

Postępowanie w przedmiocie rozpatrzenia petycji

1. Wstępna analiza petycji (uzupełnienie petycji)

Na gruncie omawianych przepisów ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach¹ (dalej jako: u.p.) podstawowym obowiązkiem organu władzy publicznej lub organizacji (instytucji) społecznej jest ocena złożonego dokumentu (lub kilku powiązanych ze sobą dokumentów; zob. dalsze uwagi na temat formy i sposobu wniesienia petycji) według następującej chronologii:

- 1) adresat pisma bada, czy zawarta w nim treść jest petycją, czy też stanowi skargę, wniosek (rozpoznawane w trybie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego², dalej jako k.p.a., lub przepisów art. 41a-41e ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych³, dalej jako p.u.s.p.), wniosek o udostępnienie informacji publicznej (zob. art. 10 ust. 1 i 2, art. 13 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁴, dalej jako u.d.i.p.) lub inne pismo wszczynające postępowanie administracyjne (albo sądowe) w sprawie indywidualnej (zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet* zawartą art. 3 u.p. wzorowaną na art. 222 k.p.a.);
- 2) w przypadku zakwalifikowania wniesionego dokumentu do kategorii petycji adresat bada swą właściwość do rozpatrzenia petycji (art. 6 u.p.) i podejmuje decyzję o:
 - a) przekazaniu petycji w całości zgodnie z właściwością albo
 - b) wyodrębnieniu zakresu żądania wedle własnej właściwości rzeczowej i miejscowej, i przekazaniu pozostałej części żądania zgodnie z właściwością,
- 3) jako podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji przystępuje do oceny wymogów formalnych (art. 7. ust. 2 w zw. z art. 4 ust. 2 pkt 1 lub 2 u.p.) i w zależności od reakcji wnoszącego petycję na wezwanie do uzupełnienia braków pozostawia ją bez rozpatrzenia albo kieruje do rozpatrzenia w trybie art. 10-13 u.p.; zob. także dalsze uwagi na temat podmiotu właściwego do wykonania dyspozycji art. 7 ust. 1 u.p.;

¹ Dz.U. z 2014 r., poz. 1195.

² Dz.U. z 2013 r., poz. 267 – tekst jednolity.

³ Dz.U. z 2015 r., poz. 133 – tekst jednolity ze zm.

⁴ Dz.U. z 2014 r., poz. 782 ze zm.

Powyższy model postępowania opiera się na założeniu, że pierwszym i podstawowym warunkiem zastosowania przepisów omawianej ustawy jest stwierdzenie, że mamy do czynienia z petycją. Jeśli pismo wniesione do potencjalnego adresata petycji zostało tak nazwane, lecz jego treść jest całkowicie niezrozumiała, nieczytelna, nie zawiera minimalnych, koniecznych elementów merytorycznych koniecznych do uznania za petycję, to ustawa znajduje zastosowanie w szcątkowym, proceduralnym zakresie (art. 3 u.p.). W zależności od efektu końcowego wyjaśnień na okoliczność zamierzonej zawartości „pisma” (art. 3 i art. 15 u.p. w zw. z art. 63 § 1 i 2 k.p.a.), kieruje się owo pismo do rozpoznania we właściwym trybie. Przeniesienie do u.p. zasady znanej na gruncie dotychczasowego trybu skargowego i wnioskowego (art. 3 u.p.) świadczy o czytelnej preferencji ustawodawcy, aby nie przesądzać o charakterze pisma tylko wedle formy, nazwy (być może niefortunnie wybranej przez wnoszącego domniemaną petycję). Tej sytuacji nie należy mylić z petycją posiadającą braki formalne, o których mowa w art. 4 ust. 2 u.p., ponieważ przepis ten znajduje zastosowanie, gdy wnoszący petycję oraz jej adresat nie mają już wątpliwości co do charakteru pisma i procedowania w trybie u.p. Z tego samego powodu z dużym dystansem podchodzę do rozumienia „subsydiarności” petycji oraz proceduralnych przykładów zaprezentowanych przez Sabinę Grabowską i Piotra Kapustę (zob. wcześniejsze rozważania ww. Autorów umieszczone w rozdziale I pt. *Pojęcie i charakter prawa petycji*). Wynika to prawdopodobnie z pomylenia pojęcia subsydiarności zawłaszczonego przez język potoczny (od fr. *subsider* – udzielać subsydium, wspierać, wspomagać) ze swoistym znaczeniem występującym w języku prawniczym, tzw. zasadą subsydiarności w postępowaniach zmierzających do ochrony praw jednostki. Tytułem przykładu: zasada subsydiarności skargi konstytucyjnej oznacza, że skarga konstytucyjna (art. 79 Konstytucji RP) jest szczególnym środkiem ochrony konstytucyjnych praw, którym można się posłużyć dopiero wtedy, gdy skarżący wykorzysta inne środki przysługujące mu na mocy Konstytucji i ustaw⁵. W mojej ocenie powołane przez ww. Autorów przykłady z procedury administracyjnej lub cywilnej nie zawierają żadnej zasady subsydiarności, lecz co najwyżej dyrektywy preferencji przy wykładni nazw i treści dokumentów prywatnych. Przykład art. 130 § 1 zd. drugie ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego⁶ uznaję za szczególnie niefortunny, ponieważ chodzi w nim o oczywiste, mylne oznaczenia i równie oczywiste niedokładności, które nie wpływają na możliwość wywołania właściwych skutków pisma procesowego. Formalizm postępowania cywilnego ma jednak swoje wyraźne granice i nie można przyjmować, że np. mylnym oznaczeniem pisma procesowego jest wniesienie pisma w formie

⁵ Zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23.XI.1998 r. (Ts 97/98), opubl. w bazie orzeczeń pod adresem www.trybunal.gov.pl.

⁶ Dz.U. z 2014 r., poz. 101 z późn. zm.

skargi kasacyjnej zamiast w formie zażalenia⁷. Należy stanowczo podkreślić, że zasada subsydiarności prawa petycji rozumiana jako nakaz „wyczerpania” innych środków ochrony nie istnieje. Nie powinna być również wprowadzana, o ile – zgodnie z dyrektywami art. 31 ust. 3 Konstytucji RP – nie ujawni się ewidentny, negatywny wpływ petycji na sferę wartości, interesów objętych równoległym środkiem ochrony wolności i praw jednostki (np. na prawo do sądu; por. art. 41 § 2 zdanie pierwsze p.u.s.p.). Nie ma również podstaw do wywodzenia zasady subsydiarności petycji z art. 63 Konstytucji RP.

Ustalenie, co jest petycją, a co jej nie stanowi, podkreśla rangę i wymóg znajomości przepisów Konstytucji RP, a także dyskusji toczącej się w doktrynie prawa konstytucyjnego i administracyjnego. Przykłady zawarte w art. 2 ust. 3 nie wyczerpują przedmiotu petycji. Nie dokonując repetycji uwag poczynionych na łamach niniejszej publikacji, należy zwrócić uwagę, że petycja może mieć retrospektywny i prospektywny charakter. Mimo pewnych głosów krytycznych⁸, wymienienie petycji jako pierwszej, poprzedzającej skargi i wnioski, świadczy o chęci jej oddzielenia od pozostałych form komunikacji z władzą publiczną (skargi i wnioski). Może zatem dotyczyć wydarzeń przeszłych (co zbliża ją do skargi utożsamianej z „krytyką zjawisk”⁹), ale wyrażać oczekiwania na przyszłość (chęć zmiany, reformy) zarówno co do rozstrzygnięcia jednego, konkretnego zagadnienia, jak i obrania modelu rozstrzygania jakiejś grupy spraw. Na gruncie prawa petycji możliwe jest też sformułowanie żądania udzielenia, ujawnienia informacji (o szerszym zakresie niż udostępnienie zmaterializowanej informacji o sprawach publicznych w trybie u.d.i.p.), wyjaśnienia pewnych zjawisk lub motywów, jakimi kierował się podmiot rozpatrujący petycję, podejmując daną decyzję (w potocznym tego słowa znaczeniu). Petycja może też dostarczać informacji, np. oceny, twierdzenia o faktach, wiedzę specjalistyczną, niezbędne lub pomocne (w ocenie wnoszącego petycję) dla rozstrzyganej sprawy aktualnej lub w przyszłości (np. opinie wnoszone przed podmiot działający jako *amicus curiae*; zob. również wcześniejsze rozważania M. Jabłońskiego na temat funkcji artikulacyjnej petycji w artykule pt. *Prawo dostępu do informacji publicznej a prawo petycji* umieszczonym w niniejszym rozdziale). Niewątpliwie nakładanie się petycji na dotychczasowe rozumienie wniosków będzie rodzić trudności praktyczne, ponieważ skłonność nauki prawa konstytucyjnego do akcentowania celowego różnicowania desygnatów petycji, skarg i wniosków (*argumentum a rubrica* z art. 63 Konstytucji RP) jest deprecjonowana poglądem nauki prawa administracyjnego, iż „petycja będzie

⁷ Zob. M. Jędrzejewska, K. Weitz, teza 5 i 6 w komentarzu do art. 130 kodeksu postępowania cywilnego, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Część pierwsza. Postępowanie rozpoznawcze, tom. 1*, pod red. T. Erecińskiego, Warszawa 2009, s. 414.

