

Petycja jako fundament społeczeństwa obywatelskiego

1. Rozwój idei społeczeństwa obywatelskiego

Idea społeczeństwa obywatelskiego sięga swoimi korzeniami czasów starożytnych. Pojęcie to wywodzi się z rzymskiej tradycji republikańskiej, od łacińskiego wyrażenia *civilis societas* używanego do określenia politycznie zorganizowanej zbiorowości ludzkiej, posiadającej określone prawo i mającej na celu ochronę interesów swoich członków¹.

Postulat „państwa dobrego”, stanowiący prototyp dzisiejszego społeczeństwa obywatelskiego, podnoszony był też przez Platona w IV w. p.n.e. W rozumieniu antycznego filozofa, rządy w państwie można podzielić na rządy dobre i rządy złe. Te pierwsze sprawowane są w interesie ogółu, natomiast złe mają na celu jedynie korzyść rządzących. Państwo w naukach Arystotelesa jest nastawione na realizację jednego z trzech celów: indywidualistycznego, totalitarystycznego lub solidarystycznego. Ten ostatni przejawia się w realizacji potrzeb całego społeczeństwa i zapewnieniu „dobra wspólnego”, dzięki któremu jednostki łatwiej osiągają doskonałość. W tak zorganizowanym państwie zarówno instytucje państwowe i pozarządowe, jak i wytwory rozwoju kulturowego zaspokajają społeczno-gospodarcze, duchowe i intelektualne potrzeby człowieka².

Ukształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego jest więc wynikiem historycznej ewolucji, która toczy się na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, społeczeństwo to powstawało wraz z rozwojem indywidualnej świadomości każdego człowieka, który zaczął zdawać sobie sprawę, że jest częścią systemu politycznego i w związku z tym jego obowiązkiem jest udział w życiu publicznym, np. przez uczestniczenie w wyborach, referendach, wspieranie partii politycznych, związków czy stowarzyszeń. Po drugie natomiast – społeczeństwo obywatelskie związane jest z rozwojem instytucji politycznych, przez które należy rozumieć zarówno organy władzy publicznej, jak i system praw oraz wolności obywatelskich³.

¹ B. Bednarczyk, *Granice władzy – wybrane problemy praw i wolności człowieka*, Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków 2001, s. 38.

² A. Chodubski, *Idea dobrego państwa w kształtującym się ładzie informacyjnym*, [w:] L. Kacprzak, J. Knopek, D. Mierzejewski (red.), *Wartości a współczesne państwo*, Piła 2009, s. 43.

³ T. Pawlus, *Geneza społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] Ł. Kabzińska, *Spółeczeństwo obywatelskie. Wybrane aspekty jego tworzenia (Kontekst historyczny i współczesny)*, Olsztyn 2014, s. 24.

Współczesne rozumienie społeczeństwa obywatelskiego należy wiązać z przeobrażeniami państw i społeczeństw następującymi w XX w., zwłaszcza po zakończeniu II wojny światowej. Istnieje wiele definicji tego pojęcia, które jednak zazwyczaj wyodrębniają tożsame podstawowe elementy: aspekt etyczny i instytucjonalny, odnoszące się do kategorii „dobra wspólnego” oraz sferę aktywności tego społeczeństwa, która ustanawia przestrzeń dla demokratycznego uczestnictwa w życiu publicznym⁴. Zgodnie z definicją E. Shilsa, „społeczeństwo obywatelskie oznacza sferę niewymuszonej aktywności ludzi, którą można traktować jako narzędzie społecznej zmiany. Jest to aktywność związana z określonymi cnotami publicznymi, takimi jak indywidualna wolność, tolerancja, zaufanie, poczucie przynależności do wspólnoty i odpowiedzialność za dobro wspólne”⁵. W społeczeństwie takim następuje dobrowolne współdziałanie na rzecz wspólnych interesów, celów i wartości⁶.

