



KANCELARIA SENATU
BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI

Instytucja petycji
w Polsce oraz w krajach europejskich
– stan obecny i perspektywy

OPINIE
EKSPERTYZY

OE – 238

SIERPIEŃ 2015

BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI
Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych

Instytucja petycji
w Polsce oraz w krajach europejskich
– stan obecny i perspektywy

OPINIE
EKSPERTYZY

OE-238

Kancelaria Senatu
Sierpień 2015

Materiał przygotowany przez Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych
Biura Analiz i Dokumentacji.
Biuro Analiz i Dokumentacji zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone
przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.
Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.
Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu do-
puszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy
z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych
(Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.)
i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych.
W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego
zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2015

Biuro Analiz i Dokumentacji
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska – tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,
e-mail: Agata.Karwowska-Sokolowska@senat.gov.pl
Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel. 22 694 90 53,
e-mail: Ewa.Nawrocka@senat.gov.pl
Wicedyrektor – Romuald Łanczkowski – tel. 22 694 95 32
e-mail: Romuald.Lanczkowski@senat.gov.pl
Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 22 694 92 04, fax 22 694 94 28
Redaktor prowadzący – Robert Stawicki
Opracowanie graficzno-techniczne, druk i oprawa
Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Instytucja petycji w Polsce oraz w krajach europejskich – stan obecny i perspektywy¹

1. Wstęp

Prawo do petycji ma długą tradycję w Polsce i na świecie. Przez polskiego ustrojodawcę uznane zostało za jedno z najistotniejszych praw jednostki. Wpisuje się w konstytucyjne zasady, będące podstawą naszego ustroju, przede wszystkim suwerenności narodu, demokracji partycypacyjnej i dialogu społecznego. Przyczynia się do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego poprzez uspołecznienie procesu decyzyjnego, służy ochronie praw i wolności jednostki. Konstytucja bardzo szeroko ujmuje zarówno krąg podmiotów uprawnionych do przedkładania petycji, jak i ich adresatów. Wskazuje również, że petycje można składać w interesie własnym, publicznym i innych osób, jeśli wyrażą one na to zgodę.

Pomimo że od uchwalenia polskiej ustawy zasadniczej upłynęło już 18 lat, z podmiotowego prawa do petycji, określonego w art. 63 Konstytucji, obywatele i inne uprawnione podmioty *de facto* nie mogli skutecznie korzystać, gdyż nie było przepisów określających zasady składania i rozpatrywania petycji. Brak takiej regulacji ustawowej przez tak długi czas niewątpliwie stanowi jedno z największych zaniechań legislacyjnych. Choć po 1997 r. były podejmowane próby ustawowego uregulowania prawa do petycji, np. zainicjowana przez Radę Ministrów nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego, wycofana jednak w związku z jej negatywną oceną, to dopiero w 2014 r. działania na rzecz ustawowej regulacji petycji zostały uwieńczone sukcesem. Główne zasługi należy w tej mierze przypisać Senatowi, który już w VII kadencji przygotował projekt ustawy o petycjach i złożył go w Sejmie. Projekt zyskał pozytywną ocenę, ale prace nad nim zostały przerwane w związku z końcem kadencji Sejmu. W 2012 r. Senat ponownie wystąpił z inicjatywą ustawodawczą w tej kwestii, czego efektem jest uchwalona 11 lipca 2014 r. pierwsza w historii polskiego ustroju ustawa o petycjach, która wejdzie w życie 6 września 2015 r.

2. Geneza prawa do petycji w Europie i Stanach Zjednoczonych

Prawo do petycji jest znane i funkcjonuje od dawna w wielu państwach na świecie. W Europie pierwowzoru tej instytucji można upatrywać już w czasach starożytnych, kiedy mieszkańcy rzymskich prowincji w petycjach kierowanych do cesarza mogli wyrażać swoje niezadowolenie i prośby w sprawach dotyczących zarządzania prowincją². W średniowiecznej Hiszpanii

¹ Opracowanie jest uaktualnioną i poszerzoną wersją publikacji: A. Rytel-Warzocho, *Prawo petycji w Polsce na tle rozwiązań europejskich – stan obecny i perspektywy*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.

² Szerzej zob. B. Kowalski, *Początki petycji. Starożytność*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2005, nr LXIX, s. 197 i nast.

ukszałtowała się natomiast instytucja podpisu prawnego (zwana też prawem podpisu), która w późniejszym czasie przekształciła się w „pismo krzywd” (*agravios*), kierowane do parlamentu lub sądu³.

Z biegiem lat również w innych państwach zaczęto poszukiwać instrumentów prawnych, które pozwoliłyby obywatelom, zarówno indywidualnie, jak i zbiorowo, bezpośrednio zwracać się do władz w sprawach dla nich istotnych. Wystąpienia te mogły mieć różny charakter i motywacje, przede wszystkim miały zaś służyć wyrażaniu przez obywateli ich niezadowolenia i prezentowaniu krytycznych uwag o działaniach organów państwa. Z tego względu podmiotom, które chciały skorzystać z prawa do petycji, niezbędne było zagwarantowanie odpowiedniej ochrony przed ewentualnymi negatywnymi konsekwencjami ze strony władz, przede wszystkim uchronienie ich przed prześladowaniami, represjami, więzieniem, a nawet utratą życia⁴.

W Anglii źródła prawa do petycji można doszukiwać się w XIV-wiecznej instytucji „naprawienia krzywd” (*redress of grievances*). Ten formalny środek prawny, który ukształtował się w prawie zwyczajowym (*common law*), umożliwiał jednostce zwracanie się do parlamentu. Petycje mogły być kierowane do Izby parlamentu, jak również do króla. Z tej ostatniej możliwości w XVII w., w okresie rządów Stuartów, często korzystali przeciwnicy monarchy, którzy w ten sposób mogli jawnie krytykować jego politykę. Pomimo podejmowanych przez króla prób ograniczenia prawa do petycji instytucja ta przetrwała, a uchwalony w 1689 r. *Bill of Rights* formalnie potwierdził prawo poddanych do składania petycji i co istotne – zakazał stosowania jakichkolwiek represji wobec osób, które z niego skorzystają. W XVIII w. wobec słabnącej pozycji monarchy wzrastało znaczenie petycji kierowanych do Izby Gmin (tzw. *public petitions*). Były one wręcz masowo składane aż do XIX w., kiedy ich znaczenie stopniowo zaczęło maleć. Niewątpliwie przyczyną tego była postępująca demokratyzacja prawa wyborczego, rozwój partii politycznych i upowszechnienie prasy, co pozwoliło na wyrażanie woli przez obywateli również w inny sposób. W 1819 r. Izba Gmin odeszła od dotychczasowej zasady prowadzenia plenarnych debat w sprawie przedłożonych petycji⁵.

Prawo do petycji, jako istotne prawo przysługujące obywatelom, zostało uregulowane już w pierwszych nowożytnych ustawach zasadniczych. W Konstytucji Stanów Zjednoczonych z 1787 r., na mocy pierwszej poprawki z 1789 r., wprowadzono zakaz uchwalania ustaw, które zabraniałyby obywatelom składania skarg do rządu. Krąg podmiotów, do których można było składać petycje, został z czasem rozszerzony na mocy orzeczeń Sądu Najwyższego na wszystkie organy władzy publicznej. Prawo składania petycji do wszystkich konstytucyjnych organów państwa przewidywały również konstytucje francuskie z lat: 1791, 1793 i 1799. Na mocy tych przepisów obywatele mogli składać petycje indywidualnie lub zbiorowo, w celu wyrażenia swojego niezadowolenia, a także przedstawienia organom władzy swoich sugestii, próśb i postulatów.

W XIX w. prawo do petycji wyraźnie ewoluowało. Petycje, które początkowo były wyłącznie środkiem ochrony praw jednostki, stały się istotnym instrumentem komunikowania się obywateli z organami władzy, umożliwiającym kierowanie do władzy pytań i inicjowanie działań w interesujących obywateli kwestiach⁶.

³ K. Complak, *Hiszpańska ustawa organiczna o petycji z 12 XI 2005 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2, s. 196.

⁴ Zob. R. Piotrowski, *Konstytucyjne uwarunkowania prawa petycji oraz pożądaných kierunków zmian legislacyjnych w tym zakresie*, [w:] *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim*, OE-85, Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu, Warszawa 2008, s. 26.

⁵ B. Banaszak, *Prawo obywateli do występowania ze skargami i wnioskami*, Warszawa 1997, s. 7 i nast.; E. Wójcicka, *Prawo petycji do parlamentu Wielkiej Brytanii. Geneza i rozwój*, „Studia Erasmiensia Wratislaviensia” 2010, nr 4, s. 196 i nast.

⁶ B. Banaszak, *op.cit.*, s. 8.

Prawo do petycji pojawiło się też w ustawach konstytucyjnych innych państw europejskich (art. 21 Konstytucji Belgii z 1831 r., art. 11 austriackiej Ustawy Konstytucyjnej o Powszechnych Prawach Obywateli z 1867 r., art. 57 Konstytucji Szwajcarii z 1874 r.). Dalsza konstytucjonalizacja prawa do petycji nastąpiła po I wojnie światowej, kiedy na arenie międzynarodowej pojawiły się niepodległe państwa, które na nowo musiały określić swój ustrój. W 1920 r. prawo do petycji wpisane zostało do konstytucji: weimarskiej, Czechosłowacji i Estonii, w 1921 r. – do konstytucji Polski, w 1922 r. – Litwy, a w 1923 r. – Rumunii⁷. Po II wojnie światowej konstytucyjna regulacja prawa do petycji stała się właściwie standardem demokratycznego państwa. Co więcej, w XX w. prawo do petycji zyskało nowy, ponadnarodowy wymiar na stałe wpisując się do porządku międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej. Art. 194 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską stanowił, że „wszyscy obywatele Unii, jak również wszystkie osoby fizyczne lub prawne mające miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w Państwie Członkowskim, mają prawo kierowania, indywidualnie lub wspólnie z innymi obywatelami lub osobami, petycji do Parlamentu Europejskiego w sprawach objętych zakresem działalności Wspólnoty, które dotyczą ich bezpośrednio”⁸. Przedmiotem petycji mógł być wniosek, skarga lub komentarz dotyczący stosowania prawa wspólnotowego lub skierowane do Parlamentu Europejskiego wezwanie do zajęcia stanowiska w określonej sprawie⁹. Obecnie, po wejściu w życie Traktatu z Lizbony w 2009 r., prawo do petycji regulują przepisy art. 24 i 227 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Odnosi się do niego także art. 44 Karty Praw Podstawowych, stanowiący, że „obywatelki i obywatele Unii, jak i każda osoba fizyczna lub prawna, z miejscem zamieszkania lub statutową siedzibą w państwie członkowskim, mają prawo do składania petycji w Parlamencie Europejskim”¹⁰.

W prawie międzynarodowym petycja indywidualna jest środkiem prawnym, który może być użyty przez jednostkę domagającą się realizacji praw zagwarantowanych w umowie międzynarodowej, jak również wypełnienia przez państwo, przeciwko któremu jest skierowana, obowiązków wynikających z tej umowy. Regulacja dotycząca petycji została zawarta w Protokole Fakultatywnym do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r.¹¹ W świetle tych postanowień osoba uważająca się za ofiarę naruszenia praw gwarantowanych w Pakcie przez państwo, którego jurysdykcji podlega, może wystąpić z petycją do Komitetu Praw Człowieka ONZ. Petycja indywidualna ma charakter subsydiarny, w związku z czym warunkiem jej wniesienia jest wykorzystanie wszystkich krajowych środków prawnych¹².

⁷ W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 63*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005, s. 1.

⁸ Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. Urz. UE, 2006, C 321E.

⁹ Szerzej zob. W. Orłowski, *Konstytucyjne uwarunkowania prawa petycji*, [w:] *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim*, OE-85, Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu, Warszawa 2008, s. 13.

¹⁰ Szerzej zob. E. Wójcicka, *Prawo petycji do Parlamentu Europejskiego*, „Studia prawnicze” 2009, nr 3, s. 25 i nast.; B. Banaszak, *Petycje w prawie konstytucyjnym Unii Europejskiej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2001, nr XLVII, s. 74 i nast.

¹¹ Protokół Fakultatywny do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych uchwalony przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 16 grudnia 1966 r. w Nowym Jorku, ratyfikowany przez Polskę w 1991 r., Dz. U. 1994 r., Nr 23, poz. 80.

¹² D. M. Korzeniowska, *Wstęp*, [w:] *Prawo petycji w wybranych krajach członkowskich UE i w Rosji*, OT-548, Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu, Warszawa 2008, s. 3; zob. również A. Michalska, *Petycje jako środek międzynarodowej kontroli nad realizacją praw człowieka*, „Państwo i prawo” 1983, z. 5, s. 50 i nast.

3. Ewolucja prawa do petycji w polskim porządku prawnym

Prawo do petycji w Polsce zostało uregulowane już w pierwszej konstytucji przyjętej po odzyskaniu niepodległości. Konstytucja marcowa z 1921 r. w art. 107¹³ stanowiła, że „obywatele mają prawo wnosić pojedynczo lub zbiorowo petycje do wszelkich ciał reprezentacyjnych i władz publicznych, państwowych i samorządowych”. Kolejne ustawy zasadnicze – Konstytucja kwietniowa z 1935 r.¹⁴ i Mała Konstytucja z 1947 r.¹⁵ – nie odnosiły się do prawa do petycji.

22 lutego 1947 r. Sejm Ustawodawczy przyjął Deklarację w przedmiocie realizacji praw i wolności obywatelskich¹⁶, w której wymieniono prawo wnoszenia skarg, petycji i podań do właściwych organów władzy państwowej. Z kolei Konstytucja PRL z 1952 r. w art. 73¹⁷ dawała obywatelom prawo zwracania się do wszystkich organów państwa ze skargami i zażaleniami, które miały być „rozpatrywane i załatwiane szybko i sprawiedliwie”, a winni „przewlekania lub przejawiający bezduszny i biurokratyczny” stosunek do skarg i zażaleń – pociągani do odpowiedzialności. Po nowelizacji Konstytucji w 1976 r. jej art. 9 pkt 2 wskazywał, że wszystkie organy władzy i administracji państwowej mają obowiązek „uważnie rozpatrywać i uwzględniać słuszne wnioski, zażalenia i życzenia obywateli w myśl obowiązujących ustaw”, a art. 86 stanowił, iż obywatele „uczestniczą w sprawowaniu kontroli społecznej, w konsultacjach i dyskusjach nad węzłowymi problemami rozwoju kraju oraz zgłaszają wnioski; mają prawo zwracania się do wszystkich organów państwa ze skargami i zażaleniami”. Odwołania, skargi i zażalenia miały być, jak poprzednio, rozpatrywane i załatwiane „szybko i sprawiedliwie”, a winni przewlekania albo przejawiający bezduszny i biurokratyczny stosunek do nich – pociągnięci do odpowiedzialności. W 1960 r. przepisy dotyczące skarg i wniosków wprowadzone zostały do k.p.a, który przyznał prawo ich składania również organizacjom społecznym. Należy zauważyć, że w latach 80. przepisy kodeksu w tym zakresie były wielokrotnie zmieniane¹⁸. Pomimo dość wyczerpującej regulacji prawnej, instytucji petycji nie należy przeceniać, gdyż z powodu ówczesnych uwarunkowań politycznych obywatelskie prawo do petycji miało wyłącznie fasadowy charakter.

Problematyka petycji, skarg i wniosków powróciła na początku lat 90. w trakcie prac nad projektem nowej konstytucji. Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego nie poparła propozycji konstytucjonalizacji ogólnej zasady partycypacji obywateli w działalności publicznej, zawartych m.in. w art. 18 projektu prezydenckiej Karty Praw i Wolności czy art. 43 projektu konstytucji Sojuszu Lewicy Demokratycznej, zdecydowała natomiast o wprowadzeniu do konstytucji instytucji, które tę zasadę realizują¹⁹. Obok takich instrumentów jak referendum i inicjatywa ustawodawcza, obywatelom przyznano również prawo składania skarg, wniosków i petycji. Należy zauważyć, że konstytucyjną regulację prawa do petycji proponowano w projektach nowej konstytucji zgłoszonych przez: Senat, Sojusz Lewicy Demokratycz-

¹³ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1921 r., Nr 44, poz. 267.

¹⁴ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz. U. z 1935 r., Nr 30, poz. 227.

¹⁵ Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1947 r., Nr 18, poz. 71.

¹⁶ Deklaracja Sejmu Ustawodawczego z dnia 22 lutego 1947 r. w przedmiocie realizacji praw i wolności obywatelskich.

¹⁷ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz. U. z 1952 r., Nr 33, poz. 232.

¹⁸ Szerzej na temat prawnego umocowania skarg i wniosków w okresie PRL zob. J. Lang, *Kilka refleksji na temat najnowszej historii regulacji prawa petycji, wniosków i skarg*, „Studia Iuridica” 2003, Nr XLII, s. 114 i nast.

¹⁹ K. Działocha, *Prawo petycji w obowiązującym ustawodawstwie i proponowane kierunki zmian*, [w:] *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim*, OE-85, Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu, Warszawa 2008, s. 1.

nej, Unię Demokratyczną, Polskie Stronnictwo Ludowe i Unię Pracy, Porozumienie Centrum oraz w obywatelskim projekcie „Solidarność”. Prawa tego nie przewidywały jedynie projekty przedstawione przez Konfederację Polski Niepodległej i Prezydenta RP (prawo do petycji przewidywała jednak Karta Praw i Wolności, która miała stać się częścią porządku konstytucyjnego²⁰).

Analiza przebiegu prac nad nową konstytucją w zakresie prawa do petycji wskazuje, że początkowo chciano wyraźnie odróżnić petycje od wniosków i skarg. Pierwotna wersja obecnego art. 63 Konstytucji, zaproponowana przez eksperta Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego L. Wiśniewskiego, a następnie przyjęta przez podkomisję, brzmiała: „Każdy może składać petycje zbiorowe oraz wnioski indywidualne w interesie społecznym do organów publicznych. Tryb rozpatrywania petycji i wniosków określa ustawa”. Autor zaznaczył, że celowo rozdzielił te dwie instytucje na petycje zbiorowe w sprawach publicznych i wnioski indywidualne²¹. Ostatecznie art. 63 Konstytucji otrzymał jednak inne brzmienie, obowiązujące do dziś: „Każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa”.

Wykonując upoważnienie ustawodawcze przewidziane w Konstytucji, 14 października 1999 r. Rada Ministrów wniosła do Sejmu projekt ustawy nowelizującej Kodeks postępowania administracyjnego²², której celem było uregulowanie podstawowych kwestii związanych z wykonywaniem prawa do petycji. Po pierwszym czytaniu projekt ten został skierowany do sejmowej Komisji Nadzwyczajnej ds. zmian w kodyfikacjach. Zarówno eksperci Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, jak i komisja ocenili projekt negatywnie i we wrześniu 2000 r. komisja zarekomendowała Sejmowi jego odrzucenie. Podstawowym zarzutem było nieprecyzyjne określenie przedmiotu petycji, którym mogły być „w szczególności sprawy określone dla skarg i wniosków, jeśli dotyczą zagadnień życia zbiorowego”. Wskazywano też na brak definicji pojęcia „zagadnienia życia zbiorowego” i trudność wyraźnego oddzielenia go od pojęcia „interesu publicznego”. Uznano również, że zaproponowane w projekcie określenie przedmiotu petycji nie miało umocowania w Konstytucji. Z tych powodów 23 listopada 2000 r. rząd wycofał ten projekt.