⁸ E. Wójcicka, *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, s. 28.

⁹ B. Banaszak, *Uwaga nr 4 w komentarzu do art. 63 Konstytucji RP*, [w:] B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 324.

miała bardziej solenną formę niż skarga lub wniosek, ale nie będzie się od nich różniła treścią”¹⁰. Czas pokaże, czy owa solenność petycji ogranicza się wyłącznie do formy wypowiedzi, czy też dotyka również meritum petycji, rezerwując ją dla spraw o większym ciężarze gatunkowym.

Artykuł 3 ustawy przewiduje, że w przypadkach wątpliwych priorytetowe znaczenie ma analiza treści dokumentu, dlatego branie pod uwagę okoliczności zewnętrznych (niewynikających z treści dokumentu) i towarzyszących jego wniesieniu (publiczne oświadczenia nadawcy pisma, kampania społeczna towarzysząca petycji) może nastąpić tylko wówczas, gdy treść dokumentu nie rozstrzyga wątpliwości co do jego charakteru. Rozstrzygnięcie ewentualnych wątpliwości powinno być usuwane przez wezwanie nadawcy pisma do sprecyzowania żądania, z podaniem, które elementy domniemanej petycji rodzą wątpliwości adresata, oraz z wyjaśnieniem, jakie to konsekwencje proceduralne wiążą się z kwalifikacją pisma do kategorii petycji, skarg, wniosków (z powołaniem się na art. 3 i 15 u.p. w związku z art. 7–9, 63 k.p.a.)¹¹. Mimo braku w ustawie odpowiednika art. 233 k.p.a., nie należy wykluczać zjawiska „nominalnych” petycji, które w swej istocie będą żądaniem wszczęcia postępowania w sprawie indywidualnej. Jeśli zaś sprawa administracyjna podjęta w rzekomej petycji nie była i nie jest przedmiotem postępowania administracyjnego, powoduje wszczęcie postępowania, jeżeli została złożona przez stronę (art. 28 k.p.a.). Jeżeli zaś pismo pochodzi od innej osoby, może spowodować wszczęcie postępowania administracyjnego z urzędu (art. 61 § 1 k.p.a.), chyba że przepisy wymagają do wszczęcia postępowania żądania strony (por. art. 61 § 2 k.p.a.).

¹⁰ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2007, s. 588. Brak szczegółowego odniesienia do treści i trybu rozpatrywania petycji pokazuje, że w praktyce doszło do swego rodzaju zawłaszczenia znaczenia petycji przez dotychczasowe rozumienie wniosków i skarg. Być może, tłumaczy to niechęć do odrębnej regulacji ustawowej, którą otwarcie uznawano za zbytęcną. Takie stanowisko pojawiło się m.in. na posiedzeniu Podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia senackiego projektu ustawy o petycjach (druk nr 2135) w dniu 7 maja 2014 r. Już w momencie otwarcia dyskusji nad projektem poseł Barbara Bubula (PiS) zapowiedziała, że zarekomenduje swojemu klubowi inkorporację zasad i trybu rozpatrywania petycji przez włączenie do k.p.a., zamiast „dość populistycznego tworzenia nowej ustawy” i doprowadzania do „inflacji prawa”. Zbliżone poglądy – zarzucające w gruncie rzeczy brak wartości dodanej do istniejącej kodeksowej regulacji skarg i wniosków – przedstawili Minister Finansów (pismo Ministra Finansów z dnia 28 lutego 2013 r., znak PR/310/210/MXA/MTS/13?2353 RWPD/RD-13864) oraz Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego (pismo Prezesa NSA z dnia 26 lutego 2013 r., znak BO-60-4/13) w pismach kierowanych do senackiej Komisji Ustawodawczej.

¹¹ 7 maja 2014 r. w trakcie prac sejmowej podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia senackiego projektu ustawy o petycjach (druk nr 2135 Sejmu VII kadencji) wyrażano obawę, że wątpliwości co do treści mogą prowokować adresatów do kierowania pism właściwych dla trybów skargowo-wnioskowych do rozpoznania w trybie u.p., ponieważ przewiduje dłuższe terminy na załatwienie sprawy (zob. art. 6 i 10 u.p.) niż ogólna procedura administracyjna (art. 237 § 1 k.p.a. przewiduje, że skargę rozpoznaje się bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca; na mocy art. 244 k.p.a. przepis ten stosuje się wprost do wniosków).

Omawiana ustawa nie przewiduje żadnych unormowań w zakresie form, sposobów ekspresji, które można uznać za treści znieważające lub słowa powszechnie uznawane za obelżywe. Ich umieszczenie w petycji nie wyłącza odpowiedzialności cywilnej¹² lub karnej, ale nie powiązано z tym swoistej sankcji proceduralnej w postaci pozostawienia bez rozpatrzenia. Można traktować to jako świadomy zabieg ustawodawcy, który dostrzegł w prawie petycji m.in. kolejny wyraz swobody rozpowszechniania informacji (zob. art. 54 Konstytucji RP), ekspresji poglądów, ocen, czasami przepełnionych bezradnością, frustracją, a przez to dość przerysowanych i krytycznych. Jednocześnie ustawodawca – świadomy zjawiska kolokwialnie zwanego pieniactwem¹³ – odstąpił od rozwiązania znanego z art. 41 a § 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych¹⁴.

W doktrynie prawa administracyjnej przyjmuje się, że organ administracji publicznej nie jest uprawniony do precyzowania treści żądania, ponieważ mogłoby to prowadzić do niedopuszczalnej zmiany kwalifikacji prawnej żądania, wbrew intencjom osoby wnoszącej podanie (żądanie, wyjaśnienie, odwołanie, zażalenie, *etc.*)¹⁵. Natomiast konsekwentnie powtarza się, że adresat niejasnego żądania powinien udzielić wnoszącemu podanie niezbędnych wskazówek i wyjaśnień w tym zakresie¹⁶.

Uzupełnienie petycji w trybie art. 7 w zw. z art. 4 ust. 2 pkt 3 lub 4 lub art. 5 ust. 1 i 2 u.p. może nastąpić tylko i wyłącznie przez podmiot właściwy do rozpoznania petycji, którego nie należy mylić z adresatem petycji. Pojęcia te wyraźnie rozróżniono w art. 6 ust. 1 u.p. Inaczej mówiąc: uruchomienie tego postępowania jest możliwe, tylko wówczas, gdy przeanalizowano już petycję pod kątem merytorycznym i uznano, że jej zawartość koresponduje z kompetencjami podmiotu wskazanego jako adresat. Adresat petycji, który stwierdził, że petycja dotyczy kilku spraw podlegających rozpatrzeniu przez różne podmioty, rozpatruje ją w zakresie należącym do jego właściwości oraz przekazuje ją niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 30 dni do pozostałych

¹² Ciekawy, instrukcyjny wywód dot. przesłanek cywilnoprawnej odpowiedzialności za prawo krytyki, petycji, skargi lub wniosku znajduje się w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 14.05.2009 r. (I CSK 440/08), opubl. w bazie orzeczeń Sądu Najwyższego www.sn.pl [dostęp: 27.09.2015 r.]

¹³ Zob. uzasadnienie senackiego projektu ustawy o petycjach z dnia 18 grudnia 2013 r., druk sejmowy nr 2135 (VII kadencja), s. 6.

¹⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 133 – tekst jednolity ze zm.

¹⁵ A. Wróbel, *Teza nr 5 w komentarzu do art. 63 k.p.a.*, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *op. cit.* z powołaniem na wyrok NSA w Krakowie z dnia 23 kwietnia 1993 r., SA/Kr 2342/92: „O tym, jaki charakter ma mieć pismo wniesione przez stronę w postępowaniu administracyjnym decyduje ostatecznie strona, a nie organ administracyjny, do którego strona pismo to skierowała. W razie wątpliwości, organ administracyjny mając na względzie postanowienia art. 7–9 k.p.a., winien zapytać stronę o wyrażenie swego stanowiska”. Podobnie należy postępować w przypadku niejasnych pism dotyczących udostępnienia informacji publicznej, zob. M. Bernaczyk, *Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie*, Warszawa 2015, s. 446–449.

¹⁶ *Ibidem*.

właściwych podmiotów, zawiadamiając o tym jednocześnie podmiot wnoszący petycję. W tym zakresie adresat petycji nie wydaje żadnego zaskarżalnego postanowienia o przekazaniu, a legalność tej czynności może być weryfikowana co najwyżej w ramach sądowej kontroli potencjalnej bezczynności w przedmiocie rozpatrzenia petycji.

Ustawa pozwala podzielić wymogi formalne petycji na tzw. wady usuwalne i nieusuwalne w toku postępowania wywołanego wniesieniem petycji. Do nieusuwalnych wad petycji nakazujących pozostawienie jej bez rozpatrzenia (art. 7 ust. 1 u.p.) ustawodawca zaliczył:

- a) brak oznaczenia podmiotu wnoszącego petycję (art. 4 ust. 2 pkt 1 zd. 1 u.p. *a contrario*);
- b) brak oznaczenia z osobna każdego z podmiotów wnoszących petycję, jeżeli podmiotem wnoszącym petycję jest grupa podmiotów, a także brak oznaczenia osoby reprezentującą (grupowy) podmiot wnoszący petycję (art. 4 ust. 2 pkt 1 zd. 2 u.p. *a contrario*),
- c) niewskazanie miejsca zamieszkania albo siedziby podmiotu wnoszącego petycję oraz adresu do korespondencji; jeżeli podmiotem wnoszącym petycję jest grupa podmiotów (osób fizycznych, osób prawnych, jednostek organizacyjnych niebędących osobą prawną); w petycji należy wskazać miejsce zamieszkania lub siedzibę każdego z tych podmiotów (zob. art. 4 ust. 2 pkt 2 u.p.).