2. Próba definiowania pojęcia społeczeństwo obywatelskie

Społeczeństwo obywatelskie można rozumieć, z jednej strony, jako pojęcie zbiorcze, które obejmuje takie wartości, jak wolność, własność czy bezpieczeństwo. Z drugiej strony, jest to także określenie samoistne, oznaczające niepaństwową sferę życia społecznego. Jednostki w tak zorganizowanym społeczeństwie podejmują aktywne działania w sferze gospodarczej i kulturalnej. Prawo gwarantuje im ku temu stosowne uprawnienia, natomiast same działania podejmowane są na skutek inicjatywy własnej, wynikającej z autonomii woli. Tak zorganizowane społeczeństwo obywatelskie nie jest skierowane przeciwko państwu, ale zgodnie z liberalną koncepcją porządku prawnego, dla której podstawowymi wartościami są ochrona wolności, własności i życia jednostki, celem państwa jest zagwarantowanie mu należnych praw⁷.

Wskazuje się, że społeczeństwo obywatelskie charakteryzuje się aktywnością i zdolnością do samoorganizacji bez impulsu ze strony władz państwowych, potrafi bowiem działać niezależnie od instytucji państwowych. Członkowie takiego społeczeństwa to jednostki świadome potrzeb wspólnoty i dążące do ich zaspokajania przez zainteresowanie sprawami społeczeństwa i poczuciem odpowiedzialności za wspólne dobro⁸.

⁴ D. Pietrzyk-Reeves, *Idea społeczeństwa obywatelskiego. Współczesna debata i jej źródła*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004, s. 201.

⁵ E. Shils, *Co to jest społeczeństwo obywatelskie?* [w:] K. Michalski (red.), *Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1994, s. 17.

⁶ L. Kacprzak, *Wieloaspektowość rozumienia społeczeństwa obywatelskiego jako wspólnego dobra* [w:] L. Kacprzak, B. Koszel, A. Marcinkowski (red.), *Społeczeństwo obywatelskie jako wspólne dobro*, Piła 2012, s. 30.

⁷ B. Bednarczyk, *op. cit.*, s. 36–37.

⁸ D. Ulikowska, *Społeczeństwo obywatelskie*, Polska Fundacja Wspomagania Rozwoju Gospodarczego „OIC Poland” z siedzibą w Lublinie, Lublin 2015, s. 9.

Spółeczeństwo obywatelskie to przestrzeń między rodziną, państwem i rynkiem, w której to działają oddolne organizacje społeczne, obywatele prowadzą natomiast debatę, która w konsekwencji doprowadzić ma do rozwiązań społecznych rozumianych jako dobro wspólne⁹. W pełni należy więc podzielić myśl Bartłomieja Zdaniuka, zgodnie z którą, rozwój społeczeństwa obywatelskiego możliwy jest w ustroju demokratycznym, bowiem tylko wówczas funkcjonują niezależne od państwa organizacje społeczne¹⁰. Oznacza to, że – aby mówić o społeczeństwie obywatelskim – w pierwszej kolejności muszą być zachowane podstawowe zasady ustroju demokratycznego. Z drugiej strony – Francis Fukuyama uznał społeczeństwo obywatelskie za warunek niezbędny do istnienia stabilnej demokracji liberalnej¹¹. Konsekwencją tego jest wyróżnienie kilku podstawowych cech społeczeństwa obywatelskiego związanych bezpośrednio z funkcjonowaniem demokracji: suwerenem władzy jest naród, sprawujący ją bezpośrednio lub przez swoich przedstawicieli, władza działa w granicach i na podstawie prawa, system prawa uwzględnia interesy obywateli oraz zawiera gwarancje ochrony ich praw i wolności. Ponadto obywatelom zapewnia się możliwość czynnego i biernego uczestnictwa w życiu publicznym¹². Należy jednak podkreślić, że nie można sformułować jednego uniwersalnego modelu takiego społeczeństwa, pasującego do wszystkich koncepcji demokracji¹³, co niewątpliwie ma wpływ na różnice terminologiczne w definiowaniu tego pojęcia oraz tworzenie różnych koncepcji społeczeństwa obywatelskiego.