Kolejna próba ustawowego uregulowania prawa do petycji podjęta została przez Senat RP w 2008 r. Izba wyższa wprowadziła wówczas do swojego regulaminu zmiany, których celem było określenie zasad składania i rozpatrywania przez nią petycji. Trzy lata później, 14 kwietnia 2011 r., przy wsparciu Rzecznika Praw Obywatelskich i organizacji pozarządowych (sprawa petycji była przedmiotem rozważań Parlamentarnego Zespołu ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi, któremu przewodniczył Marszałek Senatu), Senat podjął uchwałę w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o petycjach. Po pierwszym czytaniu w Sejmie projekt został przekazany do dalszego procedowania w komisji. Wraz z końcem VII kadencji Sejmu prace nad nim zostały zakończone zgodnie z zasadą dyskontynuacji prac parlamentu.

Senat VIII kadencji kontynuował prace nad ustawową regulacją petycji. Grupa senatorów 9 stycznia 2013 r. przedłożyła projekt nowej ustawy²³, a Izba 18 grudnia 2013 r. ponownie podjęła uchwałę w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o petycjach. Tym razem

²⁰ Treść przepisów dotyczących petycji w poszczególnych projektach cytuje W. Orłowski, *Prawo składania petycji, wniosków i skarg*, [w:] *Wolności i prawa polityczne*, pod red. W. Skrzydły, Kraków 2002, s. 155.

²¹ Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, Biuletyn X, Warszawa 1995, s. 162; Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, Biuletyn XI, Warszawa 1995, s. 222.

²² Druk sejmowy nr 1453/III kadencja.

²³ Druk senacki nr 285/VIII kadencja.

inicjatywa Senatu zakończyła się sukcesem w postaci uchwalonej przez Sejm 11 lipca 2014 r. ustawy. Następnie ustawa została przyjęta przez Senat (7 sierpnia 2014 r.)²⁴, podpisana przez Prezydenta RP i ogłoszona w Dzienniku Ustaw (5 września 2014 r.)²⁵. Nowa regulacja wejdzie w życie po upływie rocznego *vacatio legis*, czyli 6 września 2015 r.

W międzyczasie podjęte zostały prace nad nowelizacją Regulaminu Sejmu w celu dostosowania jego przepisów do ustawy o petycjach. Jak już wspomniano, odpowiednie regulacje dotyczące petycji zawarto w Regulaminie Senatu już w 2008 r. Należy przypomnieć, że konieczność przyjęcia takich przepisów w regulaminach obu izb wynika z konstytucyjnej zasady autonomii parlamentu (art. 112 Konstytucji), jak również z przepisów nowej ustawy, według których „petycja złożona do Sejmu lub Senatu jest rozpatrywana przez te organy, chyba że w Regulaminie Sejmu lub Regulaminie Senatu zostanie wskazany organ wewnętrzny właściwy w tym zakresie”, przy czym analogiczna regulacja dotyczy organu stanowiącego samorządu terytorialnego.

4. Prawo do petycji a inne środki demokracji partycypacyjnej

Jednoznaczne zdefiniowanie pojęcia „petycja” nie jest zadaniem łatwym, przede wszystkim dlatego, że art. 63 Konstytucji nie zawiera żadnych kryteriów pozwalających odróżnić petycję od pokrewnych jej środków prawnych, takich jak skarga czy wniosek. Podstawowym problemem, z jakim spotkał się ustawodawca, było właśnie zróżnicowanie tych trzech instytucji.

Należy zauważyć, że w doktrynie prawa pojęcie „petycja” pojawia się zwykle w jednym z dwóch kontekstów. Termin „petycja” używany bywa do określenia wszelkiego rodzaju pism kierowanych do władz publicznych, niezależnie od ich charakteru i merytorycznej zawartości. Takie rozumienie petycji wiąże się z etymologią tego słowa²⁶ i jest tożsame z jego współczesną definicją słownikową²⁷. W tym kontekście zdaniem B. Banaszaka petycja jest ogólną nazwą środków, za pomocą których jednostka lub grupa osób zwraca się do organów władzy, przekazując im pewne informacje z zamiarem spowodowania podjęcia przez te organy działań pożądanых z ich punktu widzenia²⁸. Petycja może zawierać też elementy krytyki omawianych w niej zjawisk, propozycje zmian, reform, informacje mające spowodować podjęcie przez adresata działań, jak również pytanie skierowane do organu władzy publicznej²⁹. Według W. Sokolewicza petycja „może w swej treści odpowiadać charakterystyce prawnomaterialnej zarówno wniosku, jak i skargi”³⁰. Natomiast M. Wierzbowski podkreślał, że prawo do petycji oznacza uznane od wieków „prawo obywateli do zwracania się do władz z prośbami i skargami”³¹. Przyjmując tak szeroką definicję petycji, trzeba byłoby uznać, jak twierdzi R. Piotrow-

²⁴ Druk senacki nr 686/VIII kadencja.

²⁵ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, Dz. U. z 2014 r., poz. 1195.

²⁶ Termin „petycja” pochodzi od łacińskiego słowa *petitio*, oznaczającego prośbę, żądanie, [w:] K. Kumaniecki *Słownik łacińsko-polski*.

²⁷ Petycja definiowana jest w słownikach jako „pismo skierowane do władz, zwykle w imieniu zbiorowości, zawierające postulaty, prośby”, *Słownik współczesnego języka polskiego*, B. Dunaj (red.), Warszawa 1996, s. 736; „pismo skierowane do władzy mającej możliwość zmiany określonego stanu rzeczy”, *Wielki słownik wyrazów obcych*, A. Latusek (red.), Kraków 2008, s. 676; „pismo wnoszone zwykle w imieniu zbiorowości, zawierające postulaty, wnioski lub prośby”, A. Markowski, R. Pawelec, *Wielki słownik wyrazów obcych i trudnych*, Warszawa 2001, s. 581.

²⁸ B. Banaszak, *op.cit.*, s. 7 i nast.

²⁹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 323.

³⁰ W. Sokolewicz, *op.cit.*, s. 4.

³¹ *Postępowanie administracyjne*, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2005, s. 244.

ski, że na gruncie Konstytucji prawo do petycji realizowane jest przez prawa do: zwracania się do sądu (art. 45), wniesienia skargi konstytucyjnej (art. 79), zwracania się do Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 208), wykonania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej (art. 118), wyrażania poglądów oraz rozpowszechniania informacji (art. 54), zwracania się z prośbami o interwencję do posłów i senatorów na podstawie ustawy wskazanej w art. 106 Konstytucji³². W tym ujęciu petycja byłaby pojęciem generalnym, nadrzędnym względem skarg i wniosków.

W drugim kontekście petycja traktowana jest jako instytucja prawna, odrębna od skarg, wniosków i innych form obywatelskiej aktywności. Nie ulega wątpliwości, że w takim właśnie znaczeniu pojęcie petycji zostało użyte w art. 63 Konstytucji. Zakładając, że ustrojodawca działał racjonalnie, należy przyjąć, że nie przez przypadek wyróżnił w tym przepisie trzy różne instrumenty, nadając im odrębne nazwy. Zdaniem B. Banaszaka ustrojodawca „celowo użył w prawie wewnętrznym nazwy »petycja«, aby umożliwić każdemu wystąpienie do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji wykonujących zadania zlecone z zakresu administracji publicznej za pomocą środka, który nie jest ani skargą, ani wnioskiem w rozumieniu dotychczasowym”³³. Podkreślano również, że petycja ma swoją tradycję w historii polskiego konstytucjonalizmu³⁴, co też przemawia za jej indywidualnym bytem. Przy takim założeniu trzeba jednak wskazać, czym różni się ona od dwu pozostałych środków. Tradycyjnie instytucja petycji miała bardziej ceremonialny i okazały charakter, przede wszystkim jako prawo obywateli do zbiorowego wystąpienia do organów władzy w doniosłych sprawach o publicznym charakterze. Jak już wspomniano, analiza przebiegu dyskusji w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nad nową Konstytucją pokazuje, że właśnie taka koncepcja petycji, jako wystąpienia zbiorowego, przyświecała jej członkom. Nie znalazło to jednak wyrazu w tekście przyjętej Konstytucji, w której prawo do petycji ostatecznie zestawione zostało z prawem składania skarg i wniosków. Należy zauważyć, że te dwa ostatnie uprawnienia już wcześniej funkcjonowały w porządku prawnym na mocy przepisów k.p.a. W Konstytucji, a szczególnie w jej art. 63, różnice pomiędzy tymi 3 środkami są jednak bardzo niewyraźne.

Problem ten starała się rozwiązać doktryna, przy czym prowadzone rozważania często ograniczały się do wskazania różnic jedynie pomiędzy wnioskiem a skargą. Zdaniem J. Langa „wnioski pełnią rolę nosiciela i kwalifikatora dla spraw kierowanych przez określone podmioty do organów wskazanych w kodeksie, w tym przede wszystkim do organów administracji publicznej, oraz mają stwarzać rękojmię ich urzeczywistnienia, gdy jest to możliwe i celowe. Skarga jest zaś zarzutem i żądaniem podjęcia przez organy władzy publicznej odpowiednich działań”³⁵. Rozróżnienie tych dwu środków nie tylko językowo jest łatwiejsze, wskazówek dostarczają także przepisy k.p.a., zgodnie z którymi „przedmiot wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności”, zaś „przedmiot skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw”.

Próbie zdefiniowania tych trzech instytucji podjął również R. Piotrowski, podkreślając, że przedmiot petycji pozostaje w ścisłym związku z jej celem, którym jest skłonienie adresata do zajęcia konkretnego stanowiska lub podjęcia określonej decyzji, co odróżnia petycję od wnio-

³² R. Piotrowski, *op.cit.*, s. 25.

³³ B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 323.

³⁴ Inne podejście do relacji między petycją a wnioskiem i skargą można dość powszechnie spotkać w komentarzach do k.p.a.

³⁵ J. Lang, *op.cit.*, s. 114.

sku i skargi. Wniosek zawiera propozycję rozwiązania problemu lub podjęcia decyzji, skarga wskazuje zaś na nieprawidłowości i zawiera żądanie ich usunięcia³⁶.

Podobną opinię wyraził P. Winczorek, że „celem petycji jest skłonienie władz do zajęcia określonego stanowiska w jakiejś sprawie lub podjęcia oczekiwanej przez zainteresowanego decyzji. Wniosek jest natomiast propozycją rozwiązania jakiegoś problemu we wskazanym przez wnioskodawcę sposób, podjęcia decyzji, której treść wnioskodawca sugeruje itp. W skardze zaś zwraca się uwagę władz na nieprawidłowości czyjegoś działania i żąda ich usunięcia, naprawienia powstałej szkody, ukarania winnych itp.”³⁷.

Niewątpliwie jednoznaczne rozróżnienie tych trzech instrumentów prawnych stwarza duże trudności. B. Banaszak uważa, że petycja „może zawierać elementy krytyki omawianych w niej zjawisk, propozycje zmian, reform, informacje mające spowodować podjęcie przez adresata działań pożądaných z punktu widzenia podmiotu zwracającego się do niego lub działań leżących w interesie osób trzecich lub w interesie społecznym”, jak również pytanie skierowane do organu władzy publicznej. Jeżeli przyjmiemy, że przedmiotem skargi mogą być przejawy działalności lub bezczynności organów państwowych i samorządowych oraz organizacji społecznych wykonujących zadania zlecone przez państwo a przedmiotem wniosku – wystąpienia jednostki lub grupy osób niezawierające elementów krytycznych, ale zmierzające do wprowadzenia nowych rozwiązań w jakiejś dziedzinie lub do ulepszenia funkcjonowania podmiotów, do których jest skierowane, albo też do zmiany stanu prawnego³⁸, to problem z rozróżnieniem tych środków staje się szczególnie widoczny. Może to powodować trudności adresatów w zakwalifikowaniu wpływającego pisma jako petycji, wniosku lub skargi. Jak podkreśla P. Winczorek, w praktyce bardzo często wystąpienia obywateli do władz łączą w sobie elementy wszystkich trzech instytucji³⁹. Przy takim założeniu część wniosków składanych np. do organów samorządu terytorialnego należałoby uznać za petycje.

Z pewnością można natomiast stwierdzić, że petycją w rozumieniu art. 63 Konstytucji nie będą te rodzaje wystąpień do podmiotów władzy publicznej, które szczegółowo zostały uregulowane w innych przepisach ustawy zasadniczej lub się z nimi bezpośrednio wiążą. Są to: prawo do obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej (art. 118 ust. 2 Konstytucji), prawo do obywatelskiej inicjatywy referendalnej (art. 63 ustawy o referendum ogólnokrajowym⁴⁰), prawo do złożenia skargi konstytucyjnej (art. 79 Konstytucji), prawo do zwrócenia się do Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 80 Konstytucji) czy prawo do występowania do posłów i senatorów z opiniami, postulatami i wnioskami (art. 21 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora⁴¹).

Ostatecznego ustalenia znaczenia petycji w polskim prawie nie ułatwia również analiza prawnoporównawcza, gdyż w innych państwach pojęcie to odnosi się do różnych instytucji prawnych. Petycją nazywane są często wnioski, skargi, ale pośrednio również inicjatywa ludowa, np. w Niemczech petycje to pisma zawierające prośby lub skargi w sprawach: własnej, istotnej dla innych lub mającej na względzie dobro ogółu. Mogą być one wielokrotne, zbiorcze, masowe, publiczne, a także e-petycje.

W niektórych państwach pojęcie „petycja” łączone jest z prawodawstwem. Na przykład litewska ustawa o petycjach definiuje petycję jako pisemną prośbą adresowaną do parlamentu,

³⁶ R. Piotrowski, *op.cit.*, s. 24.

³⁷ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 86.

³⁸ B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 323.

³⁹ P. Winczorek, *op.cit.*, s. 151.

⁴⁰ Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym, Dz. U. z 2003 r., Nr 57, poz. 507, ze zm.

⁴¹ Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, Dz. U. z 2011 r., Nr 7, poz. 29 ze zm.

rządu, organów samorządowych i administracji, zawierającą żądanie lub propozycję rozwiązania określonej sprawy poprzez przyjęcie nowego aktu prawnego, dokonanie zmian w akcie już obowiązującym lub jego uchylenie. Wnoszący petycję może zwracać się z żądaniem lub propozycją uregulowania następujących kwestii: ochrony lub implementacji praw i wolności człowieka, zreformowania instytucji rządowych i administracji, innych kwestii ważnych dla życia publicznego, samorządu lub państwa. Instytucja petycji została więc ściśle powiązana z możliwością wpływania na prawodawstwo. Należy zauważyć, że takie rozumienie petycji odpowiada definicji działalności lobbingowej zawartej w art. 2 ust. 1 polskiej ustawy o działalności lobbingowej⁴², która stanowi, iż „działalnością lobbingową jest każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa”. Na Litwie problem ten rozwiązano poprzez odmienne zdefiniowanie działalności lobbingowej, która w świetle art. 2 ust. 3 ustawy o działalności lobbingowej⁴³, oznacza działania osoby fizycznej lub prawnej podejmowane za wynagrodzeniem lub bez wynagrodzenia w celu wpłynięcia na zmianę obowiązującego prawa, jego uzupełnienia lub uchylenia, albo przyjęcia lub odrzucenia nowej regulacji prawnej w interesie podmiotów będących klientami działalności lobbingowej. Przyjęcie takiego rozróżnienia petycji i działalności lobbingowej w Polsce nie jest jednak możliwe, gdyż Konstytucja wyraźnie wskazuje, że petycje mogą być składane również w interesie osób trzecich, jeżeli wyrażają na to zgodę. Kryterium rozróżnienia mogłoby stanowić natomiast odpłatne świadczenie usług przez podmioty prowadzące działalność lobbingową. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że traktowanie lobbingu jako formy realizowania konstytucyjnego prawa do petycji jest dość powszechne w doktrynie innych państw europejskich

Petycje mogą też mieć różną postać. Na podstawie kryterium podmiotowego można wyróżnić petycje indywidualne i zbiorowe. W tym pierwszym przypadku autorem petycji jest osoba fizyczna lub prawna, w drugim zaś grupa osób lub innych podmiotów⁴⁴. Rozróżnienie takie przewidywała np. polska Konstytucja z 1921 r. Petycje indywidualne mogą składać obywatele: Litwy, Macedonii, Szwajcarii, Uzbekistanu, zbiorowe zaś np. – Portugalii. W większości państw obie te formy występują jednocześnie. Tak jest m.in. w Albanii, Belgii, Czechach, Grecji, Hiszpanii, Mołdawii, Niemczech, Polsce, Portugalii, Rosji, Rumunii, na Słowacji, w Szwecji czy na Ukrainie. Czasami, np. w Szwecji, petycje zbiorowe rozpatrywane są w odrębnym, określonym ustawowo trybie. W niektórych państwach w odniesieniu do petycji zbiorowych nakładane są pewne ograniczenia, np. konstytucja Rumunii przewiduje, iż mogą być one składane wyłącznie przez organizacje założone legalnie i w imieniu osób w nich stowarzyszonych lub ciał przez nie reprezentowanych. W Belgii petycje w imieniu zrzeczenia składać mogą tylko oficjalne władze. Z kolei w Niemczech petycji zbiorowych nie mogą składać żołnierze sił zbrojnych i służby zastępczej. Wojskowi nie mogą składać petycji zbiorowych również w Hiszpanii.

Stosując kryterium przedmiotowe można wyróżnić petycje wnoszone w interesie własnym (prawnym i faktycznym), w interesie innej osoby lub w interesie publicznym. Nie można jednak wykluczyć, że w określonej sytuacji interes indywidualny nie pokryje się z ogólnie pojętym interesem społecznym.

⁴² Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, Dz. U. z 2005 r., Nr 169, poz. 1414 ze zm.

⁴³ Ustawa z dnia 27 czerwca 2000 r. o działalności lobbingowej, No. VIII-1749, ze zm.

⁴⁴ Por. B. Banaszak, M. Jabłoński, *Wewnętrzne systemy ochrony wolności i praw jednostki*, [w:] *Systemy ochrony praw człowieka*, B. Banaszak, A. Bisztyga i in. (red.), Kraków 2005, s. 364.