Ocena tych braków ma charakter czysto formalny. Jakakolwiek wiedza własna (notoryjna, z urzędu) organów władzy publicznej o podmiocie faktycznie wnoszącym petycję lub jego miejscu zamieszkania (siedzibie) nie ma znaczenia, dlatego podmiot wnoszący petycję (zwłaszcza w przypadku reprezentacji grupowej i zaangażowania dużej liczby sygnatariuszy) jest zadbanie o szczególną precyzję w tym zakresie. Trudno mi przyjąć, że przepisy u.p. pozwalają na traktowanie kwestii ww. braków jako nieuregulowanej i posiłkowe zastosowanie art. 64 k.p.a.

Ustawa przewiduje usuwalne braki, do których należą:

- a) złożenie petycji w inny sposób aniżeli pisemnie albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej (np. ogłoszenie w siedzibie adresata petycji, wezwanie za pomocą środków masowego przekazu, telefonicznie) (art. 4 ust. 1 u.p. *a contrario*);
- b) brak oznaczenia adresata petycji (art. 4 ust. 2 pkt 3 u.p. *a contrario*);
- c) niewskazanie przedmiotu petycji (art. 4 ust. 2 pkt 4 u.p. *a contrario*);
- d) imię i nazwisko albo nazwa, miejsce zamieszkania albo siedziba oraz adres do korespondencji lub adres poczty elektronicznej podmiotu trzeciego, w interesie którego wnoszona jest petycja (art. 5 ust. 1 u.p. *a contrario*);

- e) zgoda podmiotu trzeciego na złożenie w jego interesie petycji w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 5 ust. 2 u.p. *a contrario*).

Wymienione braki uzupełnia się lub wyjaśnia na wezwanie organu w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania pod rygorem pozostawienia petycji bez rozpatrzenia (art. 7 ust. *in fine* u.p.). Koniecznym elementem wezwania jest pouczenie o skutkach braku uzupełnienia lub wyjaśnienia petycji w ustawowym terminie. Jego brak nie może obciążać podmiotu wnoszącego petycję i stanowi podstawę do wniesienia wniosku o przywrócenie terminu na uzupełnienie braków lub wyjaśnienie petycji (art. 15 u.p. w zw. z art. 58 k.p.a.). Prośbę o przywrócenie terminu należy wnieść w ciągu siedmiu dni od dnia ustania przyczyny uchybienia terminu. Jednocześnie z wniesieniem prośby należy dopełnić czynności, dla której określony był termin, tzn. uzupełnić lub wyjaśnić petycję w zakresie oznaczonym wezwaniem podmiotu właściwego do rozpatrzenia petycji.

Pewne wątpliwości może rodzić użycie w art. 7 ust. 2 (obok sformułowania „uzupełnić”) słowa „wyjaśnić”. Dwa różne pojęcia stosowane konsekwentnie w języku prawnym uzyskują odrębne znaczenie i podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji powinien konsekwentnie używać tych pojęć w wezwaniach kierowanych do podmiotu wnoszącego petycję. „Uzupełnienie” jest taką formą działania podmiotu wnoszącego petycję, która polega na dodaniu do wniesionej petycji minimalnych, koniecznych elementów, które nie istniały w momencie wniesienia petycji do właściwego podmiotu. Z kolei „wyjaśnienie” dotyczy wyłącznie istniejących elementów petycji, których treść wywołuje wątpliwości interpretacyjne u przeciętnego odbiorcy. Polskie prawo nie posiada reguł wykładni dokumentów i innej korespondencji prywatnej, dlatego uwzględniając wolnościowy aspekt petycji (będącej wszakże formą ekspresji własnych poglądów) należy nadawać jej znaczenie zgodne przede wszystkim z intencją wnoszącego petycję. Granica między uzupełnieniem petycji a jej wyjaśnieniem może być jednak płynna. Jeśli wnoszący petycję lakonicznie domaga się np. „poprawy sytuacji”, „podjęcia działań” itp. przy dość powszechnej wiedzy na temat różnych metod do wyboru i niemniej zróżnicowanych rezultatów, lecz nie wskazuje oczekiwanego sposobu, alternatyw, to w naturalny sposób tworzy się wątpliwość: czy celowo nie wskazano przedmiotu, sposobu załatwiania sprawy, czy też wynika to z nieumiejętnego posługiwania się własnym uprawnieniem (brak wskazania przedmiotu petycji, o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt 4 u.p.)? Przykładowa ogólność petycji może świadczyć o pomyłce, o zamierzonych paternalistycznych oczekiwaniach podmiotu wnoszącego petycję w stosunku do władzy publicznej albo też chęci zmanifestowania obecności wnoszącego petycję w przestrzeni publicznej (np. wykorzystanie prawa petycji jako elementu autokreacji swego wizerunku lub lobbying społeczny). W ocenie autora, w takiej sytuacji można zwrócić się jednocześnie o np.

„uzupełnienie (wskazanie proponowanych metod działania) lub wyjaśnienie, czy sposoby działania pozostawia się w sferze uznania podmiotu rozpatrującego petycję”. Prawo nie zabrania zaproponowania wnoszącemu sposobów uzupełnienia lub wyjaśnienia petycji, pod warunkiem, że zostanie pouczone, iż sugestia wzywającego ma jedynie przykładowy charakter. Użycie funktora „lub” nie zabrania, a wręcz pozwala na zastosowanie alternatywnej formuły w wezwaniu. Godne uwagi jest również to, że art. 7 ust. 2 u.p. odwołuje się do petycji (a nie jakiegokolwiek, niezakwalifikowanego prawnie „pisma”), a zatem adresat normy nie ma już wątpliwości, że wniesiony dokument jest petycją, natomiast problemem pozostają jej elementy szczegółowe.

Czternastodniowy termin na uzupełnienie petycji uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało:

- 1) nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe¹⁷;
- 2) złożone w polskim urzędzie konsularnym;
- 3) złożone przez żołnierza w dowództwie jednostki wojskowej;
- 4) złożone przez członka załogi statku morskiego kapitanowi statku;
- 5) złożone przez osobę pozbawioną wolności w administracji zakładu karnego (art. 15 w zw. 57 § 5 punkt 2-6 k.p.a.).

W ocenie autora, petycję można również uzupełnić lub wyjaśnić za pomocą środków komunikacji elektronicznej, przy założeniu, że bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany za pomocą kwalifikowanego certyfikatu pozostaje elementem fakultatywnym uzupełnienia lub wyjaśnienia, zaś elementem koniecznym jest wskazanie adresu poczty elektronicznej podmiotu wnoszącego petycję (*argumentum a maiori ad minus* z art. 4 ust. 5 u.p.). Praktycznym problemem dla wnoszących petycję jest brak regulacji dotyczących fikcji prawnej zachowania terminu, a to powoduje, że sprawę należy uznać za nieuregulowaną w ustawie (art. 15 u.p.), i przez to rozstrzyganą na gruncie k.p.a. Przepis art. 57 § 5 pkt 1 k.p.a. pozwala na zachowanie terminu w przypadku wnoszenia uzupełnienia lub wyjaśnienia petycji wysłanego w formie dokumentu elektronicznego, jednak pod warunkiem, że nadawca otrzymał urzędowe poświadczenie odbioru. W praktyce ten ostatni wymóg oznacza dla podmiotu wnoszącego petycję konieczność skorzystania z konta na platformie ePUAP, która automatycznie generuje urzędowe potwierdzenie odbioru równoznaczne z urzędowym potwierdzeniem przedłożenia (zob. art. 63 § 4–5 k.p.a.).

Nieuzupełnienie lub niewyjaśnienie petycji w określonym terminie spowoduje pozostawienie jej bez rozpatrzenia. Do obliczania dnia upływu biegu terminu na uzupełnienie lub wyjaśnienie petycji stosuje się art. 57 § 1 k.p.a. Ustawa nie przewiduje

¹⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 1529 ze zm.

obowiązku poinformowania o pozostawieniu bez rozpatrzenia ze względu na upływ czternastodniowego terminu, ponieważ o tej okoliczności poucza się w wezwaniu sporządzanym na podstawie art. 7 ust. 2 u.p. (por. art. 12 ust. 2 u.p.). Pozostawienie bez rozpatrzenia nie wymaga jakiejkolwiek formy prawnej (decyzji lub postanowienia). Jest to czynność materialno-techniczna, co nie wyklucza poddania jej kontroli w ramach środków przewidzianych przez prawo do przeciwdziałania nieterminowemu załatwieniu sprawy¹⁸.