3. Społeczeństwo obywatelskie w Polsce

W Polsce o kształtowaniu się idei społeczeństwa obywatelskiego we współczesnym rozumieniu, można mówić w zasadzie od lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku, kiedy to budowane były podstawy ustroju demokratycznego. W okresie wcześniejszym, w realiach ustroju socjalistycznego, aktywność obywatelska w sferze politycznej, społecznej czy gospodarczej była mocno ograniczona i nastawiona na realizację celów państwa scentralizowanego¹⁴. Ideologia komunistyczna ogranicza bowiem pojmowanie społeczeństwa obywatelskiego do systemu ekonomiczno-społecznego, mającego na celu zaspokajanie potrzeb. Zgodnie z ideą Karola Marksa, należy przezwyciężyć społeczeństwo

⁹ <https://www.mpips.gov.pl/spoleczenstwo-obywatelskie/> [dostęp 26.04.2015].

¹⁰ B. Zdaniuk, *Historia społeczeństwa obywatelskiego. Wybrane zagadnienia*, [w:] M. Witkowska, A. Wierzbicka (red.), *Społeczeństwo obywatelskie*, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005, s. 36–37.

¹¹ F. Fukuyama, *Zaufanie: Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Warszawa–Wrocław 1997.

¹² D. Ulikowska, *op. cit.*

¹³ *Społeczeństwo obywatelskie*, W. Bokajło, K. Dziubka (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2001, s. 12.

¹⁴ M. Rutkowska-Krupka, *Społeczeństwo obywatelskie od lokalnego do globalnego*, [w:] Kacprzak, B. Koszel, A. Marcinkowski (red.), *op. cit.*, s. 263.

obywatelskie przez pokonanie wszelkich alienacji i wprowadzenie całkowitego zjednoczenia życia ekonomicznego i politycznego oraz wspólnotowego systemu produkcji i podziału dóbr. Założenia te miały, tak naprawdę, na celu wyeliminowanie idei społeczeństwa obywatelskiego, a tym samym gwarancji obywatelskich praw i wolności¹⁵.

Historycy zwracają uwagę, że wydarzenia roku 1980, związane z powstaniem „Solidarności”, spowodowały historyczny i rewolucyjny przełom, związany z rozwojem świadomości i samoorganizacji społecznej. W związku z tym przyjmują oni, że to właśnie społeczeństwo odgrywało kluczową rolę w procesie transformacji ustrojowej w Polsce, będąc stabilnym podłożem przeprowadzanych reform¹⁶. Nawet zdelegalizowanie „Solidarności” i wprowadzenie stanu wojennego 1981 r. nie zniszczyło idei społeczeństwa obywatelskiego, które nie dając za wygraną, odtworzyło podziemnie struktury związkowe, wydawnictwa i organizowało tajne komplety. Nie ulega wątpliwości, że rewolucja nabrała tempa w roku 1989, kiedy to podczas pierwszych demokratycznych wyborów 4 czerwca społeczeństwo obywatelskie poddane zostało próbie. Począwszy od tego okresu i następującej transformacji ustrojowej, zaczęła zachodzić zmiana w postrzeganiu przez obywateli swoich praw i obowiązków, co miało wpływ na rozwój świadomego społeczeństwa obywatelskiego.

4. Podstawowe przejawy społeczeństwa obywatelskiego

W obecnym ustroju państwowym niektórzy autorzy uznają zasadę społeczeństwa obywatelskiego za jedną z naczelných zasad ustrojowych, mimo że nie jest ona wyrażona wprost w Konstytucji RP z 1997 r. Według Leszka Garlickiego, mimo iż ustawa zasadnicza w żadnym miejscu nie posługuje się pojęciem „społeczeństwo obywatelskie”, to jednak jej postanowienia realizują jego podstawowe założenia i idee¹⁷.

W większości opracowań wyróżnia się dwa podstawowe aspekty współczesnego społeczeństwa obywatelskiego. Po pierwsze, jest to obywatelska aktywność grupowa, przejawiająca się w istnieniu i działaniu organizacji pozarządowych, wspólnot lokalnych, stowarzyszeń czy też różnego rodzaju grup nieformalnych. Wskazuje się, że podstawowe znaczenie w tym obszarze ma działalność partii politycznych, oparta na zasadzie pluralizmu. Ponadto w społeczeństwie takim działają także inne organizacje skupiające obywateli, takie jak związki zawodowe, samorządy zawodowe. Dla prawidłowego funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego ma znaczenie także działalność

¹⁵ B. Bednarczyk, *op. cit.*, s. 47–48.