5. Prawo do petycji w polskiej Konstytucji

Prawo do petycji w Polsce realizuje konstytucyjne zasady ustrojowe, przede wszystkim demokracji partycypacyjnej i społeczeństwa obywatelskiego. Pierwsza z nich nie została co prawda wprost wyrażona w ustawie zasadniczej (pomimo że propozycje takie pojawiały się w projektach konstytucji), można ją jednak wyprowadzić z art. 4 Konstytucji, który ustanawia zasadę suwerenności narodu, a w ust. 2 rozwija ją stanowiąc, że naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio. Wskazując na zasady demokracji przedstawicielskiej i bezpośredniej, przepis ten nie wyklucza sprawowania władzy również w formach semi-bezpośrednich, które polegają na tym, że obywatele biorą w nim udział tylko na jego pewnych etapach, zaś ostateczne decyzje podejmuje właściwe organy państwa. Na taki charakter prawa do petycji zwracał uwagę W. Sokolewicz, podkreślając, że prawo to stwarza „możliwość aktywnego wpływania na wykonywanie władzy publicznej” przez co „staje się przynależne do instrumentarium budowy społeczeństwa obywatelskiego”⁴⁵. Tym samym prawo do petycji realizuje ideę dialogu społecznego i zasadę pomocniczości, umacniając uprawnienia obywateli i ich wspólnot, wskazane w preambule do Konstytucji.

Uregulowanie petycji w rozdziale II Konstytucji, w części: „Wolności i prawa polityczne” świadczy o tym, że prawo do petycji jest publicznym prawem podmiotowym o charakterze politycznym i jako takie wpisuje się w ogólną definicję grupy uprawnień, gwarantujących jednostce możliwość aktywnego udziału w rządzeniu państwem, kształtowaniu jego polityki i współdziałania w wypełnianiu ich funkcji państwowych⁴⁶. O politycznym charakterze tego prawa świadczy również krąg adresatów petycji, określony w art. 63 Konstytucji. Mogą być one kierowane do organów władzy publicznej w interesie publicznym, do innych podmiotów zaś tylko wówczas, gdy realizują one zadania zlecone z zakresu administracji publicznej i wyłączenie w takim zakresie.

Prawo do petycji jest też publicznym prawem podmiotowym o charakterze roszczeniowym, dlatego uprawnienie do wniesienia petycji wiąże się z określonymi obowiązkami jej adresata – musi on ją rozpatrzyć, a następnie ustosunkować się do niej i powiadomić o swoim stanowisku składającego petycję. Taki skutek petycji nie został co prawda wprost wskazany w Konstytucji, pomimo że takie rozwiązanie było proponowane w trakcie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego⁴⁷, wynika on jednak z istoty tego uprawnienia. Praktyka w innych państwach jest w tym zakresie różna. Obowiązek ustosunkowania się do petycji i udzielenia jej autorom odpowiedzi przewidziany został m.in. w konstytucjach: Albanii, Białorusi, Chorwacji, Estonii, Łotwy, Słowenii.

W doktrynie petycje są też uznawane za „najbardziej powszechną i najłatwiej dostępną formę dochodzenia przez jednostki i grupy osób praw i obrony interesów nie tylko własnych, ale i cudzych, jak również interesu ogólnego”⁴⁸. Należy podkreślić, że jest to środek o charakterze niewładczym i subsydiarnym, gdyż jedynie uzupełnia środki ochrony wolności i praw konstytucyjnych wymienione pod koniec II rozdziału Konstytucji. Jak podkreśla W. Sokolewicz, „jeżeli zawiodą wszystkie inne gwarancje formalne czy środki ochrony, to w wypadku wolności

⁴⁵ W. Sokolewicz, *op.cit.*, s. 8 i nast.

⁴⁶ B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław 1997, s. 96.

⁴⁷ A. Kwaśniewski postulował, aby w Konstytucji wyraźnie zostało sformułowane zobowiązanie władz publicznych do rozpatrzenia wniosków i petycji, KKZN Biuletyn XI, Warszawa 1995, s. 222; również P. Andrzejewicz, KKZN Biuletyn XVIII, Warszawa 1995, s. 18.

⁴⁸ A. Błaś [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 118.

i praw (...) zawsze pozostaje otwarta droga skargi lub petycji”⁴⁹. Na gwarancyjne znaczenie prawa do petycji dla innych wolności i praw zwracano również uwagę w trakcie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego⁵⁰.

Prawo do petycji jest także prawem o charakterze „wolnościowym”, co z jednej strony gwarantuje podmiotom wnoszącym petycję, że nie poniosą z tego tytułu żadnych negatywnych konsekwencji, a z drugiej – nakłada na państwo obowiązek stworzenia warunków umożliwiających jednostkom skuteczne korzystanie z tego uprawnienia. Konstytucyjne prawo do petycji można uznać również jako kwalifikowane prawo do wyrażania poglądów, które zostało przewidziane w art. 54 Konstytucji, w związku z czym składający petycję korzysta także z gwarancji przysługujących mu na mocy tego przepisu.

Art. 63 Konstytucji nie zawiera definicji petycji, aczkolwiek wskazuje istotne elementy determinujące charakter tej instytucji. Przede wszystkim został określony podmiotowy zakres petycji, zarówno w odniesieniu do podmiotów uprawnionych do jej składania, jak i adresatów, a także zakres interesów, których ochronie petycje mają służyć.

Należy zauważyć, że petycje stanowią rodzaj środka procesowego opartego na zasadzie powszechności (*actio popularis*), a więc przysługującego każdemu, a nie tylko osobie, której interes prawny został naruszony (w przeciwieństwie np. do skargi konstytucyjnej). Tym samym nie ma konieczności wykazywania swojego interesu, gdyż petycję można również złożyć w interesie publicznym⁵¹. Określając krąg podmiotów, które mogą z tego prawa korzystać, ustrojodawca przyjął bardzo szeroką formułę. Konstytucyjne prawo do przedkładania petycji przysługuje każdej osobie fizycznej, niezależnie od jej obywatelstwa⁵², narodowości, miejsca zamieszkania, wykształcenia, statusu majątkowego i zawodowego, korzystania z pełni praw publicznych czy wieku. Polska konstytucja nie daje podstaw do wprowadzenia ograniczeń w tym zakresie; występują one w niektórych państwach, np. w Niemczech i Hiszpanii w odniesieniu do pełniących służbę wojskową. Z prawa do petycji mogą korzystać również osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (np. stowarzyszenia, fundacje, partie polityczne, związki zawodowe, związki pracodawców, organizacje społeczno-zawodowe, samorządy społeczne i zawodowe, nieformalne grupy mieszkańców, słuchacze szkoły).

Możliwość składania petycji nie jest też uzależniona od posiadania pełnej zdolności do czynności prawnych, dlatego nie ma przeszkód prawnych, aby petycję złożyła osoba lub osoby nie mające 18 lat, np. gimnazjaliści. Takie założenie przyjęte zostało również w odniesieniu do skarg i wniosków w k.p.a. Należy zauważyć, że ograniczenie zakresu podmiotowego innych instrumentów partycypacyjnych, takich jak obywatelskie inicjatywy ustawodawcza i referendalna, do osób mających prawo do wybierania do Sejmu zostało *expressis verbis* wskazane w konstytucji i ustawach. W doktrynie wyrażany jest pogląd, iż w pewnych okolicznościach ograniczenia dotyczące podmiotowego zakresu prawa do petycji są jednak dopuszczalne. A. Błaś uważa, że jeśli kontynuacja proceduralna złożonej petycji wymaga szczególnych walorów osobowych lub prawnych, „każdym” może być tylko ten podmiot, który walorom tym odpowiada⁵³.

⁴⁹ W. Sokolewicz, *op.cit.*, s. 8.

⁵⁰ E. Wójcicka, *Ocena regulacji konstytucyjnej prawa petycji – postulaty de lege ferenda*, [w:] *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, pod red. B. Banaszaka, M. Jabłońskiego, Wrocław 2010, s. 249.

⁵¹ Pogląd ten powszechnie akceptowany jest w orzecznictwie sądowym, zob. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, sygn. akt IV SAB/GI 18/08.

⁵² Jak podaje K. Działocha, Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego rozważała ograniczenie prawa petycji do obywateli polskich, jednak propozycja ta ostatecznie została odrzucona, zob. K. Działocha, *op.cit.*, Warszawa 2008, s. 3.

⁵³ A. Błaś [w:] *op.cit.*, s. 118.

Nie ulega natomiast wątpliwości, że podmiotem prawa do petycji nie mogą być osoby prawne prawa publicznego takie jak np. jednostki samorządu terytorialnego. Status prawny organów władzy publicznej został uregulowany w oddzielnych rozdziałach Konstytucji. Ponadto organy te, zgodnie z konstytucyjną zasadą legalizmu, podejmują działania na podstawie prawa i w granicach określonych ustawowo kompetencji, nie mogą więc korzystać z praw i wolności człowieka i obywatela określonych w rozdziale II Konstytucji⁵⁴. Prawo do petycji nie może być zatem realizowane np. przez radę miasta, co obecnie, zgodnie z przepisami Regulaminu Senatu dotyczącymi petycji, jednak się zdarza⁵⁵.

Równie szeroko określony został krąg podmiotów, do których petycje mogą być adresowane. Są to organy władzy publicznej oraz organizacje i instytucje społeczne w związku w wykonywanymi przez nie zdaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Jak zauważa P. Winczorek, petycje mogą być kierowane do wszystkich tych instytucji, które mają ustawowe kompetencje do podejmowania decyzji władczych wiążących obywateli i inne podmioty prawa⁵⁶. Wnosząc *a contrario*, nie można składać petycji do podmiotów prawa prywatnego. Wśród rozwiązań europejskich można natomiast spotkać przypadki, jak we Włoszech, kiedy petycje mogą być składane wyłącznie do parlamentu.

Pierwsza grupa potencjalnych adresatów obejmuje wszystkie organy władzy publicznej centralne i lokalne, bez względu na zakres ich funkcji. Na poziomie ogólnokrajowym petycje można kierować do organów władzy ustawodawczej – Sejmu lub Senatu, organów władzy sądowniczej – sądów i trybunałów, organów władzy wykonawczej – Prezydenta, Rady Ministrów, Premiera, ministrów i centralnych organów administracji rządowej, a także do organów ochrony prawa i kontroli państwowej – Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Najwyższej Izby Kontroli czy Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Na poziomie lokalnym petycje mogą być zgłaszane zarówno do organów władzy państwowej – wojewodów, organów zespolonej i niezespolonej administracji rządowej – jak i organów samorządu terytorialnego stanowiących i wykonawczych w województwie, powiecie lub gminie. Ponadto adresatami petycji mogą być organy o charakterze mieszanym, państwowo-samorządowym, jak np. Komisja Wspólna Rady Ministrów i Samorządu Terytorialnego⁵⁷.

Drugą grupę adresatów stanowią pozostałe podmioty wskazane w art. 63 Konstytucji, czyli organizacje i instytucje społeczne, które wykonują zadania zlecone z zakresu administracji publicznej, niezależnie od tego, na jakiej podstawie prawnej zadania te zostały przekazane. Należy zauważyć, że podmioty te występują w podwójnej roli, gdyż mogą być i adresatami petycji, i wnoszącymi je. Problemy może rodzić dokonanie wykładni pojęcia „instytucje społeczne”, gdyż nie jest ono zdefiniowane. Mając na uwadze funkcje petycji, należy jednak przyjąć, że mogą być one kierowane do wszystkich rodzajów instytucji ekonomicznych, politycznych, socjalnych, religijnych, kulturalnych, wychowawczych czy innych, o ile wykonują one zadania zlecone z zakresu administracji publicznej. Chodzi tu m.in. o różnego rodzaju organizacje zawodowe, spółdzielcze, samorządowe.

Krąg adresatów petycji został ograniczony przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 listopada 2004 r. (sygn. akt P 19/03), w którym potwierdził, że nie do wszystkich organów władzy publicznej można składać petycje. Trybunał stwierdził, że „określone w art. 63 Konstytu-

⁵⁴ Por. E. Wójcicka, *op.cit.*, s. 244 i nast.

⁵⁵ Np. w VII kadencji Senatu, zgodnie z art. 90g Regulaminu Senatu, została wniesiona petycja przez Radę Miasta Jastrzębie-Zdrój, zob. sprawozdanie z 13. posiedzenia Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji 22 lutego 2012 r.

⁵⁶ P. Winczorek, *op.cit.*, s. 19.

⁵⁷ Tak wskazywał W. Sokolewicz, *op.cit.*, s. 7.

cji tzw. prawo do petycji (...) nie obejmuje możliwości inicjowania postępowań sądowych”. Wyłączenie możliwości złożenia petycji dotyczącej działalności orzeczniczej sądów uzasadnione jest odrębnością i niezależnością tej władzy (art. 173 Konstytucji) oraz niezawisłości sędziowską (art. 178)⁵⁸. Ograniczenie takie zawiera konstytucja Słowacji i niemieckie akty niższego rzędu⁵⁹.

Ustrojodawca szeroko określił również interes prawny, którego ochronie mają służyć petycje. Zgodnie z art. 64 Konstytucji petycje mogą być składane w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą. W doktrynie szczególnie jest podkreślana możliwość wystąpienia z petycją w imieniu innych osób wyłącznie za ich zgodą⁶⁰. Pojawia się tu problem ewentualnej zgody dorozumianej czy wyrażania zgody w imieniu dzieci czy osób ubezwłasnowolnionych. Określając chroniony interes, Konstytucja w identyczny sposób odnosi się do petycji, skarg i wniosków, choć tradycyjnie petycja postrzegana jest jako środek ochrony interesu publicznego, a skarga i wniosek – indywidualnego⁶¹. Jak twierdzi W. Sokolewicz, z prawnego punktu widzenia nie można w każdej sprawie precyzyjnie ustalić, w którym interesie wystąpił autor petycji – publicznym, społecznym, własnym, grupowym czy indywidualnym⁶². W wielu przypadkach interes indywidualny czy grupowy będzie pokrywać się z interesem publicznym.

Przepisy Konstytucji nie określają spraw, które mogą być przedmiotem petycji. Z politycznego charakteru tej instytucji wynika jednak, że powinny one dotyczyć „szeroko pojętej działalności władzy publicznej, zwłaszcza w jej społecznym odbiorze i niezależnie od tego, w jakich formach prawnych jest prowadzona i jak są zorganizowane i usytuowane w mechanizmie sprawowania władzy podmioty”⁶³. Na podstawie art. 63 Konstytucji należy zatem przyjąć, iż przedmiot petycji dotyczyć może wszystkich rodzajów spraw publicznych niezależnie od tego, w których mieszczą się kompetencjach. W doktrynie za sprawy o charakterze publicznym uznaje się wszelkie działania lub zaniechania osób wchodzących w skład organów władzy publicznej, jak i tych, którzy w zakresie wynikającym z powierzenia lub porozumienia uczestniczą w procesie wykonywania powierzonych im zadań i kompetencji publicznoprawnych zarówno w znaczeniu organizacyjnym, dotyczącym struktury podmiotów i organów, jak i pozostałych instytucji – materialnym i formalnym⁶⁴.

Polska konstytucja nie zawiera ograniczeń dotyczących przedmiotu petycji, jak np. konstytucje Czech (art. 18 ust. 3) i Słowacji (art. 27 ust. 2), które stanowią, że treść petycji nie może wzywać do naruszenia chronionych wolności i praw. Tego rodzaju zakazy w Polsce wynikają z innych przepisów i zasad konstytucyjnych, np. zasady legalizmu (art. 7) czy zasady państwa prawa (art. 2). Konstytucje i ustawy państw europejskich przewidują również inne ograniczenia. Na przykład Konstytucja Holandii zabraniała składania petycji korporacjom publicznym. Mogły one składać wyłącznie takie petycje, których przedmiot mieścił się w zakresie ich działania⁶⁵. Litewska ustawa o petycjach przewiduje natomiast, że przedmiotem petycji nie mogą być prośby ani propozycje, których rozstrzygnięcie spowodowałoby ograniczenie praw

⁵⁸ Zob. R. Piotrowski, *op.cit.*, s. 27.

⁵⁹ Art. 27 ust. 3 Konstytucji Słowacji stanowi, że „petycja nie może naruszać niezależności sądu”. W Niemczech, zgodnie z art. 5 ust. 5 Zasad rozpatrywania skarg i wniosków przez Komisję Petycji, „jeżeli wniosek dotyczy ingerencji w niezawisłość sędziowską, petycje pozostawi się bez rozpoznania”.

⁶⁰ B. Banaszak, *Petycja w projekcie nowej konstytucji*, „Rzeczpospolita”, 18 listopada 1996.

⁶¹ K. Działocha, *op.cit.*, s. 4; W. Sokolewicz, *op.cit.*, s. 4.

⁶² W. Sokolewicz, *op.cit.*, s. 9.

⁶³ K. Kubuj, *Opinia prawna na temat senackiego projektu ustawy o petycjach (druk nr 4261)*, Warszawa 2001, s. 7.

⁶⁴ Zob. M. Jabłoński, K. Wygoda, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej – komentarz*, Wrocław 2002, s. 17 i nast.

⁶⁵ Konstytucja Królestwa Niderlandów z dnia 28 marca 1814 r.; obecnie przepis ten już nie obowiązuje.

i wolności innych osób, zagrożenie niepodległości, terytorialnej integralności lub porządku konstytucyjnego państwa.

Pomimo że prawo do petycji w Polsce nie zostało *expressis verbis* ograniczone, to nie ma ono charakteru absolutnego. Ograniczenia w zakresie korzystania z tego prawa mogą być wprowadzane na ogólnych warunkach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Może to nastąpić wyłącznie w drodze ustawy i tylko wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego albo dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej bądź wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą ponadto naruszać istoty prawa do petycji, a tym bardziej niedopuszczalne jest wprowadzenie całkowitego zakazu ich składania. Znaczenie prawa do petycji podkreśla również to, że nie może ono być też ograniczane w czasie stanu wojennego i wyjątkowego (art. 233 ust. 1 Konstytucji) oraz w stanie klęski żywiołowej (art. 233 ust. 3). Tym samym prawo do petycji zostało uznane za szczególnie istotne dla jednostki⁶⁶, a jego naruszenie może stanowić podstawę wniesienia skargi konstytucyjnej na zasadach określonych w art. 79 Konstytucji.

6. Prace nad ustawową regulacją prawa do petycji w Polsce

Konstytucyjna regulacja poszczególnych instytucji prawnych jest co do zasady na tyle ogólna, że bez odpowiednich ustaw i aktów wykonawczych możliwość faktycznego korzystania z nich jest bardzo ograniczona⁶⁷. Uchwalenie i wejście w życie nowej polskiej Konstytucji w 1997 r. zobowiązało organy państwa do dostosowania regulacji ustawowych do nowego porządku konstytucyjnego. W wielu kwestiach pojawiła się również potrzeba uchwalenia nowych aktów, które realizowałyby postanowienia ustawy zasadniczej. Dotyczyło to również prawa do petycji. Art. 63 Konstytucji przewiduje, że tryb rozpatrywania petycji, jak również skarg i wniosków, zostanie uregulowany w ustawie. Kwestie te nie mogły być zatem przedmiotem regulacji aktów niższego rzędu, chyba że byłyby to akty wykonawcze (rozporządzenia) wydane na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie regulującej petycję i w celu jej wykonania. W przypadku petycji ustawa, do której odesłał ustrojodawca, została uchwalona dopiero po 18 latach.