Obowiązek informowania nie występuje również w przypadku braków nieusuwalnych, o których mowa w art. 7 ust. 1 u.p. (co poniekąd jest zrozumiałe, ze względu na brak możliwości kontaktu z podmiotem wnoszącym petycję lub też brak możliwości przypisania mu odpowiedzialności za treść petycji). Zwracam uwagę na kategoryczność nakazu pozostawienia bez rozpatrzenia petycji obarczonej wadami nieusuwalnymi, o których mowa w art. 4 ust. 2 punkt 1 i 2 u.p. Niestety, ustawodawca nie wyjaśnił, który podmiot (adresat petycji niewłaściwy do jej rozpatrzenia czy podmiot właściwy do jej rozpatrzenia?) jest uprawniony do pozostawienia petycji bez rozpatrzenia. Artykuł 7 ust. 1 u.p. milczy na ten temat. Przychyłam się do wniosku, że powinien czynić to adresat petycji będący jednocześnie podmiotem właściwym do jej rozpatrzenia. Korespondowałoby to z zasadą wyrażoną w art. 7 ust. 2 u.p., który dość precyzyjnie przyznał kompetencję do sanowania wadliwej petycji podmiotom właściwym rzeczowo, a nie nominalnym adresatom petycji (por. art. 6 ust. 2, art. 7 ust. 2 u.p.). Moją wątpliwość wywołuje jednak odejście od tej zasady w art. 5 ust. 3 u.p. Posłużono się tam sformułowaniem „adresat petycji” bez dookreślenia go jako podmiotu właściwego rzeczowo do rozpatrzenia petycji. Równie dobrze można bronić innego poglądu: adresat petycji (niewłaściwy do jej rozpatrzenia) nie musi poświęcać swego czasu i środków publicznych na przekazanie petycji obarczonej wadami nieusuwalnymi wg właściwości. Adresat petycji stosuje wówczas art. 7 ust. 1 u.p. z pominięciem art. 6 ust. 1 i 2 u.p., ponieważ wady nieusuwalne (art. 4 ust. 2 punkt 1 lub 2 u.p.) są na tyle oczywiste, że ich stwierdzenie nie wymaga odniesienia do wiedzy oraz sfery kompetencji podmiotu właściwego. Należy zwrócić uwagę, że część wad nieusuwalnych (np. brak adresu do korespondencji) spowoduje niemożność wykonania dyspozycji art. 6 ust. 1 u.p. *in fine*.

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 8 maja 2013 r. (II OSK 2954/12), opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

2. Rozpatrywanie petycji

2.1. Procedura i terminy rozpatrzenia petycji

Wniesienie petycji wolnej od braków albo pisma uzupełniającego lub wyjaśniającego petycję (zob. art. 10 ust. 2 u.p.) rozpoczyna bieg trzymiesięcznego terminu na rozpatrzenie petycji, przy czym termin ten ma charakter instrukcyjny i jego upływ nie powoduje utraty kompetencji do załatwienia sprawy, a tym bardziej – ze względu na istotę petycji – nie powoduje dewolucji uprawnienia do rozpatrzenia petycji na organ wyższego stopnia (o ile w danym układzie instytucjonalnym takowy w ogóle występuje). Do obliczania biegu terminu stosuje się art. 57 § 3 k.p.a., zgodnie z którym terminy określone w miesiącach kończą się z upływem tego dnia w ostatnim miesiącu, który odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w ostatnim miesiącu nie było – w ostatnim dniu tego miesiąca. Upływ terminu (przy jednoczesnym braku przedłużenia terminu w trybie art. 10 ust. 3 u.p.), powoduje, że podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji pozostaje w bezczynności.

Ustawa nie przewiduje możliwości „zawieszenia” rozpatrywania petycji, a przez to zawieszenia biegu trzymiesięcznego terminu, przyjmując jedynie konstrukcję „przedłużenia terminu rozpatrzenia petycji” ze względu na okoliczności niezależne od podmiotu rozpatrującego, nie dłużej jednak niż do 3 miesięcy liczonych od upływu terminu podstawowego (art. 10 ust. 1 u.p.). W pesymistycznym rozwoju wydarzeń, petycję uznaje się za rozpatrzoną zgodnie z prawem, jeśli dokonano tego przed upływem sześciu miesięcy od dnia rozpoczęcia biegu (wpływ petycji pozbawionej wad do podmiotu uprawnionego do jej rozpatrzenia). Ustawodawca nie przewidział żadnych mechanizmów zapobiegających merytorycznej dezaktualizacji petycji, w związku z tym nie powinny zaskakiwać sytuacje, w której petycje wnoszone jako treść ściśle prospektywna będą odnosić się do wydarzeń rozstrzygniętych siłą faktów. Pewnym mechanizmem zabezpieczającym jest zakaz powoływania okoliczności innych niż „niezależne od podmiotu rozpatrującego petycję uniemożliwiających rozpatrzenie petycji w terminie 3 miesięcy od dnia jej złożenia” (art. 10 ust. 3 w zw. z art. 10 ust. 1 u.p.). W szczególności niedopuszczalne będzie powoływanie się na okoliczności o charakterze ściśle wewnętrznym, organizacyjnym (np. urlopy, choroba pracownika)¹⁹, ale nie można wykluczyć powoływania

¹⁹ Por. następujące stanowisko WSA w Lublinie z dnia 24 lutego 2015 r. (II SAB/Lu 30/15): „[...] znacznego przekroczenia terminu rozpoznania wniosku nie usprawiedliwia sytuacja osobista pracownika zajmującego się sprawami objętymi wnioskiem. Jedną z zasadniczych cech administracji publicznej jest bowiem jej ciągłość i stabilność, zapewniające codzienne, nieprzerwane funkcjonowanie państwa. Oznacza to, że administracja jako system działa nieprzerwanie i na bieżąco załatwia sprawy jednostek bez względu na zmiany kadrowe w danym organie. Odstępstwa od tej zasady mogą być wprowadzone jedynie w drodze ustawy i mają miejsce w stanach nadzwyczajnych. Innymi słowy, podstawowym zadaniem burmistrza jako reprezentanta podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, a jednocześnie zwierzchnika służbowego pracowników urzędu miasta jest takie zorganizowanie pracy w tym

się na konieczność zasięgnięcia dodatkowych informacji, uzyskania wyjaśnień od podmiotów trzecich lub podległych organizacyjnie²⁰.

Precyzyjne uregulowanie zdarzenia otwierającego bieg terminu (art. 10 ust. 2 u.p.) może świadczyć o tym, że intencją ustawodawcy było stworzenie warunków do rozpatrywania petycji kompletnej pod względem podmiotowym (w zakresie elementów identyfikujących zarówno wnoszącego, jak i „beneficjenta” petycji, o którym mowa w art. 5 u.p.), jak i – co najważniejsze – merytorycznym, przedmiotowym (art. 4 ust. 2 pkt 4 u.p.).

W przypadku organów władzy ustawodawczej (Sejm i Senat) oraz organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego może powstać obowiązek przekazania petycji do rozpatrzenia organowi wewnętrznemu, o ile dokonano jego wyodrębnienia odpowiednio w regulaminach izb parlamentu²¹ lub statucie jednostki samorządu terytorialnego. Organem odpowiedzialnym za nadanie biegu petycji w Sejmie jest Marszałek Sejmu, zaś w Senacie – Marszałek Senatu. Powstaje tu pewna wątpliwość w zakresie rozpoczęcia biegu terminu, o którym mowa w art. 10 ust. 2 u.p. Otóż nie do końca wiadomo, czy „właściwy podmiot” powołany w tym ostatnim przepisie, to organ wewnętrzny podmiotu rozpatrującego petycję, czy też niefortunne odwołanie się do „podmiotu właściwego do rozpatrzenia petycji”. Możliwe jest również potraktowanie tej rozbieżności językowej jako zamierzonego zabiegu prawodawcy. W praktyce oznacza to, iż czas upływający od chwili wniesienia petycji do Sejmu i Senatu, przez nadanie biegu petycji przez marszałka izby, aż do jej wpływu do sekretariatu regulaminowo wskazanej komisji nie zostanie zaliczony w poczet trzymiesięcznego terminu na rozpatrzenie petycji, gdyż termin rozpatrzenia najzwyczajniej nie rozpoczyna swego biegu.

Rozpatrywanie petycji pociąga za sobą obowiązki informacyjne, które należy realizować na podstawie przepisów u.d.i.p. w części dotyczącej tzw. bezwnioskowego dostępu do informacji publicznej – oraz art. 8 u.p., art. 11 ust. 3-4, art. 12 ust. 2 u.p. Zgodnie z art. 8 ust. 1 u.p. na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego niezwłocznie zamieszcza się informację zawierającą odwzorowanie cyfrowe (skan) petycji, datę jej złożenia oraz – w przypadku wyrażenia zgody na ujawnienie na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego danych osobowych podmiotu wnoszącego petycję lub podmiotu, o którym mowa

urzędzie, by nieobecność w pracy bądź inna niedyspozycja pojedynczego pracownika nie uchybiały zasadzie ciągłości działania administracji”, opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

²⁰ Por. J. Borkowski, *Teza nr 3 w komentarzu do art. 237 k.p.a.*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 9, Warszawa 2008, s. 872.