¹⁶ I. Słodkowska, *Społeczeństwo obywatelskie na tle historycznego przełomu Polska 1980–1989*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2006, s. 22.

¹⁷ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, LexisNexis, Warszawa 2014, s. 68.

środków masowego przekazu jako strażnika pluralizmu i demokracji oraz istnienie kościołów i związków wyznaniowych realizujących konstytucyjną wolność wyznania¹⁸.

Drugi aspekt natomiast przejawia się w tym, iż społeczeństwo obywatelskie obejmuje obszar świadomości obywatelskiej samych jednostek. Członek społeczeństwa obywatelskiego angażuje się w działania na rzecz „dobra wspólnego”, bierze czynny i bierny udział w sprawowaniu władzy publicznej i poszukiwaniu rozwiązań problemów społecznych, jest aktywny i nieobojętny na potrzeby innych jednostek, działa na rzecz rozwoju gospodarczego. Jest on partnerem w zinstytucjonalizowanym państwie konstytucyjnym, w którym stosunki między państwem a obywatelem wyznaczają normy prawa¹⁹. W społeczeństwie obywatelskim jednostki, świadome swoich praw i wolności, aktywnie je realizują.

Wychodząc naprzeciw postulatom społeczeństwa obywatelskiego, ustrojodawca polski zagwarantował z Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.²⁰ szereg praw i wolności, wyznaczających status jednostki w demokratycznym państwie. Z punktu widzenia możliwości udziału jednostek w sprawowaniu władzy publicznej i uczestniczenia w działaniu na rzecz dobra wspólnego największe znaczenie mają prawa i wolności polityczne. Przez ich realizację jednostki rozwijają swój obszar świadomości obywatelskiej i przyczyniają się do rozwoju nowoczesnego społeczeństwa, angażującego się w działania na rzecz dobra wspólnego. Zaznaczyć należy, że wśród praw i wolności politycznych Konstytucja przewiduje zarówno takie, które umożliwiają obywatelską aktywność grupową, jak i rozwijające indywidualną świadomość jednostek. Do pierwszej grupy zaliczyć możemy m.in. wolność organizowania zgromadzeń i uczestniczenia w nich czy wolność zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców. Natomiast drugą grupę tworzą uprawnienia indywidualne, takie jak dostęp do służby publicznej, prawo do informacji o działalności organów władzy państwowej, prawo uczestniczenia w wyborach władzy i referendum, czy w końcu prawo składania petycji, wniosków i skarg. W dalszej części przedstawiono gwarantowane konstytucyjnie prawo petycji jako jeden z fundamentów tworzących scharakteryzowane powyżej społeczeństwo obywatelskie.

5. Prawo petycji w społeczeństwie obywatelskim

Petycja (*petitio* od czasownika *petere* – „prosić, żądać, wymagać”) to w potocznym rozumieniu prośba, pismo czy też podanie, kierowane do władz czy też osób zajmujących

¹⁸ *Ibidem*, s. 68–72.

¹⁹ L. Kacprzak, K. Pająk, *Spółeczeństwo obywatelskie. Interdyscyplinarny wymiar problemu*, Piła 2006, s. 234.

²⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

wysokie stanowisko²¹. Petycja stanowi więc formę dialogu jednostek z władzami. Z jednej strony, pozwala ona na zaspokojenie praw i interesów jednostki, a z drugiej – organy państwowe mają w ten sposób możliwość zapoznania się z oczekiwaniami i stanowiskiem społeczeństwa w niektórych kwestiach. Wskazuje się, że petycja jest „najbardziej powszechną i najłatwiej dostępną formą dochodzenia praw i obrony interesów nie tylko własnych, ale też innych osób lub ogółu”²². Prawo do składania petycji jest jednym z najstarszych praw w państwie demokratycznym.