Poza wskazaniem ustawowej formy, Konstytucja nie przesądza, czy materia ta powinna zostać uregulowana w jednym akcie prawnym, poświęconym wyłącznie petycjom lub petycjom, skargom i wnioskom łącznie, czy też może zostać wprowadzona do jednej już obowiązującej ustawy lub do kilku aktów prawnych. Mając na uwadze rangę prawa do petycji, pozytywnie należy ocenić ostateczną decyzję o uchwaleniu ustawy kompleksowo regulującej tę kwestię. Przed jej uchwaleniem pojawiały się bowiem głosy, że konstytucyjną delegację ustawodawca zrealizował już poprzez przyjęcie 7 lipca 2005 r. ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa⁶⁸, która oprócz zawodowej działalności lobbingowej, prowadzonej zarob-

⁶⁶ Art. 233 ust. 1 Konstytucji stanowi, że ustawa określająca ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego i wyjątkowego nie może ograniczać oprócz prawa petycji takich praw, jak prawo do: poszanowania godności (art. 30), prawnej ochrony życia (art. 38), obywatelstwa polskiego (art. 34), do opieki ze strony państwa podczas pobytu obywatela za granicą (art. 36), humanitarnego traktowania osób pozbawionych wolności (art. 41 ust. 4), sądu (art. 45), prawnej ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz decydowania o swoim życiu osobistym (art. 47), wolności sumienia i religii (art. 53), wychowania dzieci w zgodzie z własnym sumieniem (art. 48), prawnej ochrony praw dziecka (art. 72).

⁶⁷ Pogląd, że ustrojodawca celowo nie doprecyzował przedmiotu i formy petycji, aby odformalizować postępowanie z petycjami wyraża m. in. W. Orłowski, *op.cit.*

⁶⁸ Dz. U. 2005 r., Nr 169, poz. 1414.

kowo na rzecz osób trzecich, odnosi się również do działań podmiotów zmierzających do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa, podejmowanych w celu realizacji własnych interesów, co pozwala zakwalifikować je jako realizację konstytucyjnego prawa do petycji. Chodzi tu przede wszystkim o przepisy rozdziału II ustawy lobbingowej dotyczące wysłuchania publicznego⁶⁹. Zostały one jednak skrytykowane jako zbyt mocno ingerujące w prawo do składania petycji poprzez wprowadzenie ograniczeń odnośnie do niektórych wystąpień obywatelskich adresowanych do izb parlamentarnych⁷⁰.

Rozważano również wprowadzenie przepisów dotyczących petycji do Kodeksu postępowania administracyjnego. Jego dział VIII reguluje zasady postępowania w odniesieniu do instytucji pokrewnych petycjom – skarg i wniosków. Od uchwalenia kodeksu w 1960 r. jego art. 221 stanowił, że „obywatelom oraz organizacjom społecznym służy zagwarantowane w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej prawo składania skarg i wniosków do organów państwowych i samorządowych”. W 1998 r., przy okazji reformy ustrojowej wprowadzającej trójszczeblowość samorządu terytorialnego, znowelizowano ten przepis⁷¹, dostosowując go do art. 63 nowej Konstytucji. Oprócz skarg i wniosków objęto nim również petycje. Zgodnie z jego nowym brzmieniem „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 działu. Petycje, skargi i wnioski mogą być składane do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Petycje, skargi i wnioski można składać w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą”.

W kodeksowej regulacji prawa do petycji zabrakło jednak konsekwencji, gdyż w kolejnych przepisach działu VIII nie ma już odwołania do instytucji petycji. Nie odnosi się do niej również wydane na podstawie art. 226 k.p.a. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków⁷². Kodeksowa regulacja nie rozwiązała zatem wątpliwości, czym jest prawo do petycji, a przede wszystkim, czym różni się petycja od skarg i wniosków. W komentarzach do kodeksu można było często spotkać twierdzenie, że petycja nie jest odrębnym środkiem przysługującym jednostce, ale pojęciem ogólnie określającym skargi i wnioski, a więc w zależności od treści będzie ona kwalifikowana jako skarga lub wniosek⁷³.

Należy również wspomnieć, że pojawiały się też propozycje ustawowego, kompleksowego uregulowania różnych instrumentów demokracji partycypacyjnej niemających wiążącego charakteru, przede wszystkim prawa do petycji, konsultacji społecznych i wysłuchania publicznego, którego prawną regulacją zawarta jest w ustawie o działalności lobbingowej.

W związku z powyższym należy pozytywnie ocenić decyzję o uregulowaniu petycji w odrębnej ustawie, co z pewnością przyczyni się do wzmocnienia mechanizmów partycypacyjnych w państwie. Uchwalenie ustawy determinuje konieczność przyjęcia dalszych regulacji,

⁶⁹ M. Wiszowaty, Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, „Przegląd Sejmowy” 2006, Nr 5 (76), s. 62; P. Radziejewicz, Opinia prawna na temat projektu ustawy o działalności lobbingowej (druk nr 2188) z dnia 5 grudnia 2003 r.

⁷⁰ Zob. P. Radziejewicz, *O projekcie ustawy o działalności lobbingowej*, Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych 2004, nr 1, poz. 86.

⁷¹ Art. 2 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej, Dz. U. z 1998 r., Nr 162, poz. 1126.

⁷² Dz. U. z 2002 r., Nr 5, poz. 46.

⁷³ Zob. A. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 668.

przede wszystkim wydaje się niezbędne uregulowanie trybu postępowania z petycjami w aktach wewnętrznych podmiotów, które mogą być ich adresatami, co zrobili już Sejm i Senat w swoich regulaminach.

Oczywiście korzystanie przez obywateli z możliwości zwracania się do władz publicznych w różnych formach i kwestiach było możliwe i prawnie dopuszczalne również przed uchwaleniem ustawy o petycjach. Prawo to wynikało bowiem z ogólnych zasad Konstytucji, przede wszystkim zasad: dialogu społecznego, społeczeństwa obywatelskiego, wolności słowa, partycypacji w sprawowaniu władzy. Niewątpliwie przyjęta ustawa o petycjach będzie mieć charakter gwarancyjny, bowiem uprawnienie obywateli do składania petycji będzie skorelowane z odpowiednimi obowiązkami władz do rozpatrzenia petycji w określonym czasie, ustosunkowania się do jej treści i zawiadomienia składających petycję o sposobie jej rozpatrzenia.

7. Ustawa o petycjach

Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach reguluje zasady składania i rozpatrywania petycji oraz sposób postępowania organów w sprawach dotyczących petycji, przy czym w zakresie nieuregulowanym nią stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a.⁷⁴.

W art. 2 ust. 1 ustawy określono jej podmiotowy zakres stosowania. Po pierwsze, podjęto próbę dookreślenia użytego w Konstytucji pojęcia „każdy”, wskazując, że petycje mogą składać osoby fizyczne i prawne, jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi i grupy tych podmiotów. Można się zastanawiać nad zasadnością takiego doprecyzowania, gdyż z formalnego punktu widzenia nie było ono konieczne, tym bardziej, że, jak zauważa K. Kubuj, również w art. 221 § 1 k.p.a. użyto pojęcia „każdy”⁷⁵. Niemniej jednak wyszczególnienie to jest jak najbardziej dopuszczalne, a mając na uwadze walor edukacyjny i informacyjny ustawy, która ma również upowszechniać wiedzę na temat prawa do petycji, może być przydatne dla osób z niej korzystających. Z tego samego powodu przepis ten przewiduje, że petycje mogą być składane zarówno indywidualnie, jak i zbiorowo, co Konstytucja dopuszcza, ale nie mówi o tym wprost.

Możliwość składania petycji zbiorowych była jednym z tematów podnoszonych podczas debaty Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Problematyka ta nie budzi również wątpliwości w literaturze przedmiotu⁷⁶. Obie formy petycji, indywidualne i zbiorowe, przewidywała również Konstytucja z 1921 r. Należy zauważyć, że ustawodawca nie wprowadził żadnych ograniczeń w odniesieniu do podmiotów uprawnionych do składania petycji. Nie wpisano do ustawy ograniczenia zawartego w art. 5 projektu nowej konstytucji, który stanowił, że „podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową nie mogą składać petycji w sprawie projektu aktu normatywnego będącego przedmiotem prac Rady Ministrów, Sejmu, Senatu, lub ujętego i ogłoszonego w programie prac legislacyjnych Rady Ministrów, jeżeli prowadzi, na rzecz osób trzecich, działalność lobbingową dotyczącą tego projektu”. Ustawodawca nie pozbawił prawa do petycji również cudzoziemców, słusznie przyjmując, że byłoby to prawnie niedopuszczalne. Ustawa powtarza także przepisy Konstytucji, że petycja może być złożona w interesach: publicznym, podmiotu wnoszącego petycję lub podmiotu trzeciego za jego zgodą.

⁷⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2013 r. poz. 267 oraz z 2014 r. poz. 183.

⁷⁵ K. Kubuj, *op.cit.*, s. 6.

⁷⁶ Zob. W. Orłowski, *op.cit.*, W. Sokolewicz, *op.cit.*, s. 4; tak też instytucję petycji rozumieli członkowie KKZN, zob. Biuletyn z XVI posiedzenia KKZN 21–22 marca 1996 r., Warszawa 1995, s. 66.

Niezwykle istotny jest art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach, w którym określono treść petycji, co jednocześnie definiuje charakter tej instytucji. Przedmiotem petycji może być w szczególności żądanie zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji. Należy zwrócić uwagę, że odesłanie do ustawy, zawarte w art. 63 Konstytucji, dotyczy jedynie trybu rozpatrywania petycji, a nie określenia ich zakresu podmiotowego czy przedmiotowego, co zostało uczynione w ustawie zasadniczej. Nie ulega wątpliwości, że autorzy projektu ustawy wyszli poza granice konstytucyjnej delegacji, co jednak mieli prawo zrobić. Upoważnienie zawarte w Konstytucji ma inny charakter niż upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia. O ile w tym drugim przypadku adresat upoważnienia związany jest jego przedmiotem i granicami, upoważnienie konstytucyjne do wydania ustawy obliguje ustawodawcę do uregulowania w ustawie wskazanych treści, nie zakazując jednak objęcia nią innych, nie wskazanych w ustawie zasadniczej kwestii.

Precyzyjne określenie przedmiotu petycji jest niezwykle istotne w celu odróżnienia tej instytucji od skargi i wniosku, które zostały zdefiniowane w k.p.a., również poprzez wskazanie ich przedmiotu. W świetle art. 63 Konstytucji rozróżnienie takie nie mogło być dokonane przez wskazanie podmiotu uprawnionego do wniesienia danego środka, jego adresata ani interesu, dla którego ochrony został on podjęty. Zgodnie z art. 227 k.p.a. przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Art. 241 k.p.a. stanowi zaś, że przedmiotem wniosku mogą być sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności. Organ, który otrzyma pismo, będzie musiał każdorazowo określić, czy ma do czynienia z petycją, wnioskiem czy skargą, i czy wniesione pismo powinno być rozpatrywane w sposób określony w przepisach ustawy o petycjach czy działu VIII k.p.a., szczególnie, że zgodnie z art. 3 ustawy o petycjach, o tym, czy pismo jest petycją decyduje jego treść, a nie forma zewnętrzna.

Art. 63 Konstytucji nie narzuca formy, w jakiej petycje mogą być składane. Art. 4 ustawy przewiduje, że petycje można złożyć w formie pisemnej lub elektronicznej. Nie mogą być one składane np. ustnie do protokołu lub w formie wystąpienia publicznego (listu otwartego, publikacji prasowej czy przemówienia)⁷⁷. W wielu państwach została przyjęta zasada składania petycji wyłącznie w formie pisemnej – np. w Austrii, Grecji, Hiszpanii, Holandii, Niemczech – ale są też konstytucje, np. Rosji z 1993 r. i Ukrainy z 1996 r., które dopuszczają możliwość składania petycji również w formie ustnej.

Ustawa przewiduje, że petycje w formie elektronicznej (e-petycje) będzie można składać za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej na adres poczty elektronicznej wskazany na stronie internetowej adresata petycji lub urzędu go obsługującego. Możliwość wnoszenia do Bundestagu tzw. petycji publicznych składanych w formie e-petycji wprowadzona została w 2005 r. Petycję składa się, wypełniając formularz zamieszczony na stronie internetowej parlamentu. Następnie przez 6 kolejnych tygodni każdy może zapoznać się z tekstem petycji dostępnym w internecie i poprzeć ją, wpisując swoje imię, nazwisko i adres. Do 2010 r. w ten sposób zarejestrowanych zostało 16 849 petycji. Dla porównania, ogólna liczba petycji, jakie wpłynęły w latach 2005–2009 wyniosła 69 937⁷⁸. Jak widać, preferowana jest wciąż tradycyjna forma przedkładania petycji. W Szkocji parlamentarna Komisja Petycji Publicznych na

⁷⁷ P. Winczorek, *op.cit.*, s. 86.

⁷⁸ http://www.bundestag.de/dokumente/datenhandbuch/14/14_02/index.html

swojej stronie internetowej umieszcza petycje, które wpłynęły w formie elektronicznej i spełniają wymogi formalne. Dzięki temu wnoszący petycję mają możliwość zaprezentowania jej szerokiej grupie odbiorców i uzyskania poparcia przez większą liczbę osób. Ponadto każda petycja zamieszczona na stronie ma własne forum dyskusyjne, na którym sprawa będąca jej przedmiotem, może być komentowana. Po upływie określonego czasu petycja jest formalnie przedkładana Komisji Petycji Publicznych do rozstrzygnięcia. Składanie e-petycji umożliwił również na swojej stronie premier Wielkiej Brytanii, informując, że będą one brane pod uwagę, jeżeli uzyskają poparcie co najmniej 300 osób. W praktyce możliwość ta nie ma jednak dużego znaczenia⁷⁹.

Każda petycja, niezależnie od formy, w jakiej będzie składana, powinna zawierać elementy określone w art. 4 ust. 2 ustawy, takie jak: oznaczenie podmiotu wnoszącego petycję (jeżeli petycję wnosi grupa podmiotów, to należy wskazać każdy z tych podmiotów i osobę reprezentującą całą grupę), wskazanie miejsca zamieszkania albo siedziby podmiotu wnoszącego petycję i adresu do korespondencji (w wypadku grupy podmiotów należy wskazać miejsce zamieszkania lub siedzibę każdego z tych podmiotów), wskazanie adresata petycji i przedmiotu petycji. Ponadto do petycji można dołączyć zgodę na ujawnienie na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego danych osobowych podmiotu wnoszącego petycję lub podmiotu, w interesie którego jest wnoszona. Petycja składana w formie pisemnej powinna być podpisana przez podmiot wnoszący petycję, a jeżeli nie jest to osoba fizyczna lub gdy petycję wnosi grupa podmiotów, podpis składa osoba je reprezentująca. Petycja składana za pomocą środków komunikacji elektronicznej może być opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym, weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu, oraz powinna zawierać adres poczty elektronicznej podmiotu wnoszącego petycję. Można się zastanawiać, czy uzależnienie skutecznego złożenia e-petycji od podpisu elektronicznego w praktyce nie ograniczy możliwości składania petycji w tej formie. Pomimo że podpis elektroniczny w Polsce formalnie funkcjonuje od 2001 r.⁸⁰, wciąż nie jest on powszechnie stosowany, przede wszystkim ze względu na wysoki koszt, ograniczone możliwości jego używania, jak i problemy techniczne. Wymóg złożenia podpisu elektronicznego umożliwi jednak lepszą weryfikację pism wpływających tą drogą, co pozwala np. zapobiegać sytuacjom, w których e-petycje byłyby składane z podaniem danych osoby trzeciej.

W przypadku, gdy petycja składana jest w interesie podmiotu trzeciego, zawierać musi także imię i nazwisko albo nazwę, miejsce zamieszkania albo siedzibę oraz adres do korespondencji lub adres poczty elektronicznej tego podmiotu. Podmiot ten musi również wyrazić zgodę na złożenie w jego interesie petycji, co może zrobić zarówno w formie pisemnej, jak i za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Zgoda jest dołączana do petycji. W ustawie zastrzeżono jednak, że w razie powstania wątpliwości co do istnienia lub zakresu tej zgody, adresat petycji może w ciągu 30 dni od dnia złożenia petycji zwrócić się do podmiotu, w interesie którego petycja jest składana, o potwierdzenie zgody w terminie 14 dni z pouczeniem, że w przypadku braku takiego potwierdzenia petycja nie będzie rozpatrywana. Nie trzeba natomiast określać rodzaju interesu, którego ochrony petycja dotyczy.

Kolejne przepisy ustawy dotyczą trybu rozpatrywania petycji przez podmioty będące ich adresatem. Procedurę rozpatrywania petycji można podzielić na kilka etapów: wniesienie, przeprowadzenie kontroli wstępnej, ustosunkowanie się do przedstawionych w petycji treści, zawiadomienie wnoszącego petycję o sposobie jej rozpatrzenia. Postępowanie prowadzone

⁷⁹ G. Smith, *Power Beyond the Ballot. 57 Democratic Innovations from Around the World*, London 2005, s. 99.

⁸⁰ Podpis elektroniczny został wprowadzony na mocy ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym, Dz. U. z 2001 r., Nr 130, poz. 1450.

przez organy administracji w sprawie petycji wyróżnia brak stron postępowania, jak również to, iż organ rozpatrujący petycję nie będzie wydawał rozstrzygnięć adresowanych do wnoszących petycję, a jedynie zawiadamiał ich o swoich działaniach wewnętrznych zmierzających do rozpatrzenia sprawy stanowiącej przedmiot petycji.

Procedurę rozpoczyna wniesienie petycji do podmiotu właściwego ze względu na jej przedmiot, przy czym adresatem petycji może być organ władzy publicznej, a także organizacja lub instytucja społeczna wykonująca zadania publiczne. Petycje kierowane są do tych podmiotów bezpośrednio. W niektórych państwach jest to uregulowane odmiennie, np. we Włoszech petycje przedkładane są parlamentowi, a w Belgii, Grecji czy we Włoszech można to zrobić wyłącznie za pośrednictwem deputowanych lub przewodniczącego Izby.

Zgodnie z art. 6 ustawy, jeśli petycja zostanie przedłożona podmiotowi niewłaściwemu do jej rozpatrzenia, adresat petycji prześle ją niezwłocznie do podmiotu właściwego, nie później niż w ciągu 30 dni od jej złożenia. Rozwiązanie takie jest słuszne, trzeba jednak mieć na uwadze to, że skierowanie petycji do niewłaściwego podmiotu może znacznie wydłużyć jej rozpatrzenie. Analogiczna regulacja dotycząca wniosków zawarta w art. 243 k.p.a. nakłada na organ, który otrzymał wniosek, a nie jest właściwy do jego rozpatrzenia, obowiązek przekazania go organowi właściwemu w ciągu 7 dni. Problem ten był podnoszony w trakcie prac komisji senackiej nad projektem ustawy, ale jego autorzy bronili takiego rozwiązania, argumentując, że petycje będą mogły być kierowane do podmiotów, które nie działają stale, lecz zbierają się na posiedzeniach, jak np. Sejm, Senat czy organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego.

