako publiczne prawo podmiotowe²⁵. Możliwość skorzystania z niego nie jest warunkowana posiadaniem obywatelstwa polskiego²⁶. Prawo to ma przy tym charakter roszczeniowy²⁷, ponieważ w wyniku wniesienia petycji jej adresat jest zobowiązany ją rozpatrzyć i ustosunkować się do niej oraz o swoim stanowisku powiadomić składającego. Taki skutek skorzystania z prawa petycji „nie został wprost wskazany w Konstytucji, co proponowano w trakcie prac w KKZN, jednak wynika on z istoty tego prawa”²⁸.

Z uwagi na nadanie przez ustrojodawcę prawu petycji charakteru publicznego prawa podmiotowego, konieczne staje się odniesienie do kwestii kręgu osób uprawnionych. Możliwość posłużenia się jedną z instytucji prawa petycji regulowanego w art. 63 Konstytucji nie jest warunkowana legitymowaniem się przez jednostkę polskim obywatelstwem. Bez wątpienia jest to prawo przysługujące wszystkim osobom fizycznym. Przysługuje ono także podmiotom zbiorowym. Na uwadze trzeba mieć również brzmienie samego przepisu, który posługuje się zaimkiem „każdy”²⁹. Zwraca na to uwagę także TK, który przypomina, że „Konstytucja statuuje pewne prawa i wolności odnoszące się do podmiotów zbiorowych”³⁰. Należy zgodzić się z poglądem W. Sokolewicz³¹ czy R. Piotrowskiego³², którzy twierdzą, że prawo z art. 63 Konstytucji przysługuje również partiom politycznym. Odmienne w tej kwestii wypowiedział się K. Działocha, którego zdaniem nie ma „podstawy do tego, by z prawa petycji korzystały partie polityczne, mające nieograniczone możliwości innego niż w formie petycji działania w sferze publicznej”³³.

²⁵ Szerzej na temat publicznych praw podmiotowych w Konstytucji RP por. M. Bernaczyk, *Pojęcie publicznych praw podmiotowych w świetle Konstytucji RP*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP. Tom I. Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, Warszawa 2010.

²⁶ B. Banaszak wprost wskazuje, że „zakres podmiotowy prawa gwarantowanego w art. 63 obejmuje wszystkie osoby podlegające władzy RP” (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej, op. cit.*, s. 378. Inaczej A. Błaś, *Komentarz do art. 63*, [w:] J. Boć (red.), *op. cit.*, s. 119.

²⁷ K. Działocha, *Prawo petycji...*, *op. cit.*, s. 2.

²⁸ A. Rytel-Warzocho, *Prawo petycji w Polsce na tle rozwiązań europejskich – stan obecny i perspektywy*, Warszawa 2012, s. 15.

²⁹ H. Zięba-Załucka, *Każdy*, [w:] W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *op. cit.*, s. 196. Zaimkiem „każdy” posłużył się również m.in. ustrojodawca niemiecki w art. 17 Ustawy Zasadniczej RFN. Prawo petycji (*Petitionsrecht*) przysługuje w Niemczech każdemu (*jedermann*). W tamtejszej doktrynie i orzecznictwie również wskazuje się, że podmiotem prawa podstawowego jest każdy, zarówno obcokrajowcy, bezpaństwowcy, jak też krajowe osoby prawne lub stowarzyszenia osób prawa prywatnego, nie natomiast osoby prawne prawa publicznego (por. H.D. Jarass, [w:] H.D. Jarass, B. Pieroth, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar*, München 1995, s. 372 oraz wskazane tam literatura i orzecznictwo).

³⁰ Wyrok TK z dnia 8 czerwca 1999 r., SK 12/98, OTK 1999, nr 5, poz. 96.

³¹ W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 6.

³² R. Piotrowski, *op. cit.*, s. 24.

³³ K. Działocha, *Prawo petycji...*, *op. cit.*, s. 3.