Prawo do wnoszenia petycji zostało uregulowane na gruncie obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej w art. 63, który statuuje prawo do wnoszenia petycji, wniosków i skarg. Co istotne, jest to prawo przysługujące każdemu, Konstytucja nie ogranicza go zatem podmiotowo do osób posiadających obywatelstwo polskie. Ustrojodawca uznał więc, że w kształtowaniu świadomego społeczeństwa obywatelskiego powinien przypadać udział wszystkim jednostkom znajdującym się pod jurysdykcją RP, a wymóg obywatelstwa byłby w tym przypadku niecelowy. Prawa i wolności obywatelskie na gruncie społeczeństwa obywatelskiego nie powinny być zatem rozumiane jako prawa, których podmiotem może być tylko obywatel. Jak wskazują liczni autorzy, przymiotnik „obywatelski” ma na celu określenie statusu jednostki w stosunku do państwa, w którym ona żyje, nie zaś wyodrębnienie praw przysługujących tylko obywatelom²³. Co więcej, wskazuje się, że coraz częściej członkowie grup mniejszościowych zarówno na poziomie wspólnot lokalnych, jak też politycznych i globalnych, podejmują różne formy społecznej aktywności obywatelskiej. Z tego względu postuluje się nawet wprowadzenie koncepcji obywatelstwa wielokulturowego i odejście od definiowania obywatelstwa jedynie przez tożsamość narodową, historię, wspólny język i przodków²⁴.

Prawo do występowania z petycją jest zatem prawem podmiotowym każdego człowieka. Szeroki zakres podmiotowy tego prawa przejawia się także w tym, że petycja może być wniesiona nie tylko indywidualnie, ale także, z uwagi na fakt, że z brzmienia art. 63 nie da się wyprowadzić zakazu petycji zbiorowej, przez grupę osób²⁵. W ten sposób prawo to stanowi realizację obydwu przejawów społeczeństwa obywatelskiego: zarówno aktywności grupowej, jak i rozwijającej świadomość poszczególnych jednostek.

Co więcej, petycja wniesiona może być zarówno w interesie samego składającego, innych osób, jak i w interesie publicznym. To właśnie ten ostatni rodzaj odzwierciedla

²¹ <http://www.slownik-online.pl/kopalinski/27EFAD6B71BD6F24C125657D0003C962.php> [dostęp 27.04.2015].

²² B. Banaszak, *Prawo obywateli do występowania ze skargami i wnioskami*, Warszawa 1997, s. 5.

²³ B. Bednarczyk, *op. cit.*, s. 48–49.

²⁴ M. Warat, *Obywatelstwo wielokulturowe – projekt teoretyczny czy europejska codzienność?*, [w:] A. Kościński, W. Misztal (red.), *Spółeczeństwo obywatelskie. Między idea i praktyką*, IFIS PAN, Warszawa 2008.

²⁵ B. Banaszak, *Prawo obywateli...*, *op. cit.*, s. 7.

najpełniej aktywność społeczeństwa związaną z odpowiedzialnością za dobro wspólne. Interes publiczny podyktowany jest przecież względami społecznymi i dobrem ogółu²⁶. Petycja realizuje zatem jeden z postulatów społeczeństwa obywatelskiego, związany z odpowiedzialnością każdego obywatela za jakiś fragment życia społecznego. Zgodnie z koncepcją Feliksa Koniecznego, odpowiedzialność jest cnotą, jaką powinna posiadać każda osoba, a składa się ona na zbiorową samoświadomość wspólnego uczestnictwa w społeczeństwie, zatem „cały byt i całe ruchliwe życie takiego społeczeństwa składa się z różnolitych tysięcznych odpowiedzialności. Trutniem jest i znajduje się poza społeczeństwem, kto za nim w nim nie jest odpowiedzialny”²⁷. Odpowiedzialność za stan życia społecznego przejawia się w aktywności członków społeczeństwa obywatelskiego w dziedzinie politycznej, gospodarczej czy kulturalnej. Przejawem tej aktywności na płaszczyźnie politycznej jest m.in. składanie przez członków społeczeństwa petycji w interesie publicznym, przez co dążą oni do większego udziału w podejmowaniu decyzji.