Ustawa przewiduje, że w przypadku, gdy petycja dotyczy kilku spraw podlegających rozpatrzeniu przez różne podmioty, adresat petycji rozpatruje ją w zakresie swojej właściwości i przekazuje ją niezwłocznie, nie później niż w ciągu 30 dni, do pozostałych podmiotów właściwych merytorycznie i równocześnie zawiadamia o tym wnoszącego petycję. Podobne rozwiązanie przyjęte zostało m.in. w Hiszpanii, w praktyce jednak nie sprawdziło się. Hiszpańska konstytucja nie określa podmiotów, do których petycje mogą być kierowane. Obywatele mogą składać petycje jednocześnie do co najmniej 4 kategorii instytucji: organów przedstawicielskich (ogólnokrajowych i regionalnych), organów administracji publicznej, *ombudsmana* (w tym lokalnych rzeczników praw obywatelskich) oraz organów jurysdykcyjnych, w szczególności do Krajowej Rady Sądownictwa (choć do petycji kierowanych do parlamentu i rzeczników ustawy o petycjach nie stosuje się). K. Complak zwraca uwagę, że wielość jednocześnie dopuszczalnych odbiorców petycji może być przyczyną braku jasności co do rozstrzygnięcia sprawy przez organy państwa, gdyż każdy z adresatów petycji może udzielić innej odpowiedzi. Brak organu rozstrzygającego o tym, która z przedstawionych propozycji rozwiązania zgłoszonego problemu jest właściwa, powoduje, że wyboru tego dokonuje osoba składająca petycję⁸¹. Lepsze wydaje się rozwiązanie przyjęte na Litwie, gdzie art. 11 p. 6 ustawy o petycjach⁸² przewiduje, że w przypadku, gdy przedmiot petycji leży w kompetencji kilku podmiotów, rozpoznaje ją ten, którego zakres właściwości jest najszerszy w aspekcie terytorialnym i rzeczowym. Jednocześnie przyjęto zasadę współdziałania parlamentarnych komisji petycji i instytucji publicznych przy rozpatrywaniu petycji. Komisje mogą zasięgać opinii ekspertów, instytucji państwowych, naukowych, edukacyjnych, jak również zapraszać ich przedstawicieli na swoje posiedzenia.

Istnieje również niebezpieczeństwo, że w praktyce będzie dochodzić do sporów co do właściwości rzeczowej organu rozstrzygającego petycję. Z perspektywy wnoszącego petycję

⁸¹ K. Complak, *op.cit.*, s. 198.

⁸² Litewska ustawa o petycjach przyjęta przez Sejmąs 7 lipca 1999 r. (Nr VIII-1313).

szczególnie niepożądany będzie spór o charakterze negatywnym, gdy żaden z organów nie będzie uważał się za właściwy w sprawie, która jest przedmiotem petycji. Otrzymanie przez dany podmiot petycji nie może bowiem powodować rozszerzenia jego kompetencji w celu załatwienia sprawy, nawet w wypadku luki prawnej, co oznacza, że w świetle obowiązujących przepisów żaden organ władzy publicznej nie będzie mógł podjąć decyzji⁸³. Jak już wyżej wskazywano, jedną z podstawowych zasad ustrojowych w Polsce jest zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji, który stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Kolejnym etapem jest wstępna kontrola formalna pisma przez jego adresata. Jeżeli okaże się, że w petycji nie określono podmiotu wnoszącego petycję lub nie wskazano jego miejsca zamieszkania albo siedziby, to pozostawia się ją bez rozpoznania. W przypadku innych braków podmiot wnoszący petycję w ciągu 30 dni zostaje wezwany do jej uzupełnienia lub wyjaśnienia jej treści. Jeśli tego nie zrobi w terminie 14 dni, petycja nie zostanie rozpatrzona. Jeżeli petycja nie zawiera żadnych braków, to zgodnie z art. 10 ustawy powinna być rozpatrzona bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia jej złożenia, przekazania właściwemu podmiotowi, jej uzupełnienia lub wyjaśnienia jej treści. W przypadku wystąpienia okoliczności niezależnych od podmiotu rozpatrującego petycję uniemożliwiających jej rozpatrzenie, termin ten może ulec przedłużeniu, nie dłużej jednak niż o kolejne 3 miesiące.

W zależności od tego, w jakiej formie petycja została wniesiona, podmiot ją rozpatrujący zawiadamia autora petycji listownie albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej o sposobie jej rozpatrzenia i o uzasadnieniu. Ustawodawca przewidział jednak, że sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi. Rozwiązanie takie wydaje się racjonalne, gdyż w przypadku niektórych organów centralnych trudno byłoby wskazać podmiot, który byłby właściwy do rozpatrzenia tego rodzaju środków zaskarżenia. W przypadku rozpatrywania petycji przez komisje Sejmu lub Senatu odwołania mogłyby być kierowane odpowiednio do Izb. W odniesieniu do organów samorządowych przyjęcie odwrotnego rozwiązania mogłoby natomiast skutkować wkroczeniem innych podmiotów w ich kompetencje⁸⁴. Dla porównania warto w tym miejscu wspomnieć, że ograniczenie temporalne zasady powagi rzeczy osądzonej (*res iudicata*) przewiduje litewska ustawa o petycjach. Zgodnie z jej art. 7 ust. 2, jeśli wnioskodawca nie zgadza się z decyzją komisji petycji, parlamentu lub rządu dotyczącą żądań i propozycji przedstawionych w petycji, może on ją ponownie wnieść, nie wcześniej jednak niż po upływie roku od otrzymania powiadomienia o sposobie rozpatrzenia pierwszej petycji.

Wnoszącemu petycję przysługiwać będzie skarga na bezczynność organu, jeśli nie docho-
wa on wskazanych w ustawie terminów, aczkolwiek środek ten nie został wprost wskazany w ustawie. Dla kontrastu można przytoczyć regulację zawartą w art. 12 hiszpańskiej ustawy organicznej o petycjach, zgodnie z którą „prawo do petycji podlega ochronie sądowej w trybie przewidzianym w art. 53 ust. 2 Konstytucji, niezależnie od innych działań, uznanych przez składającego za stosowne. Mogą być one przedmiotem skargi administracyjnej w postępowaniu sądowym, przewidzianym w art. 114 i nast. ustawy nr 29 z 13 lipca 1998 r. o sądownictwie administracyjnym, w następujących przypadkach: a) stwierdzenia niedopuszczalności petycji, b) zaniechania obowiązku odpowiedzi w ustalonym terminie, c) braku w odpowiedzi elementów składowych, przewidzianych w poprzednim artykule”. Pouczenie o środkach, które przysługują składającym petycję w przypadku odmowy jej rozpoznania, przewiduje również litewska ustawa o petycjach. Wnioskodawca może złożyć skargę do parlamentu, gdy o petycji orzekała parlamentarna Komisja Petycji, do rządu na decyzje rządowej Komisji Petycji lub do rady gmi-

⁸³ Por. B. Banaszak, *Prawo obywateli...*, s. 29.

⁸⁴ Por. P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009, s. 210.

ny, jeżeli rozstrzygnięcie wydała gminna komisja petycji. Organy te mają obowiązek rozpatrzyć skargę w terminie 30 dni od jej otrzymania, powiadamiając wnioskodawcę o sposobie jej rozstrzygnięcia.

W szczególny sposób ustawodawca polski uregulował petycje wielokrotne. Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o petycjach, jeżeli w ciągu miesiąca od otrzymania petycji przez podmiot właściwy do jej rozpatrzenia złożone zostaną dalsze petycje dotyczące tej samej sprawy, podmiot ten może zarządzić ich łączne rozpatrzenie. W takim przypadku na stronie internetowej podmiotu właściwego do rozpatrzenia petycji lub urzędu go obsługującego ogłasza się okres oczekiwania na dalsze petycje, nie dłuższy jednak niż 2 miesiące licząc od dnia ogłoszenia. Upływ tego okresu rozpoczyna bieg terminu na rozpatrzenie petycji wielokrotnej. Informację o sposobie załatwienia petycji wielokrotnych ogłasza się na stronie internetowej podmiotu, który ją rozpatrzył, i nie trzeba o tym zawiadamiać autorów petycji.

Petycję można pozostawić bez rozpatrzenia, jeśli została ona złożona w sprawie, która była przedmiotem petycji już wcześniej rozpatrzonej przez danego adresata, a nie powołano się w niej na nowe fakty lub dowody. W takim wypadku adresat musi o tym niezwłocznie poinformować wnoszącego petycję.

Procedura rozpatrywania petycji określona w ustawie charakteryzuje się dużym stopniem jawności. Po pierwsze, 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 uzyskania odpowiedniej zgody – imię i nazwisko albo nazwę podmiotu ją wnoszącego lub podmiotu, w interesie którego została złożona. Informacja ta jest niezwłocznie aktualizowana o dane dotyczące przebiegu postępowania, w szczególności odnośnie zasięgniętych opinii, przewidywanego terminu i sposobu załatwienia petycji. Ponadto podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji, w tym Sejm, Senat lub organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, corocznie, w terminie do 30 czerwca danego roku, umieszcza na swojej stronie internetowej lub stronie internetowej urzędu go obsługującego zbiorczą informację o petycjach rozpatrzonych w roku poprzednim, w szczególności dane dotyczące liczby, przedmiotu i sposobu załatwienia petycji.

Jak już wskazano, petycje nie mają charakteru władczego. Adresat petycji musi się do niej w odpowiednim czasie ustosunkować, aczkolwiek realizacja postulatów w niej zawartych zależy wyłącznie od jego woli. Nie oznacza to, że petycje są instytucją nieskuteczną. Ich prawidłowe funkcjonowanie promuje bezpośrednie zaangażowanie społeczeństwa w sprawy publiczne poprzez debatę społeczną, a także uwiarygadnia problem i zwraca na niego uwagę mediów i władzy publicznej⁸⁵.

Na marginesie należy zauważyć, że zapewnienie efektywnej skuteczności jest jedną z największych słabości instrumentów demokracji bezpośredniej i semibezpośredniej. Na przykład inicjatywa ludowa ma charakter wyłącznie pośredni (tzw. *agenda initiative*). Zarówno w przypadku inicjatywy referendalnej na poziomie ogólnokrajowym⁸⁶, jak i inicjatywy ustawodawczej⁸⁷ spełnienie wszystkich warunków ustawowych skutkuje jedynie koniecznością rozpatrzenia przedłożonej przez obywateli propozycji. Organy nie mają natomiast obowiązku brania ich pod uwagę. W rezultacie nigdy się jeszcze nie zdarzyło, aby obywatelski wniosek o przeprowadze-

⁸⁵ G. Smith, *Power Beyond the Ballot. 57 Democratic Innovations from Around the World*, London 2005, s. 34.

⁸⁶ Prawo obywateli do wystąpienia z wnioskiem o zarządzanie referendum ogólnokrajowego reguluje art. 63 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym, Dz. U. z 2003 r., Nr 57, poz. 507 ze zm., w odniesieniu zaś do referendum lokalnego – art. 4 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz. U. z 2000 r., Nr 88, poz. 985.

⁸⁷ Uregulowana w ustawie z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, Dz. U. z 1999 r., Nr 62, poz. 688, stanowiąca realizację art. 118 ust. 2 Konstytucji.

nie referendum został uwzględniony. Dane statystyczne dotyczące inicjatyw ustawodawczych również nie są zadawalające. Od 1999 r., kiedy weszła w życie ustawa o wykonaniu inicjatywy ustawodawczej, do kwietnia 2012 r. podjęto 105 inicjatyw, z których 35 zostało wniesionych do parlamentu, a tylko 8 uchwalonych. Sejm VII kadencji kontynuuje prace nad 11 projektami obywatelskimi, które zostały wniesione w poprzedniej kadencji⁸⁸. Ten sam problem dotyczy referendum. Przepisy Konstytucji przewidują, że referendum jest wiążące dla organów państwowych, jeżeli weźmie w nim udział ponad 50% obywateli uprawnionych do głosowania. Nie wspomina natomiast, w jaki sposób i w jakim terminie organy te mają zrealizować wolę obywateli. Ustawa o referendum w art. 67 precyzuje, że właściwe organy państwowe podejmują niezwłocznie czynności w celu realizacji wiążącego wyniku referendum nie później jednak niż w ciągu 60 dni od dnia ogłoszenia uchwały Sądu Najwyższego o ważności referendum. Nie ma jednak żadnych gwarancji, że wynik referendum faktycznie zostanie zrealizowany.

W związku z ustawowym odesłaniem do art. 225 k.p.a. należy przyjąć, że jedną z gwarancji realizacji prawa do petycji jest odpowiedzialność porządkowa lub dyscyplinarna pracowników organu państwowego, samorządowego i organizacji społecznej, winnych niewłaściwego i nieterminowego załatwiania skarg i wniosków. Z punktu widzenia usatysfakcjonowania autora petycji jest to słaba gwarancja, nie zapewniająca realizacji jego postulatów. W tym kontekście pozytywnie należy jednak ocenić zawarty w ustawie o petycjach obowiązek przedstawienia uzasadnienia sposobu załatwienia petycji.

8. Regulacja petycji w Regulaminie Sejmu i Regulaminie Senatu

13 maja 2015 r. sejmowa Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich podjęła inicjatywę uchwałodawczą, mającą na celu dodanie w dziale II Regulaminu Sejmu⁸⁹ rozdziału 9a zatytułowanego „Postępowanie w sprawach petycji”, jak również ustanowienie nowej komisji stałej – Komisji do Spraw Petycji, do której należeć będzie rozpatrywanie petycji złożonych do Sejmu. Nowelizacja ta została przyjęta przez Sejm 12 czerwca 2015 r. i zaczęnie obowiązywać 6 września 2015 r., a więc z dniem wejścia w życie ustawy o petycjach. Jedynie postanowienia dotyczące powołania Komisji do Spraw Petycji weszły w życie po 14 dniach od ich ogłoszenia.

Zgodnie z nowymi przepisami petycję złożoną do Sejmu Marszałek kieruje do Komisji do Spraw Petycji, przy czym petycje w tej samej sprawie mogą być rozpatrywane łącznie. Jeśli petycja nie spełnia wymogów formalnych określonych w ustawie (art. 2 i 4), Marszałek pozostawia ją bez rozpoznania albo wzywa autora petycji do jej uzupełnienia lub wyjaśnienia jej treści. Przekazując petycję, Marszałek Sejmu wyznacza termin jej rozpatrzenia, które obejmuje przedstawienie petycji przez posła będącego członkiem Komisji, przeprowadzenie dyskusji i rozstrzygnięcie w sprawie sposobu jej załatwienia. Jeżeli będzie taka potrzeba, Komisja może zwrócić się do innych komisji sejmowych o wyrażenie opinii w sprawie petycji. Rozpoznanie petycji przez Komisję może przybrać różne formy. Po pierwsze, efektem jej rozpatrzenia może być wniesienie projektu ustawy lub uchwały. Po drugie, Komisja może wnieść poprawki lub wnioski do projektu ustawy lub uchwały w czasie jego rozpatrywania przez inną komisję sejmową lub w czasie drugiego czytania projektu. Po trzecie, Komisja może przedstawić innej komisji sejmowej opinię w sprawie rozpatrywanego przez nią projektu ustawy lub uchwały. Po

⁸⁸ Szerzej: A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli jako instrument bezpośredniej partycypacji społecznej*, Raport przygotowany dla Instytutu Spraw Obywatelskich, Łódź 2012.

⁸⁹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M. P. z 2015 r., poz. 31.

czwarte, Komisja może wystąpić z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli, wskazując podmiot podlegający kontroli, jak również jej cel i zakres. Po piąte, Komisja może nie uwzględnić żądania będącego przedmiotem petycji. Następnie Komisja do Spraw Petycji informuje Marszałka Sejmu o sposobie załatwienia petycji, a Marszałek zawiadamia o tym podmiot, który tę petycję złożył. Nowe przepisy wyłączają również działanie zasady dyskontynuacji prac parlamentu w stosunku do petycji, które nie zostały przed końcem kadencji rozpatrzone. Art. 126g ustawy o petycjach stanowi, że w takim przypadku postępowanie w sprawie petycji prowadzone jest przez Komisję w następnej kadencji Sejmu.

Pomimo że ustawa o petycjach wejdzie w życie dopiero we wrześniu 2015 r., należy podkreślić, że instytucja ta funkcjonuje już od kilku lat na podstawie obowiązujących regulacji. Pozwoliło na to m.in. wprowadzenie 20 listopada 2008 r. odpowiednich przepisów do Regulaminu Senatu⁹⁰, które weszły w życie 1 stycznia 2009 r. Zmiany miały na celu przede wszystkim rozszerzenie kompetencji senackiej Komisji Praw Człowieka i Praworządności o zagadnienia petycji, czego odzwierciedleniem stała się zmiana jej nazwy. Petycje uregulowane zostały w rozdziale Xa Regulaminu Senatu zatytułowanym „Rozpatrywanie petycji”, który określa zasady wnoszenia i tryb rozpatrywania petycji przez Komisję Praw Człowieka, Praworządności i Petycji.

W przypadku, gdy adresatem petycji jest Senat, należy ją skierować na ręce Marszałka Senatu, który niezwłocznie przekazuje ją Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji. Przewodniczący Komisji dokonuje merytorycznej kontroli petycji i w zależności od jej treści kieruje petycję do rozpatrzenia na posiedzeniu Komisji albo przekazuje ją właściwemu organowi władzy publicznej, jeżeli przedmiot petycji nie mieści się w zakresie kompetencji Senatu. Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji może zwrócić się do innej komisji o wyrażenie opinii o rozpatrywanej petycji. Po zakończeniu prac, Komisja może podjąć następujące działania: składa Marszałkowi Senatu wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej lub uchwałodawczej wraz z projektem ustawy albo uchwały bądź upoważnia jednego z członków Komisji do złożenia określonego wniosku o charakterze legislacyjnym w czasie dyskusji nad danym punktem porządku obrad Senatu lub przedstawia Marszałkowi Senatu opinię w sprawie celowości skorzystania przez Senat lub jego organ z uprawnień określonych w Konstytucji, ustawie lub Regulaminie Senatu. Po rozpatrzeniu petycji Komisja może nie podjąć żadnego z powyższych działań i informuje o tym Marszałka Senatu, wskazując równocześnie przyczyny swojej decyzji. Przewodniczący Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji zawiadamia autora petycji o jej przekazaniu właściwemu organowi władzy publicznej, podjęciu wskazanych powyżej działań lub przyczynach ich zaniechania. Corocznym obowiązkiem Komisji jest składanie Senatowi sprawozdania z rozpatrzonych petycji. Istotne znaczenie ma też art. 90g ustawy o petycjach, który przewiduje zasadę dyskontynuacji prac parlamentu, co oznacza, że nad petycjami nierozpatrzonymi przed upływem kadencji Senatu będzie pracowała Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji następnej kadencji. Komisja może również zdecydować o ponownym złożeniu wniosku o podjęcie inicjatywy ustawodawczej (uchwałodawczej), jeżeli w poprzedniej kadencji postępowanie w sprawie tej inicjatywy nie zostało zakończone.