²¹ W przypadku Senatu będzie to Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (zob. pkt 6 załącznika do Regulaminu Senatu oraz przepisy art. 90 a–90 g Regulaminu Senatu), której prace w zakresie rozpatrywania petycji wyłączono spod zakresu zasady dyskontynuacji prac parlamentu. W chwili zamykania prac nad niniejszym tekstem trwały prace nad uchwałą implementującą art. 9 ust. 1 u.p. w przepisach Regulaminu Sejmu.

w art. 5 ust. 1 – imię i nazwisko albo nazwę podmiotu wnoszącego petycję lub podmiotu, w interesie którego petycja jest składana. Jeżeli podmiot władzy publicznej jest jednocześnie podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej (a trudno wskazać przypadek, w którym kumulacja tych ról nie następuje), to skan petycji powinien zostać udostępniony na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej prowadzonej przez podmiot rozpatrujący petycję²². Ponadto przepisy art. 8 ust. 2 u.p. konkretyzują istniejący już obowiązek udostępniania informacji publicznej o stanie przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania lub rozstrzygania (zob. art. 8 ust. 3 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. e u.d.i.p.). Mimo że ustawa o petycjach milczy na ten temat, obowiązkiem podmiotu rozpatrującego petycję jest przeprowadzenie anonimizacji tekstu petycji udostępnianego w BIP z zachowaniem wymogów określonych w art. 5 i 8 ust. 6 u.d.i.p.

Ustawa w ograniczonym zakresie podejmuje wątek potencjalnego konfliktu prawa do informacji publicznej z prawem do prywatności osoby fizycznej wnoszącej petycję oraz osoby, o której mowa w art. 5 ust. 1 u.p. Na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej harmonizowanie prawa do prywatności oraz prawa do informacji następuje przez dość lakoniczny i kontrowersyjny przepis art. 5 ust. 1 u.d.i.p., niemniej jednak daje on pewne możliwości udostępnienia albo ograniczenia dostępu do informacji (danych osobowych) osób fizycznych publikowanych w BIP, w zależności od interesów prawnych towarzyszących ujawnieniu danej informacji i bez absolutyzowania prywatności lub prawa do informacji publicznej. Tymczasem ustawa o petycjach zakłada pierwszeństwo prawa do prywatności, przyjmując, że ujawnienie tożsamości wnoszącego petycję (lub osoby, o której mowa w art. 5 ust. 1 u.p.) na stronie internetowej jest uzależnione od jego zgody (art. 4 ust. 3 u.p.). Jest to całkowite odwrócenie pierwotnej koncepcji zawartej w senackim projekcie ustawy, który ujmował jawność danych podmiotu wnoszącego petycję jako zasadę, natomiast tajność jako wyjątek realizowany na fakultatywny wniosek o utajnienie danych osobowych (por. art. 6 projektu ustawy, druk Sejmu VII kadencji nr 2135). Uprawnienie do ochrony danych osobowych z oczywistych względów nie przysługuje podmiotowi wnoszącemu petycję niebędącym osobą fizyczną (art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych²³ *a contrario*)

Zważywszy, że mówi się tu o udzieleniu zgody na przetwarzanie cyfrowych danych osobowych (często o nieodwracalnych konsekwencjach), musi być ona wyrażona wprost i nie może być domniemywana przez podmiot rozpatrujący petycję (zob. art. 7

²² W przypadku Sejmu będzie to System Informacyjny Sejmu prowadzony na podstawie art. 202 a ust. 1 Regulaminu Sejmu.

²³ Dz. U. z 2014 r., poz. 1182, t.j. ze zm., dalej jako u.o.d.o.

pkt 5 u.o.d.o.) W przypadku wniosku o udostępnienie informacji publicznej (imienia i nazwiska osoby fizycznej wnoszącej petycję)²⁴, będzie on rozpoznawany na ogólnych zasadach wynikających z ustawy o dostępie do informacji publicznej, ponieważ ustawa o petycjach w żadnym zakresie nie modyfikuje obowiązków podmiotu, o którym mowa w art. 4 ust. 1 i 2 u.d.i.p. W przypadku trybu wnioskowego może okazać się jednak, że kontrola osoby fizycznej nad danymi osobowymi może zostać ograniczona usprawiedliwioną potrzebą debaty publicznej nad problemem podniesionym w petycji.

W związku z powyższym nasuwają się następujące spostrzeżenia.

Po pierwsze, mechanizm ochrony prywatności osoby wnoszącej petycję dostrzega skalę ryzyka towarzyszącego rozpowszechnianiu informacji w Internecie, który powoduje praktycznie niemożliwą do powstrzymania replikację informacji zarówno na serwerach pośredników przesyłających informację, jak i w urządzeniach końcowych indywidualnych odbiorców. Ograniczenia dostępu do danych osobowych można bronić ze względu na prostą okoliczność: tożsamość osoby fizycznej wnoszącej petycję do gminy wiejskiej na Suwalszczyźnie w sprawie selektywnej zbiórki odpadów ma znikome znaczenie dla człowieka mieszkającego na drugim krańcu Polski (co najwyżej podobieństwo zjawisk i idei leżących u podłoża petycji może skłaniać do poszukiwania informacji na ten temat). Wątpliwości będą nasuwać się jednak w momencie, w którym wnoszący petycję zwraca się do organów władzy publicznej o podjęcie działań, których realizacja może wpłynąć na sytuację prawną innych osób, niekoniecznie przy ich aprobacie. Konstytucyjne prawo petycji jest klasyfikowane jako uprawnienie polityczne. Będzie więc funkcjonować w kulturze konfliktu i konfrontacji różnych postaw oraz oczekiwań wobec władzy publicznej. Byłoby naiwnością zakładać petycje wolne od roszczeń o unormowanie kwestii światopoglądowych, uprzywilejowanie pewnych grup społecznych kosztem wolności innych, a wręcz demonstrujące wrogość wobec idei harmonizowania kolidujących interesów. Ukrywanie tożsamości podmiotu wnoszącego petycję może uniemożliwić nawiązanie debaty publicznej (często z natury osłabionej kondycją prasy i mediów²⁵), przedstawienie informacji poglądów, odmiennych stanowisk, być może krytycznych, co stanowi jedną z podstawowych wartości wynikających z art. 54 Konstytucji RP i art. 10 EKPCz²⁶. Paradoksalnie, może też przysparzać zarzutów i obniżyć zaufanie do organów

²⁴ Nie dzielam poglądów wyrażanych niekiedy w orzecznictwie, jakoby informacja w postaci imienia i nazwiska osoby niebędącej osobą pełniącą funkcję publiczną nie stanowiła informacji publicznej (art. 1 ust. 1 u.d.i.p.; por. uzasadnienia m.in. wyroku NSA z dnia 9 czerwca 2011 r., I OSK 477/11, opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Problem tkwi raczej w ocenie, jak daleko idącej ochrony udzielić takiej osobie w formie decyzji administracyjnej w przypadku zainteresowania osób trzecich.

²⁵ M. Bernaczyk, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 79.

²⁶ Szerzej na temat konwencyjnych standardów debaty publicznej i prawa krytyki oponenta politycznego w kontekście rozpowszechniania informacji zob. uzasadnienie wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia

władzy publicznej, instytucji lub organizacji społecznej, jeśli w przestrzeni publicznej zaczną pojawiać się zarzuty „tajnego” procedowania na wniosek nieujawnionych osób fizycznych.

Po drugie, absolutna ochrona tożsamości osoby wnoszącej petycję może rodzić ryzyko konfliktu interesów (np. składanie petycji przez osoby pełniące funkcje publiczne w organach właściwych do rozpatrzenia petycji lub przez osoby pozostające z nimi w relacjach mogących wywoływać wątpliwości co do ich bezstronności), co mogłoby – na równi ze wspomnianym uprzednio ograniczeniem debaty publicznej – doprowadzić do całkowitego podważenia przewodniej idei jawności i transparentności²⁷ deklarowanej początkowo przez pomysłodawców omawianej ustawy²⁸. Ostateczny kształt regulacji ożywia wątpliwości dotyczące jawności danych identyfikujących przedsiębiorcę, które wydawały się już zażegnane, tworząc swoiste prawo do anonimowości w sferze działalności gospodarczej. Nie da się bowiem inaczej skomentować petycji wniesionej przez osobę fizyczną w związku z prowadzoną przez nią działalnością gospodarczą, lecz bez jednoczesnej zgody, o której mowa w art. 4 ust. 3 u.p.²⁹. Niemniej istotnym problemem może być wykorzystywanie petycji jako pozoru obywatelskiej partycypacji zasłaniającej mechanizmy budowania klientyzmu politycznego i ekonomicznego, co w pewnej mierze odnotowała Helsińska Fundacja Praw Człowieka, śledząc przykłady finansowania prasy przez jednostki samorządu terytorialnego³⁰. W połączeniu z iluzorycznym systemem sądowej ochrony prawa petycji (zob. dalsze uwagi dotyczące sposobu załatwienia petycji) może prowadzić to do wypaczenia szlachetnej idei inkluzji obywateli w troskę o dobro wspólne.

1 października 2012 r. (I ACa 662/12), opubl. w Portalu Orzeczeń Sadu Apelacyjnego w Łodzi, <http://orzeczenia.lodz.sa.gov.pl/> [dostęp 27.IX.2015 r.].

²⁷ Na temat pojęć „jawność” i „transparentność” w polskim języku prawniczym i debacie publicznej zob. szerzej M. Bernaczyk, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 36–37.

²⁸ Zob. uzasadnienie senackiego projektu ustawy o petycjach z dnia 18 grudnia 2013 r., druk sejmowy nr 2135 (VII kadencja), s. 6.