Adresatem składanych petycji mogą być organy władzy publicznej oraz organizacje i instytucje społeczne w ramach zleconych im zadań z zakresu administracji publicznej. Jako kryterium ustrojodawca przyjął więc rodzaj wykonywanych zadań. Petycja zapewnia zatem komunikację między członkami społeczeństwa obywatelskiego a organami władzy publicznej. Należy mieć na uwadze, że jedną z funkcji społeczeństwa obywatelskiego jest oddziaływanie na partnerskie relacje między podmiotami uczestniczącymi w budowie „Strategii Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego na lata 2009–2015”²⁸. Przez jej realizację członkowie społeczeństwa mogą obserwować i kontrolować organy władzy publicznej, zmuszając je tym samym do podejmowania działań odpowiedzialnych na rzecz wspólnoty. Jednym z instrumentów tej kontroli i wzajemnego dialogu jest właśnie petycja. Realizując konstytucyjne prawo, jednostki pragną wywrzeć wpływ na działania podejmowane przez adresata, a także poinformować o dostrzeżonych nieprawidłowościach²⁹. Petycja jest zatem środkiem komunikacji członków społeczeństwa z podmiotami wykonującymi zadania publiczne. Umożliwia ona organom władzy zaznajomienie się z opinią społeczeństwa, która to może następnie odegrać rolę w procesie podejmowania decyzji przez rządzących³⁰.

²⁶ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013, s. 76.

²⁷ Za: P. Grabowiec, *Osoba ludzka – obywatel jako podmiot społeczeństwa obywatelskiego w koncepcji Feliksa Koniecznego*, [w:] W. Bokajło, K. Dziubka (red.), *Społeczeństwo obywatelskie*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2001, s. 149.

²⁸ Strategia Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego na lata 2009–2015, załącznik do uchwały nr 240/2008 Rady Ministrów z dnia 4 listopada 2008 r.

²⁹ B. Banaszak, *Prawo obywateli...*, op. cit., s. 7.

³⁰ *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, J. Boć (red.), Wrocław 1998, s. 118.

Konstytucja ustanawia prawo do składania petycji, skarg i wniosków, nie precyzuje jednak, czym „petycja” różni się od skargi i wniosku. Zgodnie z tradycją państw demokratycznych, petycja jest środkiem, za pomocą którego członkowie społeczeństwa mogą zwracać się do organów wykonujących zadania publiczne i który może zawierać elementy krytyki pewnych zjawisk oraz propozycje zmian, a także pytania skierowane do organów władzy³¹. Jeżeli przedmiotem petycji są treści polityczne, to realizuje ona postulat rozwijania aktywności politycznej oraz podnosi stopień świadomości obywatelskiej, tak ważnej w kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego³².

Art. 63 ustawy zasadniczej stanowi jednocześnie, że tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg ma określić ustawa. Postulat ten w końcu, po 17 latach obowiązywania Konstytucji RP został zrealizowany i ustawodawca 5 września 2014 r. ogłosił ustawę z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, która weszła w życie 6 września 2015 r.³³ Do czasu jej uchwalenia jedynym rozwiązaniem rozwijającym normę konstytucyjną był art. 221 kodeksu postępowania administracyjnego³⁴, który stanowi, że zagwarantowane każdemu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawo składania petycji, skarg i wniosków do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego, organów samorządowych jednostek organizacyjnych oraz do organizacji i instytucji społecznych realizowane jest na zasadach określonych przepisami niniejszego rozdziału. Zgodnie natomiast z uregulowaniami w nim zawartymi, petycje skargi i wnioski mogą być składane do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Warto jednak podkreślić, że w kolejnych artykułach kodeks posługuje się już tylko pojęciami wniosku i skargi, co pozwala na sformułowanie tezy, że traktuje on petycję jako szczególną formę wniosku. Należy natomiast opowiedzieć się za wyraźnym rozróżnieniem petycji od skargi i wniosku. Celem petycji, pozostającym w ścisłym związku z jej przedmiotem, jest skłonienie adresata do zajęcia określonego stanowiska. Z kolei wniosek zawiera propozycję rozwiązania problemu, a skarga, wskazując na nieprawidłowości, zawiera żądanie ich usunięcia³⁵. Wskazuje się, że nieprawidłowe jest zrównanie tych instytucji o różnym znaczeniu i zestawienie petycji ze skargami i wnioskami, które znane są z przed konstytucyjnej praktyki ustrojowej. Przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, redukując prawo petycji do skarg lub wniosków, znacznie ogra-

³¹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. CH Beck, Warszawa 2009, s. 323.