Zmiany Regulaminu Senatu dotyczące petycji weszły w życie 1 stycznia 2009 r. Już w pierwszym roku działalności Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji wpłynęło do niej 18 petycji, z których rozpatrzyła 14, pozostałe 4 miała rozpatrzyć w następnym roku. Ostatecznie komisja zdecydowała o kontynuowaniu prac nad 7 z nich, a w przypadku 1, dotyczącej zmiany systemu oświaty, postanowiła przekazać uwagi jej autora Ministrowi Edukacji Narodowej⁹¹.

⁹⁰ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r., M. P. z 2014 r., poz. 529, ze zm.

⁹¹ Sprawozdanie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z rozpatrzonych w 2009 roku petycji, druk senacki nr 891/VII kadencja, s. 4.

W 2010 r. Marszałek Senatu skierował do Komisji 21 petycji, z których 20 zostało rozpatrzonych przez komisję, a w przypadku petycji skierowanej do komisji w grudniu 2010 r. prace zaplanowano w 2011 r. Na podstawie rozpatrzonych petycji Komisja przygotowała 6 projektów ustaw i 1 projekt uchwały⁹². W 2011 r. wpłynęło do Komisji 17 petycji, czego skutkiem było przygotowanie przez Komisję 4 projektów ustaw i przekazanie 2 petycji właściwym ministrom⁹³. W 2012 r. Marszałek Senatu skierował do Komisji 18 petycji, na podstawie których Komisja przygotowała 6 projektów ustaw i 2 projekty uchwał okolicznościowych. W odniesieniu do 5 petycji Komisja postanowiła skierować je do odpowiednich ministerstw lub organów z rekomendacją, aby w pracach nad nowelizacjami wskazanych ustaw uwzględnione zostały postulaty zgłoszone w petycjach⁹⁴. Również w 2013 r. Marszałek Senatu przekazał do Komisji 18 petycji, po rozpoznaniu których Komisja przygotowała 1 projekt ustawy i 1 projekt uchwały okolicznościowej. Ponadto 4 petycje przekazano właściwym ministrom⁹⁵. W 2014 r. petycji było najwięcej, bo 24, a ich efektem były 4 projekty ustaw; 1 petycję przekazano innemu podmiotowi.⁹⁶

Autorzy petycji najczęściej wnioskowali o zmianę prawa dotyczącego: kombatantów i osób represjonowanych, rent i emerytur, sytuacji osób niepełnosprawnych, prawa wyborczego i finansowania partii politycznych, finansów i podatków. Pojedyncze petycje odnosiły się do zagadnień prawa budowlanego i o ruchu drogowym, Służby Celnej, ustanowienia Ogólnopolskiego Dnia Wychowania Przedszkolnego, podjęcia uchwał okolicznościowych, praw lokatorów, prawa własności, pracy, farmaceutycznego, usunięcia z życia publicznego komunistycznych patronów ulic i placów, zakazu sprzedaży alkoholu na stacjach paliwowych, zmiany niektórych przepisów prawa o ochronie przyrody, wprowadzenia podstawy do wnoszenia pism procesowych z bezpiecznym podpisem elektronicznym w postępowaniu sądowo-administracyjnym, czy też wprowadzenia zakazu stosowania procedury *in vitro*⁹⁷.

O tym jak duże problemy sprawia obywatelom zrozumienie charakteru instytucji petycji może świadczyć fakt, że w 2010 r. tryb petycyjny nadano jedynie 21 ze 155 pism nadesłanych do Kancelarii Senatu, które w tytule miały wyraz „petycja” lub zawierały wnioski i propozycje zmiany przepisów; w 2011 r. było to 17 na 183 takich pism, w 2012 r. – 18 ze 151 pism, w 2013 r. – 18 z 673 pism, a w 2014 r. – 25 z 451 pism.

9. Prawo do petycji na poziomie lokalnym

W świetle art. 63 Konstytucji i ustawy o petycjach prawo do petycji może być realizowane zarówno na poziomie ogólnokrajowym, jak i lokalnym. Mówiąc o podmiotowym prawie do petycji, nie można zapominać, że jest ono skorelowane z odpowiednimi obowiązkami organów, do których petycje mogą być adresowane. W tym ostatnim przypadku obowiązki te będą głównie ciążyły na organach samorządu terytorialnego, w związku z czym już na etapie prac nad ustawą

⁹² Sprawozdanie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z rozpatrzonych w 2010 roku petycji, druk senacki nr 1298/VII kadencja, s. 5 i nast.

⁹³ Sprawozdanie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z rozpatrzonych w 2010 roku petycji, druk senacki nr 151/VII kadencja, s. 3 i nast.

⁹⁴ Sprawozdanie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z rozpatrzonych w 2012 roku petycji, druk senacki nr 402/VIII kadencja, s. 3 i nast.

⁹⁵ Sprawozdanie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z rozpatrzonych w 2013 roku petycji, druk senacki nr 687/VIII kadencja, s. 7 i nast.

⁹⁶ Sprawozdanie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z rozpatrzonych w 2014 roku petycji, druk senacki nr 948/VIII kadencja, s. 7 i nast.

⁹⁷ Zob. ww. sprawozdania.

zgłaszane były obawy, że jej wejście w życie i związana z tym szeroka kampania informacyjna może spowodować masowe składanie petycji do lokalnych organów, paraliżując ich pracę⁹⁸. Istnieje również ryzyko, że petycja stanie się narzędziem obstrukcji wykorzystywanym w politycznej walce pomiędzy organem stanowiącym a wykonawczym gminy, gdzie radni będą składać petycje do wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Należy podkreślić, że prawo do petycji na poziomie lokalnym determinowane jest art. 63 Konstytucji, w związku z czym nikt go nie kwestionował, zwracano jednak uwagę na konieczność takiego zaprojektowania przepisów ustawy, aby z jednej strony zapewnić obywatelom możliwość realnego korzystania z tego prawa, a z drugiej – ochronić potencjalnych adresatów petycji przed działaniami mającymi na celu wyłącznie obstrukcję. Jak już wspomniano, ustawa o petycjach wejdzie w życie 6 września 2015 r. i dopiero praktyka pokaże, czy powyższe obawy są uzasadnione. Oczywiście, biorąc pod uwagę dużą dostępność tego środka, może się zdarzyć, że w szczególnie kontrowersyjnych kwestiach petycje będą składane masowo. Nie należy tego jednak oceniać negatywnie, gdyż tak duża aktywność społeczna świadczyłaby o tym, że został osiągnięty jeden z celów ustawy, jakim jest popularyzacja wiedzy na temat prawa do petycji i zwiększenie w tym zakresie świadomości społecznej.

Należy również pamiętać, że petycja nie ma charakteru władczego, jest zatem instrumentem dość słabym, jeżeli chodzi o efektywność, w porównaniu z innymi formami partycypacji społecznej w procesach decyzyjnych, przede wszystkim z referendum lokalnym czy inicjatywą uchwałodawczą. O efektywności petycji można mówić bardziej w wymiarze politycznym niż prawnym. Istotną gwarancją w tym zakresie jest przewidziana w ustawie transparentność procedury rozpatrywania petycji, realizowana przez wynikający z jej art. 8 obowiązek niezwłocznej publikacji w internecie cyfrowego odzwierciedlenia złożonej petycji, a także informacji o sposobie jej rozpatrzenia. Ponadto art. 14 ustawy zobowiązuje podmioty rozpatrujące petycje, w tym organy samorządu terytorialnego, do corocznego umieszczania na swoich stronach internetowych lub urzędów je obsługujących zbiorczej informacji o petycjach rozpatrzonych w roku poprzednim. Powszechny dostęp do tych informacji może spowodować, że reakcja organów na postulaty mieszkańców stanie się jednym z kryteriów oceny ich działania, co może przełożyć się na wynik kolejnych wyborów samorządowych.

Ponadto dotychczasowa praktyka w korzystaniu przez obywateli ze środków pokrewnych petycjom, czyli skarg i wniosków, które już od dawna funkcjonują na zasadach określonych w k.p.a., nie wskazuje, aby instytucja ta miała być nadużywana na poziomie lokalnym⁹⁹. Istotne jest, że zarówno krąg adresatów petycji, wniosków i skarg, jak i ich autorów, zostały określone w Konstytucji w identyczny sposób. Co więcej, art. 15 ustawy o petycjach odsyła w zakresie przez nią nieuregulowanym do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. Na marginesie należy dodać, że postanowienia rozdziału VIII k.p.a. znajdują zastosowanie również do Sejmu

⁹⁸ Takie obawy pod adresem ustawowej regulacji instytucji partycypacji społecznej na poziomie lokalnym zostały zgłoszone przez Zarząd Związku Miast Polskich i wyrażone w stanowisku do projektu ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw.

⁹⁹ Na przykład do Rady Miasta Gdyni w 2009 r. wpłynęło 9 skarg i wniosków, w 2010 r. – 10, a w 2011 r. – 7; do Rady Miasta Gdańska w 2011 r. wpłynęły 4 skargi i nie złożono żadnego wniosku; do Rady Miasta Krakowa w latach 2010–11 wpłynęły 73 skargi i również nie wpłynął żaden wniosek; w latach 2010–11 do Rady Miasta i prezydenta Olsztyna wpłynęły po 52 skargi i nie odnotowano żadnego wniosku; do Rady Miasta Warszawy w 2010 r. wpłynęło 149 skarg i 11 wniosków, a w 2011 r. – 157 skarg i 7 wniosków. Podobnie wygląda sytuacja w mniejszych miastach, np. w liczącym ok. 26 tys. mieszkańców Pruszczu Gdańskim w latach 2005–12 wpływało od 2 do 5 skarg rocznie, nie złożono zaś żadnego wniosku.

i Senatu¹⁰⁰, na co wskazuje jego art. 2, stanowiąc, że kodeks „normuje ponadto postępowanie w sprawie skarg i wniosków (Dział VIII) przed organami państwowymi, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz przed organami organizacji społecznych”¹⁰¹.

W ustawie znalazły się również rozwiązania, które pozwalają skutecznie radzić sobie z przejawami pieniactwa, czy usprawnić postępowanie organów w przypadku masowego ich zalewu petycjami. Po pierwsze, termin na rozpatrzenie petycji w porównaniu do terminów przewidzianych w k.p.a. dla skarg i wniosków jest stosunkowo długi, gdyż wynosi 3 miesiące, a w pewnych okolicznościach, wskazanych w art. 10 ust. 3 ustawy, może zostać wydłużony nawet do 6 miesięcy. Po drugie, w art. 11 odrębnie uregulowano petycję wielokrotną, która umożliwia łączne rozpatrzenie petycji składanych w tej samej sprawie. Po trzecie, art. 13 przewiduje możliwość pozostawienia sprawy bez rozpoznania, jeżeli już uprzednio została ona rozpatrzona przez dany organ. Po czwarte, w art. 9 ust. 2 wskazano, że w statucie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego można określić jego wewnętrzny organ, który będzie rozpatrywać petycje. Oznacza to, że petycje będą mogły być rozpoznawane przez komisje rady gminy (miasta), powiatu czy sejmiku wojewódzkiego, a nie na sesjach plenarnych, jak obecnie skargi i wnioski. Odpowiednie rady nie będą zatem zobowiązane do przeprowadzenia debaty w sprawie wniesionej petycji, jeżeli przyjmą w swoich statutach odpowiednie regulacje. Po piąte, w art. 13 ust. 2 wyłączona została zasada wnoszenia skarg. Po szóste, dopuszczenie możliwości składania petycji w formie elektronicznej pozwala przypuszczać, że w wielu przypadkach petycje będą składane za pośrednictwem poczty elektronicznej, co pozwoli w ten sam sposób zawiadamiać ich autorów o sposobie rozpatrzenia petycji, przyspieszając i ułatwiając powiadamianie.

Projekt ustawy o petycjach był oceniany także przez przedstawicieli samorządów lokalnych, m.in. Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej, w ramach którego swoje opinie wyraziły władze samorządowe 6 województw. Nie wszyscy podzielili wskazane wyżej obawy. Zdania na temat projektu były różne, nie dostrzegano w nich jednak zagrożeń, jakie ustawa może stwarzać dla funkcjonowaniu samorządów. Zdaniem Marszałka Województwa Opolskiego „wejście w życie ustawy w przypadku Samorządu Województwa Opolskiego nie spowoduje znacznych wydatków budżetowych, jak również nie będzie potrzeby stworzenia nowych stanowisk pracy dla osób odpowiedzialnych za realizację nowych obowiązków ustawowych”¹⁰².

Powyższe rozważania to, oczywiście, tylko przypuszczenia, gdyż dokładnej oceny korzystania z prawa do petycji na poziomie lokalnym i wynikających z tego konsekwencji dla jednostek samorządu terytorialnego będzie można dokonać dopiero po roku czy 2 latach funkcjonowania ustawy.

¹⁰⁰ W doktrynie można spotkać również odmienny pogląd, że procedura dotycząca petycji, skarg i wniosków określona w k.p.a. nie dotyczy Sejmu i Senatu, ponieważ stosowanie postanowień kodeksu do tych organów zostało wyłączone, zob. W. Orłowski, *Prawo petycji w obowiązującym ustawodawstwie i proponowane kierunki zmian*, OE-85, Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu, 2008, s.15.

¹⁰¹ Coraz więcej petycji, wniosków i skarg wpływa do Sejmu i Senatu. Popularnością cieszy się przede wszystkim składanie ich przez internet, zob. J. Lipski, *Prawo do petycji, skarg i wniosków w polskim systemie prawnym*, Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, 2004, Nr 4(4), s. 121 i nast.

¹⁰² Opinie wyrażone w ramach konsultacji zostały załączone do projektu ustawy wniesionego do Sejmu poprzedniej kadencji, druk sejmowy nr 4261/VI kadencja.

10. Prawo do petycji w prawie i praktyce wybranych państw europejskich

Prawo do petycji jest jednym z najstarszych i najbardziej rozpowszechnionym instrumentem społecznej partycypacji, występującym w większości państw na poziomie ogólnokrajowym, jak i lokalnym. O ile regulacja ogólnokrajowa często zawarta jest w konstytucji, kompleksowe zbadanie instytucji petycji na poziomie lokalnym i jej analiza prawnoporównawcza są bardzo utrudnione z powodu olbrzymiej liczby i różnorodności lokalnych społeczności, stąd też brak takich badań. Partycypacja obywateli w życiu publicznym, wyrażająca się również w składaniu petycji, zależy od wielu czynników – otwartości władz lokalnych na udział mieszkańców w sprawowaniu władzy, poziomu kultury i świadomości politycznej lokalnej społeczności, dostępności i jakości informacji na temat spraw publicznych, gotowości mieszkańców do angażowania się w publiczną debatę i uczestniczenia w podejmowaniu decyzji, dostępności i rodzajów narzędzi komunikowania się mieszkańców z lokalną władzą, czy też stopnia zainteresowania sprawami lokalnymi członków wspólnot¹⁰³. Można jednak przedstawić doświadczenia w realizacji prawa do petycji na tle innych form partycypacji w życiu publicznym na przykładzie wybranych państw.

Konstytucja **Austrii**¹⁰⁴ nie przewiduje prawa do składania petycji, wspominając jedynie o tym instrumencie w art. 148a ust. 4 w kontekście kompetencji Adwokatury Ludowej, która jest odpowiednikiem instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich. Zgodnie z tym przepisem Adwokatura Ludowa (*Volksanwaltschaft*) współdziała w załatwianiu petycji i inicjatyw obywatelskich skierowanych do Rady Narodowej. W szczegółowych kwestiach dotyczących tych instytucji ustawa zasadnicza odsyła do ustawy federalnej o Regulaminie Rady Narodowej¹⁰⁵. Postanowienia konstytucyjne realizuje rozdział XVI tej ustawy, zatytułowany „Petycje parlamentarne i parlamentarne inicjatywy obywatelskie”, który reguluje kwestię petycji i inicjatyw obywatelskich kierowanych do parlamentu. Uwagę zwracają użyte w tym akcie terminy – pojęcie „petycja” (*Petition*) odnosi się do petycji składanych przez członków Rady Narodowej, petycje składane przez obywateli nazwane zostały zaś „inicjatywą obywatelską” (*Bürgerinitiative*)¹⁰⁶. W obu przypadkach przedmiotem petycji muszą być kwestie związane z ustawodawstwem lub wykonywaniem ustaw na poziomie federalnym. Przedmiotem petycji nie mogą być zatem sprawy leżące w kompetencji organów krajów związkowych i organów samorządowych. Tryb rozpatrywania tych środków przez odpowiednie izby parlamentu jest taki sam.

¹⁰³ Problem złożoności partycypacji społecznej na poziomie lokalnym i sposoby badania jej poziomu są przedmiotem badań prowadzonych w ramach projektu „Decydujemy razem. Wzmocnienie mechanizmów partycypacyjnych w kreowaniu i wdrażaniu polityk publicznych oraz podejmowaniu decyzji publicznych” realizowanego przez Instytut Spraw Publicznych, zob. *Decydujemy razem. Udział społeczności lokalnych w podejmowaniu decyzji publicznych*, Warszawa 2011.

¹⁰⁴ Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii z dnia 1 października 1920 r., tekst w j. pol., uwzględniający zmiany do 1 lipca 2011 r., opublikowano w: *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, pod red. W. Stańkiewicza, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011.

¹⁰⁵ Ustawa federalna z 1975 r. o zasadach procedowania Rady Narodowej, ogłoszona w: BGBl. [Federal Law Gazette] No. 410/1975 ze zm. BGBl. Nos 302/1979, 353/1986, 720/1988, 569/1993, 438/1996 and BGBl. I Nos 131/1997, 163/1998, 29/2005, 31/2009, 11/2010 and 12/2010.

¹⁰⁶ Inicjatywę obywatelską należy odróżnić od występującej w Austrii obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej (*Volksbegehren*), polegającej na złożeniu w parlamencie gotowego projektu ustawy przez co najmniej 100 tys. obywateli austriackich posiadających czynne prawo wyborcze lub alternatywnie co najmniej 1/6 wyborców zamieszkujących w każdym z co najmniej 3 krajów związkowych.

Petycje obywatelskie, zgodnie z art. 100 regulaminu, muszą być złożone na piśmie i poparte przez co najmniej 500 obywateli, którzy ukończyli 16 lat¹⁰⁷. Trzeba to zrobić składając własnoręcznie podpis oraz podając imię i nazwisko, adres zamieszkania, datę urodzenia i datę złożenia podpisu. Wymagane jest również, aby osoba, która swój podpis złożyła jako pierwsza, była wpisana do rejestru wyborców. Jest ona traktowana jako inicjator petycji, odpowiedzialny za jej złożenie w parlamencie. Za rozpatrzenie petycji odpowiada parlamentarna Komisja do Spraw Petycji i Inicjatywy Obywatelskiej, a za informację o formalnych wymogach, które musi spełniać petycja – Kancelaria Parlamentu. Z uwagi na ściśle określony przedmiot petycji – ustawodawstwo i wykonywanie ustaw, środek ten służy do realizacji interesów publicznych i nie może być stosowany na poziomie lokalnym. W sprawach indywidualnych obywatele mogą jednak składać petycje w urzędach administracji państwowej¹⁰⁸.