²⁹ Zob. uzasadnienie wyroku WSA z dnia 10 marca 2015 r. (II SAB/Lu 7/15): „Stosownie do art. 43⁴ § 1 w związku z art. 43² § 2 Kodeksu cywilnego, imię i nazwisko osoby fizycznej stanowią obligatoryjny element firmy przedsiębiorcy, będącego osobą fizyczną, skierowany na zewnątrz i ujawniany celem umożliwienia rozpoznania przedsiębiorcy. Zatem osoba fizyczna, prowadząc działalność gospodarczą, godzi się na ujawnienie tych danych, tym samym na ograniczenie w tym zakresie prywatności. Wobec powyższego nie można mówić o naruszeniu prywatności osoby fizycznej, będącej przedsiębiorcą, poprzez udostępnienie jej imienia i nazwiska, skoro od początku prowadzenia działalności gospodarczej, to imię i nazwisko do strefy prywatności nie należy. Ujawnienie tych danych w ramach udzielenia informacji publicznej nie stanowią naruszenia tajemnicy przedsiębiorcy, jak też nie narusza prywatności tej osoby w rozumieniu art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej”, opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

³⁰ D. Bychawska-Siniarska, D. Głowacka, *Wolność słowa w prasie lokalnej*, (Relacja i Sprawozdanie z konferencji „*Obserwatorium wolności mediów w Polsce*” Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka), „Kwartalnik o Prawach Człowieka”, 2013, nr 1(5), s. 46.

Po trzecie, przy ocenie konfliktu prawa do prywatności osoby fizycznej wnoszącej petycję z prawem do informacji publicznej należy uwzględnić charakter sprawy będącej przedmiotem petycji i jej związek z poszczególnymi prawami. Jeśli petycja zostaje wniesiona w interesie własnym (np. prośba o podjęcie działań chroniących bezpieczeństwo osobiste, przeciwko przypadkom nękania lub dyskryminacji w obiektach użyteczności publicznej, szkołach, szpitalach itp.), to samo ujawnienie „odwzorowania cyfrowego (skanu) petycji” (nie wspominając już o ujawnieniu danych osobowych) może doprowadzić do wtórnej wiktylizacji osoby wnoszącej petycję (lub osoby, o której mowa w art. 5 ust. 1 u.p.). Jeśli uzna się, że zwrócenie się do organu władzy publicznej stanowi *per se* zrzeczenie się prawa do prywatności (czego autor nie aprobuje), legalizuje przetwarzanie danych osobowych zawartych w petycji, w tym rozpowszechnienie danych sensytywnych (zob. art. 27 u.o.d.o.), to nie tylko podważa się zasadę określoności ustawy w sferze ograniczeń autonomii informacyjnej jednostki. Neguje się również znaczenie petycji jako środka politycznego, kontrolnego lub ochronnego, we wszystkich sferach dotyczących prawa do prywatności, ponieważ osoba chcąc wykonać prawo petycji może nie być zdolna dostarczyć adresatowi rzetelnie umotywowanej petycji bez jednoczesnego narażania się na ingerencję lub dokuczliwą uwagę otoczenia. Wybrnąć z tej sytuacji może jedynie przez odwołanie się do współstosowanych przepisów u.d.i.p. oraz u.o.d.o., które już dziś przysparzają wystarczająco dużo wątpliwości interpretacyjnych³¹.

2.2. Formy odpowiedzi na petycję

Podmiot właściwy do merytorycznej i formalnej analizy petycji może odnieść się do niej w dwojaki sposób: merytorycznie (załatwienie petycji w określony sposób) albo pozostawić ją bez rozpatrzenia (co dotyczy petycji obarczonej nieusuniętymi brakami formalnymi lub tzw. petycji ponownej, o której mowa w art. 12 u.p.). Odmianą merytorycznego załatwienia tzw. petycji wielokrotnej jest ogłoszenie jej na stronie internetowej (art. 11 ust. 4 u.p.). Pamiętając o zasadzie odpowiedniego stosowania k.p.a. w sprawach nieuregulowanych, należy przyjąć, że rozpatrzenie petycji nie jest sprawą administracyjną, w której występują strony postępowania. Nie wydaje się rozstrzygnąć adresowanych do skarżącego, które przyznają, stwierdzają uprawnienie lub obowiązek określony w przepisach prawa, dlatego nie może być mowy o rozpatrywaniu petycji w formie decyzji administracyjnej. Jest to czynność faktyczna.

Doktryna prawa administracyjnego uznaje czynności faktyczne za pojemną znaczeniowo kategorię przeciwstawioną czynnościom prawnym³². Cechą czynności faktycznych jest możliwość kształtowania stosunków prawnych przez fakty, a nie przez

³¹ M. Bernaczyk, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 403–409.

³² Zob. A. Wiktorowska, *Czynności faktyczne*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 292.

reguły postępowania (np. akty administracyjne). Działania faktyczne są „formą aktywności w sensie czysto fizycznym, uchwytne w drodze percepcji zmysłowej”³³, w związku z czym nie mają do nich zastosowania przepisy procedury administracyjnej, aczkolwiek nie znaczy to, że są to działania prowadzone bez podstawy prawnej. Prawo nakazuje dokonywanie tych czynności, jednak w drodze wyjątku określa szczegółowo sposób ich wykonywania. W nauce prawa administracyjnego proponuje się ogólny podział tych czynności na materialno-techniczne oraz społeczno-organizacyjne³⁴. Na potrzeby omawianych zagadnień najistotniejsze są czynności materialno-techniczne, które uznaje się za działania prowadzone na określonej podstawie prawnej i wywołujące skutki prawne w sferze faktycznej lub faktycznej i prawnej³⁵, mimo że technika dokonywania tych czynności nie została sprecyzowana³⁶.

3. Petycja wielokrotna

Procedura rozpatrywania petycji wielokrotnej (art. 11 u.p.) opiera się na założeniu, że efektywność i ciągłość załatwiania spraw (także petycji, skarg i wniosków) przez organy władzy publicznej może w pewnych sytuacjach uzasadniać odejście od indywidualnego rozpraszania czasu, czynności analitycznych, środków publicznych i ich lepszego wykorzystania na rzecz grupy podmiotów wnoszących petycję. Aby rozpatrzyć petycję w tym trybie, muszą zostać spełnione następujące warunki:

- 1) wniesiono co najmniej dwie petycje dotyczące tej samej sprawy (niezależnie od tego, czy pochodzą one od różnych podmiotów, czy też tego samego);
- 2) między wniesieniem pierwszej i drugiej petycji w tej samej sprawie nie upłynął miesiąc.

W przypadku petycji pochodzących od różnych podmiotów, przyjęte rozwiązanie stanowi swoistą formę współuczestnictwa wyznaczanego treścią petycji, która musi dotyczyć „tej samej sprawy” (a nie tylko „podobnej”). Autor wyraża wątpliwość, czy

³³ Zob. R. Gałęski, *Czynności materialno-techniczne w systemie prawnych form działania administracji publicznej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2001, nr 48, s. 134.

³⁴ Aleksandra Wiktorowska wyjaśnia, że „są to takie same działania, jakich może dokonać również każda organizacja społeczna”, stąd ten typ działań administracji publicznej określa się również „działaniem niewładczym, chociaż samo to pojęcie obejmuje również pewne działania prawne, np. porozumienie administracyjne lub czynności prawa cywilnego”; zob. A. Wiktorowska, *op. cit.* Z kolei Robert Gałęski akcentuje element wielopodmiotowości, który polega na współdziałaniu organu oraz innych podmiotów (prywatnych, społecznych lub publicznoprawnych). Powoduje to, że organ nie jest w stanie przeprowadzić tych działań samodzielnie, a podjęte działanie staje się tym samym działaniem niewładczym; zob. R. Gałęski, *Czynności materialno-techniczne w systemie prawnych form działania administracji publicznej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2001, nr 48, s. 134.

³⁵ Zob. *ibidem*, s. 142.

³⁶ Zob. A. Błaś, *Prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 1998, s. 319.

identyczność sprawy (przy oczywistej swobodzie odmiennego jej zwербalizowania) służy osiągnięciu „sprawności, oszczędności oraz ekonomiki postępowania”³⁷ deklarowanej w uzasadnieniu projektu ustawy, ponieważ należało wzbogacić tę przesłankę chociażby o wymóg np. „istotnego podobieństwa”. Przy ocenie tożsamości spraw należy brać pod uwagę nie tylko formę (słownictwo może być identyczne), ale i treść petycji oraz okoliczności towarzyszące jej wniesieniu, które powodują, że reguły znaczeniowe nakazują nadawać jednobrzmiącym dokumentom różne znaczenie (np. petycja wniesiona 15 sierpnia 2015 r. z apelem o pomoc w zapobieganiu i zwalczaniu „ostatnich” skutków klęski żywiołowej na terenie gminy może mieć takie same brzmienie jak petycja złożona miesiąc wcześniej do tego samego adresata, ale okresy, w których je złożono mogą powodować, iż odnoszą się do zupełnie innych katastrof naturalnych i rodzaju wyrządzonych szkód; nie można zatem rozpoznać ich wspólnie, mimo merytorycznego podobieństwa, a nawet konieczności odniesienia się do tych samych metod i środków).