³² *Konstytucje Rzeczypospolitej...*, J. Boć (red.), *op. cit.*

³³ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, Dz. U. z 2014 r. poz. 1195.

³⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168 ze zm.

³⁵ R. Piotrowski, *Konstytucyjne uwarunkowania prawa petycji oraz pożądaných kierunków zmian legislacyjnych w tym zakresie*, [w:] J. Tracz-Drał (red.), *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim*, Kancelaria Senatu, Biuro Informacji i Dokumentacji, Dział Analiz i Opracowań Tematycznych, Kancelaria Senatu, Warszawa 2008, s. 24.

niczają jego znaczenie, które przecież polegać ma przed wszystkim na kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego. Nie zapewnia tego brak uregulowania procesu rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków, skutkujący rozwiązaniem, w myśl którego jedynym obowiązkiem organu otrzymującego skargę lub wniosek jest jej zarejestrowanie i zawiadomienie o sposobie załatwienia. Rozwiązanie takie wyklucza komunikację między organem a społeczeństwem, która stanowi przecież fundament petycji³⁶.

Ustawa z 11 lipca 2014 r. wypełnia lukę prawną, wprowadzając regulację poświęconą wyłącznie petycjom. Rozwiązanie takie należy ocenić pozytywnie, ponieważ dotychczasowy brak regulacji dotyczącej trybu postępowania z petycjami niewątpliwie znacznie utrudniał korzystanie z prawa zagwarantowanego w art. 63 Konstytucji. Z tego względu, wprowadzenie ustawy poparte zostało przez Rzecznika Praw Obywatelskich, prof. Irenę Lipowicz. Jeszcze przed jej wejściem w życie podkreśliła ona, że petycja może stać się ważnym narzędziem w zwalczaniu braku zaufania obywateli do instytucji państwowych, w tym parlamentu. Z kolei przedstawiciele władz samorządowych zwrócili uwagę, że petycja, umożliwiając mieszkańcom wpływanie na lokalne decyzje, wpisuje się w model nowoczesnej administracji. To właśnie dzięki prawu petycji mieszkańcy utożsamiają się ze swoją samorządową wspólnotą, partycypują w jej rozwoju, przyczyniając się tym samym do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego³⁷.

6. Podsumowanie

Prawo petycji jest jednym z podstawowych praw politycznych, przysługujących jednostkom w państwie demokratycznym i gwarantowanych im na poziomie konstytucyjnym. Petycja zapewnia dialog między społeczeństwem a rządzącymi, którzy w ten sposób poznają stanowisko i oczekiwania jednostek. Z drugiej strony, członkowie wspólnoty państwowej, korzystając z przysługującego im na gruncie art. 63 Konstytucji uprawnienia, podejmują aktywne działania na rzecz interesu publicznego, przyczyniając się tym samym do rozwoju świadomego społeczeństwa obywatelskiego. Nowa regulacja ustawowa normująca tryb rozpatrywania petycji, wzmacnia znaczenie tej instytucji. Umiejętnie wykorzystana może stać się realnym narzędziem dialogu i komunikacji z przedstawicielami władz publicznych. Niezwykle istotna jest zatem działalność edukacyjna i informacyjna, pozwalająca jednostkom na zrozumienie sensu i znaczenia petycji, oraz zachęcająca do korzystania z tego przywileju demokracji. Należy bowiem pamiętać, że przez aktywne działania – zmierzające do zwiększenia udziału obywateli w podejmowaniu decyzji – przyczyniają się do kształtowania świadomego społeczeństwa obywatelskiego.

³⁶ *Ibidem*, s. 26–29.

³⁷ <http://www.obserwatorkonstytucyjny.pl/debaty/ustawowa-regulacja-prawa-petycji-szansa-na-skuteczne-narzedzie-spolecznej-partycypacji/5/> [dostęp 19.05.2015].