W Konstytucji Niemiec z 23 maja 1949 r. prawo do składania petycji zostało ujęte *expressis verbis* w art. 17, który stanowi, że każdy ma prawo zwracać się indywidualnie lub wspólnie z innymi z pisemnymi prośbami lub zażaleniami do właściwych organów i do przedstawicielstwa narodu. Nie ma natomiast ustawy, która kompleksowo regulowałaby zasady i procedurę składania petycji. W odniesieniu do petycji przedstawianych w parlamencie art. 45c Konstytucji nakłada na Bundestag jedynie obowiązek powołania Komisji Petycji, do której obowiązków należy rozpatrywanie petycji i zażeń składanych zgodnie z art. 17 ustawy zasadniczej¹⁰⁹. Zasady i procedurę działania tej komisji określa ustawa o kompetencjach Komisji Petycji z 19 lipca 1975 r.¹¹⁰, a uchwała tej komisji z 8 marca 1989 r. zawiera zasady rozpatrywania próśb i skarg.

Niemiecka konstytucja nie definiuje petycji, używa zaś tego pojęcia dla określenia dwu środków prawnych, wymienionych w art. 17 – prośby (*Bitte*) i skargi (*Beschwerde*). Jak wskazuje B. Banaszak, można je odróżnić od innych praw jednostki, stosując kryterium treści pisma, w którym przedstawiane są żądania podmiotu składającego petycję, nakierowane na podjęcie przez adresata określonych działań lub ich zaniechanie. W przypadku, gdy treścią pisma jest jedynie wyrażenie opinii lub poglądu składającego pismo, prośba o udzielenie informacji, zawiadomienie, pouczenie itp., należy je kwalifikować jako realizację art. 5 ust. 1 ustawy zasadniczej, gwarantującego wolność wyrażania poglądów¹¹¹. Autor zwraca również uwagę na podwójną naturę prawa do petycji, które z jednej strony jest klasycznym prawem obronnym (*Abwehrrecht*), a z drugiej stanowi prawo podmiotowe o charakterze roszczeniowym, gdyż wynika z niego roszczenie w stosunku do adresata petycji o jej przyjęcie, rzeczowe zbadanie i załatwienie zgodnie z przepisami obowiązującego prawa oraz zawiadomienie wnoszącego petycję o sposobie załatwienia jego żądania. Konstytucja przewiduje, że petycję może składać „każdy”, zarówno indywidualnie, jak i zbiorowo, w interesie swoim lub innych osób albo mając na uwadze interes zbiorowy. Ponadto od 2005 r. do Bundestagu można wносить tzw. petycje publiczne w formie e-petycji.

Jak pokazuje praktyka, przedmiot petycji często zależy od rodzaju podmiotu ją składającego. Wśród petycji indywidualnych przeważają sprawy z zakresu prawa pracy, przede wszystkim związane z problemem bezrobocia i zabezpieczenia socjalnego, zwłaszcza uprawnień rentowych

¹⁰⁷ Decyzją Rady Narodowej Austrii z dnia 27 lutego 2009 r. wymagany wiek został obniżony z 19 na 16 lat.

¹⁰⁸ Regulację prawną instytucji petycji w Austrii prezentuje A. Dragan, *Austria*, [w:] *Prawo petycji w wybranych krajach członkowskich UE i w Rosji*, OT-548, Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu, 2008, s. 6 i nast.

¹⁰⁹ Ramy prawne działalności Komisji Petycji zostały przedstawione [w:] *The Legal Framework for the Work of the Petitions Committee of the German Bundestag*, Deutscher Bundestag, Berlin 2012.

¹¹⁰ *Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses*, Federal Law Gazette I, p. 1921

¹¹¹ B. Banaszak, Ł. Żukowski, *System środków ochrony praw podstawowych w RFN*, „Przegląd Sejmowy”, 2009, Nr 6 (95), s. 62.

(ok. 20% spraw), będących w zakresie właściwości Federalnego Ministerstwa Pracy i Spraw Socjalnych. Petycje zbiorowe dotyczą problematyki ustawowych ubezpieczeń zdrowotnych, zaostreżenia sankcji karnych, reformy pisowni, utrzymania w mocy przepisów zawierających prawo do otrzymywania wynagrodzenia w czasie choroby. Według danych zamieszczonych na stronie internetowej niemieckiego parlamentu w latach 2009–2013 wpłynęło ogółem 62 899 petycji¹¹². Najwięcej petycji trafia do parlamentu, następnie zaś do kanclerza federalnego, prezydenta i ministerstw¹¹³.

Konstytucja **Belgii** z 7 lutego 1831 r. w art. 28 przewiduje, że każdy ma prawo do zwracania się do władz publicznych z petycjami podpisanymi przez siebie lub więcej osób. Można składać petycje indywidualne i zbiorowe. Jedyne ograniczenie podmiotowe dotyczy władz publicznych, gdyż tylko władze oficjalnie ustanowione mogą korzystać z prawa do zwracania się z petycjami we wspólnym imieniu. Konstytucja odnosi się do petycji również w rozdziale poświęconym Izdom Federalnym, ustanawiając w art. 57 zakaz osobistego przedstawiania petycji w Izbach. Każda z nich może skierować otrzymane petycje do właściwego ministra. Ministrowie są zobowiązani do udzielenia odpowiedzi w sprawie będącej przedmiotem petycji, jeżeli z żądaniem takim wystąpi jedna z Izb. W Belgii nie ma ustawowej regulacji petycji. Procedura postępowania w sprawie petycji została szczegółowo określona w regulaminach izb parlamentarnych.

Regulamin Izby Reprezentantów reguluje prawo do petycji w rozdziale IV zatytułowanym „Petycje i pytania do Kolegium Mediatorów Federalnych” i w Aneksie do Regulaminu Izby, zawierającym regulamin wewnętrzny Komisji Petycji przyjęty przez nią 20 grudnia 2000 r. Zgodnie z art. 142 Regulaminu petycje powinny być składane do parlamentu w formie pisemnej. Powtórzono też konstytucyjny zakaz dostarczania ich osobiście lub przez delegację osób. Istotnym rozwiązaniem ułatwiającym obywatelom składanie petycji jest coraz powszechniej stosowana forma elektroniczna. Petycje kierowane są do Przewodniczącego Izby, który po wstępnej kontroli, przesyła je do Komisji Petycji lub innej komisji właściwej ze względu na przedmiot petycji albo decyduje o jej złożeniu w Gabinetecie Politycznym Izby (*Bureau de la Chambre*). Komisja Petycji jest organem stałym Izby Reprezentantów, składa się z 17 członków i ich zastępców, wybieranych przez Izbę. W celu zapewnienia jawności i transparentności rozpatrywania petycji przez parlament, wykaz złożonych petycji wraz z ich analizą i informacją o sposobie rozpatrzenia, publikowany jest w kwartalnym biuletynie. Ponadto w ciągu 8 dni od otrzymania biuletynu każdy członek Izby może zwrócić się do Prezydium Izby z prośbą o sporządzenie oddzielnego raportu o danej petycji. Komisja Petycji sporządza corocznie raport z przebiegu prac, w którym może też formułować zalecenia. Jeżeli jest taka potrzeba, Komisja przedstawia Izbie również raporty kwartalne.

Postanowienia dotyczące realizacji konstytucyjnego prawa do petycji zostały zawarte również w Regulaminie Senatu. Zgodnie z art. 33 na początku każdego posiedzenia Przewodniczący Senatu przedstawia podsumowanie petycji skierowanych do Izby. Art. 75 przewiduje, że petycje nie mogą być przedkładane osobiście ani ustnie, a jedynie na piśmie Przewodniczącemu Senatowi. Następnie petycje są przesyłane do komisji właściwej do ich rozpatrzenia

¹¹² *Deutscher Bundestag 18. Wahlperiode, Beschlussempfehlung des Petitionsausschusses, Sammelübersicht I zu Petitionen mit der Statistik über die beim Deutschen Bundestag in der 17. Wahlperiode (27. Oktober 2009 bis 21. Oktober 2013) eingegangenen bzw. erledigten Petitionen*, <http://www.bundestag.de/dokumente>. Podobna liczba petycji składana była w poprzednich okresach: 1990–94 – 81 881 petycji, 1994–98 – 76 150 petycji, 1998–2002 – 69 421 petycji, 2002–05 – 55 264 petycji, 2005–09 – 69 937 petycji.

¹¹³ Instytucje petycji w Niemczech szeroko omawia E. Zwierzchowski, *Prawo petycji do niemieckiego Parlamentu Federalnego*, [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, Kraków 2007, s. 429–438, jak również E. Wójcicka, *Prawo petycji do Parlamentu Republiki Federalnej Niemiec*, „*Studia Prawnicze*” 2012, nr 2, s. 5–29.

lub komisji właściwej do rozpatrywania projektów ustawodawczych, których petycja dotyczy. Senatorowie mogą zapoznać się z ich treścią. Komisja rozpatruje petycje przesłane jej przez Senat i sporządza raport o tych, które uzna za użyteczne lub które wskaże Prezydium. Analiza każdej rozpatrzonej petycji i wnioski komisji dotyczące petycji są publikowane w Biuletynie i rozpowszechniane¹¹⁴.

Art. 29 Konstytucji **Hiszpanii** z 27 grudnia 1978 r. przewiduje, że wszyscy obywatele mają prawo do składania na piśmie petycji zarówno indywidualnych, jak i zbiorowych, których formę i skutki określa ustawa. Ograniczenie w tym zakresie wprowadzono w odniesieniu do żołnierzy sił zbrojnych, którzy mogą korzystać z prawa do petycji jedynie indywidualnie i zgodnie z postanowieniami dotyczącego ich ustawodawstwa szczególnego. Szczegółową regulację konstytucyjnego prawa do petycji zawiera ustawa organiczna z dnia 12 listopada 2001 r. regulująca prawo do petycji¹¹⁵, która zastąpiła ustawę z 1960 r., przyjętą jeszcze przed uchwaleniem obecnie obowiązującej konstytucji. Procedurę składania i rozpatrywania petycji przez poszczególne organy władzy – rządu, samorządu, parlamentu, regulują rozporządzenia i wewnętrzne regulaminy tych organów. Ustawa o petycjach z 2001 r. określa, w jaki sposób obywatele mogą korzystać z prawa do petycji, a także jego skutki. Nie zawiera ona definicji pojęcia „petycja”, wskazując jedynie, jakie pisma petycją nie są, czyli podania, skargi i propozycje, dla których ustanowiona została odrębna procedura¹¹⁶.

Hiszpańska ustawa o petycji wzbudziła dyskusje wśród praktyków, dotyczące szeregu regulowanych przez nią kwestii, na które zwraca uwagę K. Complak¹¹⁷. Konstytucja nie określa podmiotów, do których petycje mogą być kierowane. Obywatele mogą składać petycje jednocześnie do co najmniej 4 kategorii instytucji: organów przedstawicielskich (ogólnokrajowych i regionalnych), organów administracji publicznej, ombudsmana (w tym lokalnych rzeczników praw obywatelskich) oraz organów jurysdykcyjnych, w szczególności Krajowej Rady Sądownictwa. Problemy może też powodować realizacja art. 11 ustawy, zgodnie z którym władza lub organ właściwy do rozpoznania petycji zobowiązany jest się nią zająć i podjąć stosowne kroki w celu zapewnienia jej pełnej skuteczności. Ustawodawca nie określił jednak, na czym takie kroki miałyby polegać i jaki organ jest odpowiedzialny za ich podjęcie; czy odpowiada za opracowanie projektu odpowiedniego aktu i wykonanie inicjatywy ustawodawczej, czy też za udzielenie odpowiedzi na wniesioną petycję.

Zgodnie z art. 63 Konstytucji **Chorwacji**, uchwalonej 22 grudnia 1990 r., każdy obywatel ma prawo złożyć petycję i skargę do organów państwa oraz otrzymać odpowiedź. Z kolei art. 64 ustawy o referendum przewiduje, że organy państwowe mają obowiązek udzielić odpowiedzi w określonym czasie. Do kwestii petycji odniósł się Sąd Konstytucyjny w kontrowersyjnym orzeczeniu z 1999 r., w którym uznał niedopuszczalność złożenia skargi konstytucyjnej na orzeczenie Sądu Najwyższego na podstawie rzekomego naruszenia prawa do petycji przez Prezesa Rady Ministrów¹¹⁸. Sąd Konstytucyjny uznał, że „konstytucyjne prawo

¹¹⁴ Obowiązujące w Belgii akty prawne dotyczące petycji w tłumaczeniu na j. pol. przedstawia D. M. Korzeniowska, [w:] *Prawo petycji w wybranych krajach członkowskich UE i w Rosji*, OT-548, Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu, 2008, s. 12 i nast.

¹¹⁵ Ley Orgánica 4/2001, de 12 Noviembre, regulación del Derecho de Petición.

¹¹⁶ Obowiązujące w Hiszpanii akty prawne dotyczące petycji w tłumaczeniu na j. pol. przedstawia D. M. Korzeniowska, [w:] *Prawo petycji w wybranych krajach członkowskich UE i w Rosji*, OT-548, Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu, 2008, s. 12 i nast.

¹¹⁷ K. Complak, *Hiszpańska ustawa organiczna o petycji z 12 XI 2001 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2005, Nr 2(67).

¹¹⁸ Wyrok No. U-III-234/1998 z kwietnia 1999, Narodne novine, No. 46 of May 14th 1999. Wnioskodawca pozwał Prezesa Rady Ministrów na podstawie ustawy o kontroli administracyjnej za nie udzielenie odpowiedzi na przedłożoną przez niego petycję i wniósł o zobowiązanie premiera do jej udzielenia. Sąd Najwyższy uznał sprawę za niedopuszczalną, S. Rodin, *Croatia: Country Report*, C2C Working Paper Series, Centre for Research on Direct Democracy 2000, University of Zurich, www.c2c.ch.

do petycji stanowi konstytucyjną wolność i prawo jednostki, które jednakże nie jest objęte sądową ochroną w rozumieniu art. 67 ustawy o kontroli administracyjnej (Narodne novine Nos. 53/91 z późn. zm.)¹¹⁹. W doktrynie zauważa się, że decyzja ta kontrastuje z liberalną praktyką orzeczniczą Sądu Konstytucyjnego i przeczy zasadzie sądowej ochrony podmiotowych praw publicznych¹¹⁹.

Prawo do petycji w **Bułgarii** uregulowane zostało w art. 45 Konstytucji z 12 lipca 1991 r. Zgodnie z nim obywatele mają prawo kierowania do organów państwa skarg, wniosków i petycji. Tryb wnoszenia i rozpatrywania petycji grupowych określa natomiast ustawa z 2009 r. o bezpośrednim udziale obywateli w sprawowaniu władzy państwowej i lokalnej¹²⁰. Ustawa z 1996 r. regulowała procedurę przedkładania petycji bardzo restrykcyjnie, na wzór inicjatywy ludowej¹²¹. Przedmiotem petycji nie był jednak konkretny akt prawodawczy, ale pisemne stanowisko mieszkańców w sprawie o istotnym znaczeniu, w którym mogły być przedstawione postulaty do organów władzy. Na poziomie lokalnym cała procedura mogła być wszczęta przez grupę co najmniej 100 osób mających czynne prawo wyborcze, a w przypadku wspólnot liczących mniej niż 200 osób – 1/5 uprawnionych do głosu. W trakcie zwołanego w tym celu spotkania osoby te wybierały komitet, składający się z 3–5 osób, który rejestrował się w odpowiednim urzędzie gminy. Po weryfikacji prawidłowości przebiegu wyboru członków, komitet rozpoczynał trwającą 1 miesiąc akcję zbierania podpisów pod petycją. Niezbędnym wymogiem dla skutecznego wniesienia petycji było zgromadzenie podpisów co najmniej 20% wszystkich uprawnionych do głosowania mieszkańców danej jednostki samorządowej. Zgodnie z ustawą organy miały obowiązek poddać przedmiot petycji pod obrady w terminie miesiąca od jej wniesienia oraz podjąć stosowną uchwałę. W 2009 r. przyjęto nową ustawę regulującą formy społecznej partycypacji – referendum ogólnokrajowe i lokalne, ogólne spotkania z mieszkańcami i petycje (wciąż określane jako inicjatywa ludowa). W odniesieniu do petycji wprowadzono dość istotne zmiany. Zgodnie z nowymi przepisami petycje zbiorowe oznaczają prawo co najmniej 50 osób w przypadku petycji na szczeblu ogólnokrajowym oraz 15 osób mieszkających w danej jednostce samorządowej do zebrania podpisów innych obywateli pod petycją dotyczącą istotnych kwestii, mieszczących się w kompetencjach organów, do których petycja ma zostać skierowana. Ważne jest to, że proces ten został odformalizowany. Adresat petycji ma obowiązek rozpatrzyć petycję i ogłosić sposób jej rozpatrzenia wraz z informacją o podjętych środkach w terminie miesiąca od jej otrzymania¹²².

W Bułgarii większość obywateli nie bierze udziału w lokalnym życiu politycznym, poza wyborami. Spośród instrumentów umożliwiających wpływ na władzę największą popularnością cieszą się debaty publiczne podczas spotkań mieszkańców z przedstawicielami władz lokalnych; w 2003 r. odbyły się one w ok. 60% gmin, przy czym w 2/3 gmin – przynajmniej 3 razy w roku. Spotkania takie cieszyły się dużym zainteresowaniem, zazwyczaj jednak nie przynosiły konkretnych korzyści. Zarządzane były zazwyczaj *ad hoc*, często brakowało im jasnych ram organizacyjnych, podsumowania i wniosków, w związku z czym ich realny potencjał oddziaływania na organy decyzyjne w gminie był bardzo ograniczony. Na drugim miejscu wśród preferowanych przez mieszkańców środków były petycje zbiorowe, które w większości przypadków służyły okazywaniu niezadowolenia z polityki prowadzonej

¹¹⁹ S. Rodin, *Direct Democracy in Croatia*, „Politička misao”, Vol. XXXVII, (2000), No. 5, pp. 28–29.

¹²⁰ Ustawa ta zastąpiła poprzednią ustawę o odwoływaniu się do narodu z 1996 r.

¹²¹ Tytuł rozdziału V, regulującego te kwestie, brzmiał „Inicjatywa obywatelska”, choć w literaturze przedmiotu instytucja ta powszechnie jest traktowana jako prawo do petycji zbiorowej, zob. P. Tsekov, *Direct Democracy. An Overview of History and Practices*, Sofia 2005, s. 47.