Możliwość partycypacji społeczeństwa w sprawowaniu władzy, a w szczególności możliwość kontroli jej wykonywania, ujawnia się w dookreśleniu, że petycje, skargi i wnioski ma prawo składać każdy, w interesie publicznym lub własnym, albo innej osoby za jej zgodą. Charakter prawa petycji sprawić może, że niejednokrotnie można mieć problem z jednoznacznym rozstrzygnięciem, czy skorzystanie z prawa gwarantowanego art. 63 Konstytucji warunkowane było interesem publicznym czy też własnym. Jak słusznie wskazuje P. Kuczma, „nie będzie [to – przyp. autorów] w wielu przypadkach możliwe, bo mogą się one pokrywać ze sobą”³⁴. Interes publiczny, własny lub innej osoby jest przy tym jedynym ograniczeniem tego prawa wskazanym w art. 63 Konstytucji. Natomiast art. 31 ust. 3 Konstytucji stanowi, że ograniczenia w zakresie konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, przy czym ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Ustrojodawca udzielił prawu petycji dodatkowej ochrony przez stwierdzenie, że nie można go ograniczać w czasie stanu wojennego i wyjątkowego (art. 233 ust. 1) oraz w stanie klęski żywiołowej (art. 233 ust. 3).

Adresatami instytucji wymienionych w art. 63 Konstytucji, z którymi może wystąpić jednostka, są dwie grupy podmiotów. Ustrojodawca wyszczególnił organy władzy publicznej oraz organizacje i instytucje społeczne w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. „W jednym i drugim wypadku chodzi o podmioty działające w sferze władzy publicznej, z tym że te drugie (organizacje i instytucje społeczne) tylko o tyle, o ile prawo przyznało im wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej (wg litery prawa z zakresu administracji publicznej)”³⁵. Rozróżnienie to ma dalsze implikacje. Posłużenie się przez ustrojodawcę określeniem „organy władzy publicznej” powoduje, że adresatem petycji może być zarówno organ państwowy, jak też organ jednostki samorządu terytorialnego. Bez znaczenia pozostaje funkcja danego organu – czy wypełnia on zadania stanowiące, wykonawcze czy sędziowskie. Niemniej w przypadku tych ostatnich „petycje (skargi, wnioski), choć nie jest to sformułowane wprost w Konstytucji, nie mogą także naruszać niezawisłości sądów i niezależności sędziów”³⁶. Takie stanowisko prezentują m.in. W. Orłowski³⁷ i R. Piotrowski³⁸, z czym należy się zgodzić.

³⁴ P. Kuczma, *op. cit.*, s. 508.

³⁵ K. Działocha, *Prawo petycji...*, *op. cit.*, s. 3.

³⁶ P. Kuczma, *op. cit.*, s. 510.

³⁷ W. Orłowski, *Konstytucyjne uwarunkowania prawa petycji*, [w:] *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim*, *op. cit.*, s. 11.

³⁸ R. Piotrowski, *op. cit.*, s. 29

Druga grupa adresatów to organizacje i instytucje społeczne wykonujące zadania z zakresu administracji publicznej. Jest to więc krąg podmiotów niepaństwowych i nieprywatnych realizujących takie zadania. „Ale chodzi tu też [...] i o petycję, która pozostaje «w związku» z tymi zadaniami”³⁹.

Prawo petycji jako publiczne prawo podmiotowe ma jednocześnie znaczenie gwarancyjne. Nie sposób w tym kontekście nie odnieść się do uwagi R. Piotrowskiego przypominającego, że „prawo petycji jest uznawane w literaturze prawa konstytucyjnego za 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”⁴⁰. Gwarancyjny charakter prawa petycji jest ściśle związany z jego istotą, którą jest „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”⁴¹. Stwierdzenie to pozwala na rozgraniczenie prawa petycji od innych gwarantowanych konstytucyjnie jednostce środków zwracania się do organów państwa. W obecnym stanie prawnym jednostki dysponują odpowiednimi regulacjami pozwalającymi im m.in. na wystąpienia z wnioskiem do Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka, wystąpienia ze skargą konstytucyjną, wniesienia projektu ustawy w ramach obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Jak stwierdza w orzecznictwie TK prawo petycji „nie obejmuje jednak możliwości inicjowania postępowań sądowych. Wzorzec wyrażenie bowiem wskazuje, że określone w nim prawo dotyczy petycji, wniosków i skarg składanych do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej”⁴².

Ochrona prawa z art. 63 udzielona w przepisach art. 233 ust. 1 i 3 Konstytucji dodatkowo wzmacnia gwarancyjny charakter prawa petycji. Regulacja ta jest o tyle istotna, że „dotyczy jednej z podstawowych substancji stanów nadzwyczajnych, mianowicie ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w stanach nadzwyczajnych”⁴³. Powołane przepisy „zawierają [...] zakazy obowiązujące w procesie regulowania sytuacji prawnej jednostki w ustawach o stanach nadzwyczajnych”⁴⁴. Taka sytuacja normatywna, w której polska regulacja konstytucyjna jest szersza od wiążącego RP prawa międzynarodowego, sprawia, że sfera szczególnie chronionych praw i wolności jednostki staje się

³⁹ W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 7.