Rozpatrzenie petycji wielokrotnej ma charakter fakultatywny i podmiot właściwy do ich rozpatrzenia może, lecz nie musi podjąć decyzję o ich łącznym rozpatrywaniu. Podmiot (lub podmioty) wnoszące petycje składające się na petycję wielokrotną nie mają możliwości zaskarżenia zarządzeń, postanowień lub uchwał organów władzy publicznej, mimo możliwości istotnego wydłużenia terminu na rozpatrzenie petycji wskutek wyznaczenia tzw. okresu oczekiwania na dalsze petycje (por. 11 ust. 2 u.p.).

Kolejną niekorzystną okolicznością jest odejście od zindywidualizowanego wezwania doręczanego w trybie odpowiednio stosowanych przepisów k.p.a. na rzecz ogłoszenia na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej podmiotu rozpatrującego petycję. Podmioty zainteresowane nie są informowane o tym ogłoszeniu i powinny we własnym zakresie monitorować informacje umieszczane na stronie internetowej przez podmiot rozpatrujący petycję. Ogłoszenia umieszczone na stronie w trybie art. 11 ust. 2 zd. 1, art. 11 ust. 3 zd. 1 u.p. rozpoczyna bieg terminów, co w przypadku pozostawienia petycji bez rozpatrzenia może rodzić w praktyce spory o rzeczywistą datę ogłoszenia. W piśmiennictwie sygnalizowano, że kontrola udostępniania informacji w Biuletynie Informacji Publicznej – mimo ustawowych obostrzeń w tym zakresie (zob. art. 8 ust. 6 pkt 5 u.d.i.p.), ma charakter iluzoryczny³⁸. Podmiot załatwiający petycję wielokrotną nie ma również obowiązku indywidualnego zawiadamiania podmiotów wnoszących petycje

³⁷ Zob. uzasadnienie senackiego projektu ustawy o petycjach z dnia 18 grudnia 2013 r., druk sejmowy nr 2135 (VII kadencja), s. 6.

³⁸ Szerzej na ten temat zob. M. Bernaczyk, *Kontrola bezwnioskowego udostępniania informacji publicznej*, [w:] M. Bernaczyk, *Obowiązek bezwnioskowego udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2008, opubl. w Systemie Informacji Prawnej Lex Omega.

o sposobie jej załatwienia, gdyż ogłoszenie na stronie internetowej zastępuje zawiadomienie (art. 11 ust. 4 zd. 2 u.p.).

4. Petycja powtórna (ponowna)

Rozwiązanie przyjęte w art. 12 u.p. stanowi odpowiednik art. 239 § 1 k.p.a. przewidującego tzw. uproszczony tryb postępowania w sprawach skargowych, jeśli „skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności”. W uzasadnieniu projektu ustawy o petycjach powołano się na analogiczny zamysł towarzyszący regulacji kodeksowej³⁹: konieczność „zapobiegania wielokrotnemu rozpatrywaniu tych samych spraw, spowodowanych uporczywym wnoszeniem petycji niezawierających żadnych nowych treści, lecz ponawianych z niewiedzy lub pobudek pieniaczkich”⁴⁰.

Różnica między petycją powtórnią a wielokrotną polega na tym, że w przypadku petycji wielokrotnej nigdy nie istniała petycja rozpatrzona (załatwiona w określony sposób) dotycząca danej sprawy.

W przeciwieństwie do reguły kodeksowej, art. 12 ust. 1 u.p. ogranicza prawo petycji ze względu na brak „nowych faktów lub dowodów”, przy czym nowe fakty lub dowody należy traktować bardzo szeroko. Chodzi tu o fakty konwencjonalne (np. zmiana interpretacji prawa) oraz empiryczne. Dotyczą one zarówno przedmiotu petycji, jak i niekiedy subtelnie powiązanych z nim aspektów podmiotowych (np. osoba niepełnosprawna może powołać się na pozornie te same fakty lub dowody, ale przeoczenie niepełnosprawności ruchowej podmiotu wnoszącego „ponowną” petycję może powodować, że adresat ocenia pojęcie „dostępności” publicznej infrastruktury w poprzedniej petycji ignorującej w ogóle perspektywę niepełnosprawnych).

Miarą przesłanki nowości faktów i dowodów jest ich odmienność od stanu z chwili rozpatrzenia poprzedniej petycji, dlatego na gruncie art. 12 ust. 1 u.p. można mówić o zasadzie *first come – first served*. Ważne jest to, że punktem odniesienia przy ocenie owej nowości jest petycja, która niekoniecznie pochodzi od tej samej osoby. W przeciwieństwie do art. 239 § 1 k.p.a., w przepisach art. 12 u.p. nie sposób dostrzec wymogu pochodzenia petycji rozpatrzonej i ponownej od tego samego podmiotu. Kolejną kwestią budzącą kontrowersje jest posłużenie się sformułowaniem „sprawa, która była

³⁹ M. Jaśkowska następująco komentuje art. 239 §1 k.p.a.: „W przypadku skargi o znamionach pieniaczwa pozostawiono uznaniu organu sposób załatwienia sprawy”, teza nr 1 w komentarzu art. 239 § 1 k.p.a. [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *op. cit.*

⁴⁰ Zob. uzasadnienie senackiego projektu ustawy o petycjach z dnia 18 grudnia 2013 r., druk sejmowy nr 2135 (VII kadencja), s. 6.

przedmiotem petycji już rozpatrzonej” (art. 12 ust. 1 u.p.). W przypadku petycji wielokrotnej użyto pojęcia „ta sama sprawa”, natomiast omawiany przepis rodzi obawę, że na jego podstawie może dochodzić do eliminacji petycji dotyczących zaledwie podobnego zakresu merytorycznego.

Obowiązkiem podmiotu właściwego do rozpatrzenia petycji jest niezwłoczne poinformowanie podmiotu wnoszącego petycję o pozostawieniu petycji bez rozpatrzenia i poprzednim sposobie załatwienia petycji (art. 12 ust. 2 u.p.), najlepiej ze wskazaniem źródła informacji, w którym można zapoznać się ze sposobem załatwienia i uzasadnieniem petycji. Różnica w sformułowaniu przepisów art. 12 ust. 2 oraz art. 13 ust. 1 u.p. (pominięcie „uzasadnienia” w art. 12 ust. 2 u.p.) sugeruje, że są to dwie odrębne formy działania o różnym zakresie obowiązków. W przypadku tzw. petycji powtórnej zakres udzielonej informacji jest niewątpliwie węższy, niemniej jednak konieczny, ponieważ podmiot wnoszący petycję może najzwyczajniej nie wiedzieć, że sprawa poruszona przez niego w petycji była już przedmiotem merytorycznej oceny.

5. Charakter prawny rozstrzygnięcia petycji (sposób załatwienia petycji)

Pod pojęciem sposobu rozpatrzenia petycji należy rozumieć obowiązek sporządzenia uzasadnionej, pisemnej odpowiedzi ustosunkowującej się do żądań, twierdzeń, ocen przedstawionych w petycji, co może polegać w szczególności na wyborze jednego lub wielu z następujących sposobów:

- 1) złożeniu deklaracji, obietnicy podjęcia lub zaniechania określonych działań;
- 2) przedłożeniu projektu działań stanowiącego podstawę do załatwienia petycji;
- 3) odmowie podjęcia postulowanych działań lub przerwania bieżących;
- 4) polemicznej lub aprobującej ocenie faktów, ocen i okoliczności powołanych w petycji.

Rozpatrywanie petycji zostało wyraźnie odróżnione od „sposobu załatwienia petycji” (art. 13 ust. 1 u.p.), które kończy postępowanie w stosunku do petycji. W przeciwieństwie do innych władczych form działania organów władzy publicznej, rozpatrzenie petycji w określony sposób nie wywołuje jeszcze żadnych skutków prawnych, nie kończy się rozstrzygnięciem o charakterze władczym, jest oficjalnym stanowiskiem co do zamierzeń podmiotu rozpatrującego petycję, jednak – pomijając polityczny charakter – nie stanowi przyrzeczenia, zobowiązania do określonego działania w przyszłości. Organ władzy publicznej nie jest związany stanowiskiem określonym w dokumencie rozpatrującym petycję – w szczególności określony (i zaakceptowany przez rozpatrzenie petycji) postulat wykonywania zadań władzy publicznej nie stanowi jakiegokolwiek

„super normy” przełamującej istniejące kompetencje i właściwości w zakresie sprawowania władzy publicznej i gospodarowania mieniem publicznym. Wyrażono to zresztą bardzo wyraźnie przez zakaz skargi na sposób załatwienia petycji (art. 13 ust. 2 u.p.), co zresztą stanowi powtórzenie ugruntowanych poglądów doktryny⁴¹ i orzecznictwa⁴². Inaczej rzecz ujmując: odrębne przepisy mogą przewidywać możliwość zaskarżenia np. czynności konwencjonalnej doniosłej prawnie (przez którą zmanifestował się sposób załatwienia petycji), ale jeśli istniały alternatywy tych czynności (w tym sfera uznania administracyjnego), to nie można skarżyć decydenta, iż dokonał wyboru niezgodnego ze stanowiskiem zawartym w rozstrzygnięciu petycji lub subiektywnymi oczekiwaniami wnoszącego petycję. Oceniając zamysł towarzyszący art. 13 ust. 2 u.p., można mówić o konwersji zasady niekonkurencyjności postępowań skargowych dla postępowań orzeczniczych prowadzonych przez organy administracyjne, sądowe lub organy *quasi-sądowe*⁴³.