⁴⁰ R. Piotrowski, *op. cit.*, s. 23.

⁴¹ P. Kuczma, *op. cit.*, s. 507.

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

⁴³ K. Działocha, *Komentarz do art. 233*, [w:] L. Garlicki (red.), *op. cit.*, s. 1.

⁴⁴ *Ibidem*.

szersza. Uniemożliwienie ograniczenia prawa petycji jeszcze bardziej podkreśla również rangę tego prawa, stawiając je na równi z godnością (art. 30), ochroną życia (art. 38) czy humanitarnym traktowaniem (art. 39, art. 40 i art. 41 ust. 4).

3. Podsumowanie – subsydiarny charakter petycji

Rozważając charakter prawny prawa petycji, nie można pominąć jego subsydiarności. P. Kuczma stoi na stanowisku, że „z prawa petycji można korzystać bowiem tylko wtedy, gdy jednostka wyczerpała już możliwość dochodzenia swych praw w ramach specjalnych procedur”⁴⁵. Prawo petycji stanowi w takim ujęciu środek ostateczny, którym posłużenie się wykracza poza zakres środków przysługujących jednostce na gruncie danej sprawy. W razie wniesienia jednego z rodzajów prawa petycji w przypadku, kiedy jednostka może posłużyć się środkiem uregulowanym już w przepisach obowiązującego prawa, to – zgodnie z zasadą, że nie decyduje nazwa nadana przez wnoszącego, a jego treść⁴⁶ – „petycja” taka będzie musiała być zakwalifikowana jako taki właśnie środek. Dopiero gdy wystosowane przez jednostkę żądanie nie spełnia wymogów właściwego środka, to taka aktywność jednostki stanowi wyraz realizacji przysługującego jej prawa petycji. Ustawodawca nakazuje nawet traktować tego rodzaju okoliczność jak wniesienie pisma w sprawie, a nie jak skorzystanie przez jednostkę z prawa petycji. Sytuację tę dobrze oddają przepisy obowiązujących regulacji prawa procesowego. W postępowaniu cywilnym wyrażono powyższe sformułowaniem „mylne oznaczenie pisma procesowego lub inne oczywiste niedokładności nie stanowią przeszkody do nadania pismu biegu i rozpoznania go w trybie właściwym” (art. 130 § 1 zd. 2 k.p.c.)⁴⁷. W obszarze postępowania administracyjnego właściwą regulację zamieszczono w przepisie art. 235 § 1 k.p.a., zgodnie z którym skargę w sprawie, w której wydano decyzję ostateczną, uważa się zależnie od jej treści za żądanie wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo jej uchylenia lub zmiany, które może być uwzględnione, z zastrzeżeniem art. 16 § 1 zd. drugie. „W razie, gdy skarga złożona na podstawie art. 235 k.p.a. nie zawiera w swej treści jednoznacznego żądania, obowiązkiem organu administracji publicznej, do którego podanie wpłynęło, jest podjęcie z urzędu kroków zmierzających do

⁴⁵ P. Kuczma, *op. cit.*, s. 510.

⁴⁶ „O rzeczywistej treści żądania zawartego w piśmie złożonym do organu administracji publicznej nie decyduje jego tytuł nadany przez stronę, ale rzeczywista treść pisma” – wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 czerwca 2008 r., VII SA/Wa 1931/07, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C012F84E0A> [dostęp 24.05.2015].

⁴⁷ „Z art. 130 § 1 zdanie drugie k.p.c. wypływa dyrektywa rozpoznania pisma zgodnie z jego treścią, także wtedy, gdy zostanie ono mylnie oznaczone lub dotknięte innymi oczywistymi niedokładnościami oraz że niedokładność ta może dotyczyć treści pisma, jeżeli została ona niewłaściwie zrehabilitowana” – postanowienie SN z dnia 25 kwietnia 2014 r., II CZ 102/13, niepubl., LEX nr 1463855.

sanowania tejże czynności procesowej strony. Stosownie do art. 64 § 2 w zw. z art. 63 § 2 k.p.a. organ ten zobowiązany jest bowiem do wezwania wnoszącego podanie do usunięcia wspomnianego braku, to jest sprecyzowania żądania zawartego w podaniu, w terminie 7 dni od dnia doręczenia wezwania, pod rygorem pozostawienia podania bez rozpoznania”⁴⁸.

⁴⁸ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 18 czerwca 2013 r., II SAB/Lu 14/13, niepubl., LEX nr 1334941.