Rozstrzygnięcie (załatwienie) petycji nie podlega zaskarżeniu na drodze sądowej⁴⁴, w szczególności nie przewidziano *actio popularis* jako przedmiotu zaskarżenia w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴⁵. Zgodnie z powołanym przepisem sądy administracyjne sprawują kontrolę administracji publicznej przez rozpatrywanie skarg na:

- 1) decyzje administracyjne;
- 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty;
- 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie;
- 4) inne niż określone w pkt 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa;
- 5) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach;

⁴¹ A. Matan, *Teza nr 14 w komentarzu do art. 221 k.p.a.*, [w:] G. Łaszczyca, A. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Tom II. Komentarz do art. 104–269, Opubl. w Systemie Informacji Prawnej LEX Omega, Warszawa 2007.

⁴² J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie...*, *op. cit.*, s. 595 z powołaniem na postanowienia NSA z dnia 9 grudnia 1999 r. (III SAB 7/99) oraz z dnia 15 stycznia 2001 r. (II SA/Wr 1704/00), opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

⁴³ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie...*, s. 588.

⁴⁴ Por. postanowienie NSA w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2001 r. (I SA 2668/00), postanowienie NSA z dnia 21 września 2001 r. (I SA 2347/01), wyrok NSA z dnia 20 lipca 2004 r. (OSK 650/04), postanowienie NSA z dnia 24 października 2008 r. (I OSK 1300/08), opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

⁴⁵ Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.

- 6) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej;
- 7) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej;
- 8) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego;
- 9) beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1–5.

Brak jakiejkolwiek wypowiedzi ustawodawcy na temat ochrony prawa petycji skłania do poszukiwania odpowiedzi pośród zbliżonych wątków problemowych towarzyszących procedurze rozpatrywania skarg i wniosków. W dotychczasowym stanie prawnym NSA stanął na stanowisku, że sąd administracyjny „nie jest właściwy do rozpoznawania skarg na beczynność w zakresie skargi powszechnej wnoszonej w trybie Działu VIII k.p.a.”⁴⁶. Przesunięcie petycji z Działu VIII k.p.a. (zob. art. 16 u.p.) do odrębnej regulacji ustawowej nie zmienia aktualności tego poglądu, a podobieństwa między petycją, skargą i wnioskiem skłaniają do (pesymistycznej) prognozy, że po wejściu w życie przepisów u.p. nie dojdzie do eksklusywnego potraktowania prawa petycji.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym negowano nie tylko możliwość zaskarżenia sposobu załatwienia skarg i wniosków, ale i samą możliwość stwierdzenia beczynności w przedmiocie rozpoznania skargi i wniosku. Komentując art. 237 § 4 k.p.a. – mający swój częściowy odpowiednik w art. 10 i 13 ust. 1 u.p. – Małgorzata Jaśkowska stanęła na stanowisku, że na niezałatwienie skargi w terminie [„bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca” – zob. art. 237 § 1 k.p.a. – przyp. aut.]. służy zażalenie (zgodnie z art. 37 k.p.a.), zaś „termin ten dotyczy jednak załatwienia, nie zaś rozpatrzenia skargi”⁴⁷. Cytowana autorka stanowczo podkreśla, że „nie służy natomiast w tym przypadku skarga do sądu administracyjnego na beczynność czy przewlekłe rozpatrywanie sprawy [...]. W takim postępowaniu nie rozstrzyga się konkretnej sprawy administracyjnej. Konsekwencją tego jest, że w tym postępowaniu nie przysługuje również skarga na beczynność [...] jakkolwiek na mocy art. 237 § 4 w razie niezałatwienia sprawy w terminie określonym w art. 237 § 1 stosuje się przepisy art. 36–38, to na tym kończą się możliwości wyegzekwowania od organu obowiązku udzielenia odpowiedzi, ponieważ w przypadku tej instytucji stronie nie służy prawo skargi do sądu administracyjnego na beczynność organu. Nie przysługuje również prawo do zaskarżenia niesatisfakcjonującej odpowiedzi”⁴⁸. Ewa Wójcicka również zdaje się aprobującą odnosić do

⁴⁶ Postanowienie NSA z 17 września 2001 r., II SAB/Wr 17/01, niepubl., dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

⁴⁷ M. Jaśkowska, *Teza nr 3 w komentarzu do art. 237 k.p.a.*, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *op. cit.*

⁴⁸ M. Jaśkowska, *Teza nr 4 w komentarzu do art. 237 k.p.a.*, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *op. cit.*, z powołaniem na liczne przykłady z orzecznictwa (postanowienie NSA w Warszawie z dnia 18 lutego 1997 r.,

takiej oceny prawnej, konkludując, że nie stanowi to naruszenia prawa do sądu (art. 45 Konstytucji RP), ponieważ „zawiadomienie o sposobie załatwienia petycji (skargi wniosku) nie jest merytorycznym załatwieniem sprawy, tylko czynnością materialno-techniczną, która nie rozstrzyga o uprawnieniach lub obowiązkach jednostki”⁴⁹. Ten ostatni pogląd może budzić zaskoczenie, ponieważ ta sama autorka zaliczała do istoty prawa petycji skorelowany z prawem jednostki obowiązek przyjęcia i rozpatrzenia petycji⁵⁰. Można zgadzać się (np. w imię efektywności aparatu biurokratycznego, ze względu na przedstawicielski charakter sprawowania władzy publicznej itd.), że nie powinno się wikłać organów władzy publicznej w spór o sposób załatwienia petycji, niemniej jednak aprobatą dla braku jakichkolwiek środków sądowej ochrony prawnej w sytuacji milczenia podmiotu zobowiązanego zamienia prawo petycji w *nudum ius*. Od zaskarżenia sposobu petycji należy odróżnić sytuację, w której adresat petycji lub podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji nie podejmuje jakichkolwiek działań w przepisany prawem terminie. Milczenie podmiotu właściwego do rozpatrzenia petycji jest więc jednoznaczne z zanegowaniem prawa petycji, skoro jego korelatem jest obowiązek przyjęcia i rozpatrzenia przez władze publiczne. W ocenie autora, milczące ignorowanie petycji to nic innego jak oświadczenie, że określony podmiot wnoszący petycję nie zasługuje na udział w życiu politycznym, kontrolę społeczną lub jakąkolwiek uwagę ze strony organów władzy publicznej. W skrajnych wypadkach może to wywoływać dyskryminację, wykluczenie społeczne poszczególnych osób lub ich grup, a przede wszystkim eliminację z dyskursu publicznego zagadnień istotnych, wartościowych, lecz niewygodnych dla osób pełniących funkcje publiczne. Poglądy o braku możliwości sądowej kontroli wykonywania przepisów u.p. pogłębiają (poparte badaniami naukowymi nad działalnością Sejmu i Senatu⁵¹) operacyjne zamknięcie systemu politycznego. Pod tym ostatnim pojęciem rozumiemy stan, w którym „system polityczny nie przyjmuje informacji z otoczenia, zatem jego wytwory powstają w wyniku przetwarzania informacji pochodzących niemal wyłącznie z wewnętrznego obiegu komunikacyjnego”⁵².

Argumentowanie przeciwko sądowej ochronie prawa petycji za pomocą ustawowej formy przedsięwziętej czynności jest również mocno dyskusyjne, skoro od ponad dekady sądy administracyjne uznają się za właściwe do rozpoznawania skarg na bezczynność

III SAB 1/97, LEX nr 29038, postanowienie NSA w Warszawie z dnia 21 listopada 2000 r., III SAB 108/99, LEX nr 48017, postanowienie NSA z dnia 14 października 2010 r., II OSK 2019/10, LEX nr 743368, postanowienie NSA z dnia 12 marca 2013 r., I OSK 318/13, LEX nr 1305299) oraz K. Milart-Szostak, *Wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawach samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, 2003, nr 9, s. 68.

⁴⁹ E. Wójcicka, *op. cit.*, s. 192.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 163 i 335.

⁵¹ Gorzkiej i wiarygodnej refleksji na ten temat dostarczają badania A. Dudzińskiej zawarte w interesującej monografii *System zamknięty. Socjologiczna analiza procesu legislacyjnego*, Warszawa 2015.

⁵² A. Dudzińska, *op. cit.*, s. 147.

w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej⁵³, a obowiązek jej udostępnienia (skorelowany z prawem podmiotowym z art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP) przybiera postać czynności materialno-technicznej⁵⁴.

Integralną częścią ustawowego prawa petycji jest prawo do bycia zawiadomionym o sposobie załatwienia petycji wraz z uzasadnieniem w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 13 ust. 1 u.p.; zob. także art. 12 ust. 2 u.p.), chyba że ustawa stanowi inaczej (co ma miejsce w przypadku petycji wielokrotnej; zob. art. 11 ust. 4 zdanie drugie u.p.; wówczas podmioty wnoszące petycję muszą zapoznać się samodzielnie z informacją kończącą ustawowe postępowanie).

⁵³ M. Bernaczyk, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 341–343.

⁵⁴ Podobieństwa między funkcją prawa do informacji i prawa petycji są dostrzegane, ale bez przełożenia na rozważania o ochronie tego ostatniego, E. Wójcicka, *op. cit.*, s. 173–174.