¹²² I. Taralezhkova, *Towards a law on local direct democracy in Bulgaria*, [w:] *Local Direct Democracy in Europe*, pod red. T. Schiller, Wiesbaden 2011, s. 192.

przez lokalne władze. Takie inicjatywy zostały podjęte w ok. 27% gmin, ale ich praktyczny wymiar był znikomy. Przyczyną małej skuteczności petycji upatrywano przede wszystkim w niewiążącym charakterze tego środka, gdyż uwzględnienie postulatów mieszkańców zawsze zależy od woli lokalnych władz. Kolejnym środkiem, po który sięgali obywatele, były skargi na decyzje lokalnych organów, co miało miejsce w 20% gmin¹²³. Najmniej popularne były protesty¹²⁴ i demonstracje¹²⁵. Jak widać, stopień korzystania przez mieszkańców z tych form jest dość niski. Obywatele szukali raczej bezpośrednich kontaktów z piastunami władzy wykonawczej czy radnymi, traktując lobbing w partykularnej sprawie jako bardziej efektywny. Niską partycypację społeczną w lokalnym życiu politycznym przypisuje się przede wszystkim brakowi wiedzy i świadomości społecznej obywateli. Przeprowadzone badania wykazały, że mieszkańcy nie wierzą we wsparcie ich przez organizacje społeczne czy partie w walce o swoje interesy. Media również nie były postrzegane jako narzędzie, za pomocą którego mieszkańcy mogliby wpływać na życie polityczne na terenie swojej wspólnoty lokalnej¹²⁶.

Kolejnym przykładem może być **Estonia**, gdzie prawo do składania petycji zostało zawarte w § 46 Konstytucji Republiki Estońskiej przyjętej w referendum 28 czerwca 1992 r., który stanowi, że każdy ma prawo zwrócić się z memorandum lub petycją do urzędów państwowych, samorządów lokalnych i do ich funkcjonariuszy. Zasady i tryb udzielania odpowiedzi na petycje określa ustawa z 1994 r. o odpowiedziach na petycje¹²⁷. Zgodnie z nią urzędy państwowe, organy samorządu terytorialnego i ich funkcjonariusze mają obowiązek rejestrowania wszystkich petycji, które są do nich adresowane, i udzielenia na nie odpowiedzi na piśmie nie później niż w ciągu miesiąca od ich otrzymania. W szczególnym przypadku, gdy rozpatrzenie sprawy wymaga przeprowadzenia dodatkowego dochodzenia, termin ten może zostać wydłużony do 2 miesięcy, o czym trzeba pisemnie powiadomić wnioskodawcę. Jeśli wnioskodawca nie zgadza się z decyzją podjętą po rozpatrzeniu petycji, może odwołać się do organu wyższej instancji lub sądu. W przypadku podjęcia decyzji przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego odwołanie kierowane jest do odpowiedniej rady lub sądu. Jeśli w ustawowym terminie nie zostanie udzielona odpowiedź na petycję lub jest ona nieadekwatna, funkcjonariusz zobowiązany do jej udzielenia ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną lub sądową¹²⁸. Prawo do zwrócenia się do sądu w przypadku naruszenia praw i wolności jednostki zawiera również art. 15 Konstytucji.

Z przeprowadzonych badań wynika, że liczba różnych zbiorowych inicjatyw obywatelskich była niewielka. Na przykład w 2002 r. we wszystkich gminach miało miejsce 27 demonstracji i złożono 91 petycji. Petycje składane były przede wszystkim w średnich gminach (ponad połowa w gminach liczących 2–5 tys. mieszkańców). Do organów lokalnych starano się również dotrzeć poprzez udział w spotkaniach dotyczących rozstrzygnięcia istotnych dla mieszkańców spraw, których w całym kraju zorganizowano 92. Ze wszystkich tych środków najbardziej zinstytucjonalizowanym są petycje, które można składać zbiorowo w interesie pu-

¹²³ W połowie przypadków miało to jednak charakter incydentalny, gdyż zdarzyło się tylko raz, w 1/4 gmin – dwa razy, a tylko w pozostałej części – trzy razy lub więcej.

¹²⁴ W 14,8% gmin, z czego w 9% gmin tylko raz, w 4,8% – dwa razy, zaś w 1% – trzy razy lub więcej.

¹²⁵ W 16,4% gmin, w tym w 5,3% tylko raz, 5,8% – dwa razy, a w 5,3% – trzy razy lub więcej.

¹²⁶ M. Minkova, M. Stefanova, R. Kolarova, D. Dimitrov, *Report on the State of Local Democracy in Bulgaria*, [w:] *The State of Local Democracy in Central Europe*, pod red. G. Soós, Budapeszt 2006, s. 147 i nast.

¹²⁷ W Estonii nie ma jednej ustawy, która kompleksowo regulowałaby sposób procedowania organów administracji publicznej. Regulacje te zawarte są w kodeksach postępowania administracyjnego i cywilnego, ustawie o odpowiedziach na petycje i kodeksie wykroczeń administracyjnych.

¹²⁸ D. J. Galligan, *Administrative Law in Central and Eastern Europe*, wyd. Central European University Press, 1999, s. 82 i nast.

blicznym. W większości przypadków były one składane *ad hoc* w partykularnych sprawach. Warto jeszcze dodać, że mieszkańcy nie przejawiali dużego zainteresowania udziałem w sesjach i pracach organów lokalnych¹²⁹. Niemniej jednak skala popularności petycji ściśle zależy od jej przedmiotu. Przykładem może być petycja złożona w 2014 r., której celem było wyrażenie sprzeciwu wobec podjętych przez parlament prac nad prawnym uregulowaniem związków partnerskich. W ciągu 24 godzin od uruchomienia strony internetowej dotyczącej tej petycji udało się zebrać ponad 44 tys. podpisów i prace nad tą regulacją zostały wstrzymane¹³⁰.

Na **Słowacji** prawo do petycji gwarantuje Konstytucja z 1 września 1992 r., której art. 27 stanowi, że „1. Gwarantuje się prawo do petycji. Każdy ma prawo samodzielnie lub wspólnie z innymi zwracać się w sprawach publicznych lub innym wspólnym interesie do organów państwowych i organów samorządu terytorialnego z prośbami, wnioskami i skargami. 2. Petycja nie może wzywać do naruszenia podstawowych praw i wolności. 3. Petycja nie może ingerować w niezawisłość sądu.” Szczegółowe kwestie dotyczące petycji uregulowane zostały w ustawie¹³¹, która w art. 1 wskazuje, że każdy człowiek ma prawo indywidualnie lub z innymi osobami w istotnych dla siebie lub interesu publicznego kwestiach skierować żądanie, propozycję lub skargę („petycję”) do władz publicznych. W art. 2 dookreślono, że petycje mogą być kierowane do organów państwa i samorządu terytorialnego lub podmiotów, którym na mocy ustawy powierzono prawo decydowania o uprawnieniach, prawnie chronionych interesach i obowiązkach innych osób. Ostatnia nowelizacja ze stycznia 2015 r. uregulowała możliwość składania petycji w formie elektronicznej.

Z badań nad partycypacją społeczną na poziomie lokalnym wynika, że w różnych jej formach bierze udział ok. 25% mieszkańców. Znacznie więcej jest w tej grupie osób starszych i w średnim wieku niż osób młodych. Większe zaangażowanie wykazują osoby z wyższym wykształceniem, zaś pośród grup zawodowych – osoby samozatrudniające się, przedsiębiorcy i menadżerowie. W 2002 r. z prawa do petycji skorzystano w 16% gmin. Ich mieszkańcy wyrażali w ten sposób swoje poparcie lub krytykę spraw lokalnych, przy czym te drugie nieznacznie przeważały. Publiczne demonstracje miały miejsce jedynie w 4 gminach, zaś w 8% gmin mieszkańcy odwoływali się od decyzji organów lokalnych. Badania potwierdziły również, że mieszkańcy gmin w przypadku pojawiających się problemów znacznie chętniej zwracają się osobiście do przedstawiciela danego organu wykonawczego lub do radnych niż korzystają z zinstytucjonalizowanych form, takich jak petycje, uważając, że jest to bardziej efektywne. Częściej niż wsparcia u współmieszkańców w celu złożenia zbiorowej petycji, szukali pomocy w określonej sprawie u organizacji społecznych, partii politycznych, mediów¹³².

Na **Węgrzech** art. 25 Konstytucji z 25 kwietnia 2011 r. stanowi, że każdy ma prawo do tego, by indywidualnie bądź wspólnie z innymi zwracać się do dowolnego organu władzy publicznej z pisemnymi prośbami, skargami lub postulatami. Badania prowadzone w 2000 r. pokazały, że spośród różnych rodzajów aktywności społecznej na poziomie lokalnym, mieszkańcy najczęściej wybierali inicjatywę uchwałodawczą, z której skorzystano w 37% gmin. Drugim pod względem popularności środkiem były bezpośrednie spotkania mieszkańców z przedsta-

¹²⁹ G. Sootla, A. Toots, *Indicators of Local Democracy in Estonia*, [w:] *The State of Local Democracy in Central Europe*, pod red. G. Soós, Budapeszt 2006, s. 268 i nast.

¹³⁰ Petycja w tej samej sprawie została złożona również w 2012 r. i wówczas zebrano pod nią 38 tys. podpisów; *Grassroots protest petition and letters halt Estonian homosexual civil unions bill*, <https://www.lifesitenews.com/news/grassroots-protest-petition-and-letters-halt-estonian-homosexual-civil-unio/>

¹³¹ Zákon č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení zákona č. 242/1998 Z. z. a zákona č. 112/2010 Z., ostatnia nowelizacja ustawy została uchwalona 28 stycznia 2015 r.

¹³² J. Sopóci, A. Hrabovská, J. Bunčák, *The State of Democracy in Slovakia*, [w:] *The State of Local Democracy in Central Europe*, pod red. G. Soós, Budapeszt 2006, s. 384 i nast.

wicielami władz lokalnych, które odbyły się w 24% gmin. Petycje znalazły się na trzecim miejscu; wnoszone były w 13% gmin, przy czym nie miało to charakteru masowego. Pozostałe środki to odwołania od decyzji organów (5% gmin) i publiczne demonstracje (3% gmin). W przypadku 49% gmin nie miały miejsca żadne formy aktywności obywatelskiej. Aktywność ta była znacznie większa w dużych miastach, a także zależała od liczby funkcjonujących w danej gminie organizacji społecznych oraz poziomu społeczno-gospodarczego danej wspólnoty lokalnej¹³³.

Art. 104 Konstytucji Łotwy uchwalonej przez Zgromadzenie Konstytucyjne 15 lutego 1922 r. przewiduje, że „każdy ma prawo zwracać się do urzędów państwowych i samorządowych z wnioskami i otrzymać merytoryczną odpowiedź. Każdy ma prawo do otrzymania odpowiedzi w języku łotewskim”¹³⁴. Przepis ten został powtórzony w art. 34 (w części poświęconej prawom i obowiązkom człowieka) przyjętej w 1991 r. deklaracji o przystąpieniu Łotwy do instrumentów ochrony praw człowieka¹³⁵. Wśród 5 stosowanych instrumentów demokracji partycypacyjnej petycje zajęły trzecie miejsce. Najczęściej, bo w 32% gmin mieszkańcy korzystali z inicjatywy ludowej, o przeprowadzenie spotkania z władzami wnioskowali w 19% gmin. Petycje składano w 18% gmin, przy czym prawie 2 razy częściej miało to miejsce w średnich i dużych gminach miejskich niż wiejskich. Marginalnie korzystano też z możliwości składania skarg i odwołań od decyzji władz (4% gmin) oraz publicznych demonstracji (1,7% gmin). Z badań wynika również, że najczęściej z prawa do petycji korzystali mieszkańcy w średnich i dużych miastach (62% wszystkich petycji), a tylko 15% petycji pochodziło z terenów wiejskich¹³⁶.

Zgodnie z art. 51 Konstytucji **Rumunii** z 21 listopada 1991 r.¹³⁷ „(1) Obywatele mają prawo zwracać się do władz publicznych z petycjami, formułowanymi tylko w imieniu osób podpisujących dane wystąpienie. (2) Legalnie utworzone organizacje mają prawo do występowania z petycjami wyłącznie w imieniu członków, których reprezentują. (3) Wykonywanie prawa składania petycji jest wolne od opłat. (4) Władze publiczne mają obowiązek udzielania odpowiedzi na petycje, w terminach i na warunkach określonych ustawą”. Petycje mogą być składane wyłącznie w imieniu własnym zarówno przez osoby fizyczne, jak i prawne. W praktyce oznacza to, że np. organizacje pozarządowe mogą wystąpić z petycją wyłącznie w imieniu swoich członków, co ogranicza możliwość wykorzystania tej instytucji w interesie publicznym. Zgodnie z ustawą organy państwowe mają obowiązek udzielenia odpowiedzi na petycję w terminie 30 dni od jej wniesienia, przy czym w przypadku, gdy dany organ nie dochowa tego terminu, zgodnie z art. 1 kodeksu postępowania administracyjnego¹³⁸ można złożyć do sądu skargę na bezczynność organu. W 2000 r. na poziomie lokalnym z prawa do petycji skorzystano w 12,4% gmin i tylko w 2,9% gmin miało to miejsce więcej niż 2 razy. Petycje oprócz demonstracji stanowiły również formę wyrażania protestu (3,2% gmin)¹³⁹, przy czym w celu wyrażenia swojego niezadowolenia obywatele częściej korzystali z demonstracji i strajków niż z petycji, postrzegając je jako bardziej skuteczne formy nacisku na władzę. Zestawiając wszystkie środki wpływania obywateli na lokalną władzę, najczęściej stosowanym były bezpośrednie spotkania obywateli z przedstawicielami lokalnej administracji (20,3% gmin), na-

¹³³ G. Soós, J. Kálmán, *Report on the State of Local Democracy in Hungary*, [w:] *The State of Local Democracy in Central Europe*, pod red. G. Soós, G. Tóka, G. Wright, Budapeszt 2002, s. 91 i nast.

¹³⁴ W brzmieniu nadanym ustawą z dnia 30 kwietnia 2002 r.

¹³⁵ Tekst w j. ang.: www.servat.unibe.ch/icl/lg02000_.htm

¹³⁶ I. Vilka, M. Pukis, E. Vanags, *Indicators of Local Democracy in Latvia* [w:] *The State of Local Democracy in Central Europe*, pod red. G. Soós, G. Tóka, G. Wright, Budapeszt 2002, s. 173 i nast.

¹³⁷ Przed nowelizacją z 2003 r. prawo do petycji uregulowane było w art. 47.

¹³⁸ Ustawa 29/1990 o postępowaniu administracyjnym.

¹³⁹ W 3% gmin miało to miejsce raz lub 2 razy, a tylko w 0,2% więcej niż 2 razy.

stępnie petycje, zazwyczaj zbiorowe, kierowane do władz (12,4% gmin), demonstracje i protesty (7,6% gmin) oraz prawne środki kwestionowania decyzji władz w postępowaniu sądowym lub administracyjnym (5,1% gmin)¹⁴⁰.

W **Finlandii** petycje są najrzadziej wykorzystywaną formą partycypacji w życiu publicznym. Konstytucja Finlandii nie odnosi się do prawa do petycji, które zostało uregulowane w ustawie. Art. 28 ustawy o samorządzie lokalnym przewiduje, że mieszkańcy wspólnoty lokalnej mogą składać petycje do władz lokalnych w sprawach leżących w kompetencji ich organów. Autor petycji musi zostać poinformowany o sposobie rozpatrzenia sprawy. Raz w roku rada gminy informowana jest o liczbie, przedmiocie i sposobie rozstrzygnięcia petycji. Jeśli petycja zostanie poparta podpisami co najmniej 2% uprawnionych do głosowania mieszkańców, rada gminy ma obowiązek rozpatrzyć ją w ciągu 6 miesięcy. Praktyczne korzystanie z tego uprawnienia ilustruje przykład z miasta Järvenpää (ok. 37 tys. mieszkańców), w którym pomiędzy mieszkańcami a lokalną władzą doszło do konfliktu w sprawie celu przeznaczenia terenów miejskich. Mieszkańcy wystąpili w obronie kulturowego krajobrazu miasta przed planowanym przez władze rozwojem urbanistycznym. Organizowano w tym celu debaty, tworzone alternatywne plany zagospodarowania spornych terenów, wysyłano uwagi do władz, uczestniczono w wysłuchaniach publicznych, publikowano listy i artykuły w prasie, złożono także petycję do rady miasta, pod którą zebrano 4764 podpisów, co wywołało debatę publiczną w latach 2002–2004. Partycypacja społeczna i interakcja z mieszkańcami jest szczególnie podkreślana także w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym i zabudowie (132/1999). Na stronie internetowej miasta zaprasza się mieszkańców do aktywnego uczestnictwa w lokalnym życiu publicznym. Choć obywatele się zaangażowali, ich opinie i postulaty zostały zlekceważone. Mieszkańcy zostali określani przez władze jako „wiecznie narzekający i niezadowoleni”, „stanowiący zagrożenie”, „sprawiający kłopoty”, „oderwani od rzeczywistości” i „nie rozumiejący rzeczywistości ekonomicznej”. Ponadto podkreślano, że w przeciwieństwie do organów lokalnych mieszkańcy występujący z petycjami „nie są reprezentatywni” i stanowią „grupę wyrzutków i amatorów nieuprawnionych do udziału w procesie decyzyjnym”. Rada miasta podjęła uchwałę w sprawie zagospodarowania terenu nie uwzględniając woli mieszkańców. Z podobną reakcją władz spotkali się mieszkańcy Helsinek i Tampere. W rezultacie mieszkańcy mają poczucie, że ich partycypacja w lokalnym życiu publicznym nie jest mile widziana, a ich wpływ na proces decyzyjny jest żaden w porównaniu z włożonym wysiłkiem. Takie doświadczenia często powodują głębokie rozczarowanie do polityków i istniejącego systemu politycznego. Z powyższego można również wysnuć wniosek, że organy publiczne nie zawsze są przygotowane, by dzielić władzę z obywatelami¹⁴¹.

11. Wnioski

Przyjęcie ustawy o petycjach po 18 latach od uchwalenia Konstytucji daje duże nadzieje na to, że jedno z najstarszych praw jednostki, umocowane w polskim systemie konstytucyjnym, stanie się realnym narzędziem w rękach obywateli.

Niezależnie jednak od tego, jak dobrze (proobywatelsko) prawo do petycji w Polsce zostanie uregulowane, jego rzeczywiste funkcjonowanie zależeć będzie od stopnia świado-

¹⁴⁰ L. Pop, *Autonomy of Local Government Administration in Romania*, [w:] *The State of Local Democracy in Central Europe*, pod red. G. Soós, G. Tóka, G. Wright, Budapeszt 2002, s. 346 i nast.

¹⁴¹ R. Büchi, *Local popular votes in Finland – procedures and experience*, [w:] *Local Direct Democracy in Europe*, pod red. T. Schiller, Wiesbaden 2011, s. 205 i nast.

mości społecznej na ten temat. Sama ustawa, przyjęta i ogłoszona w Dzienniku Ustaw, z pewnością nie wystarczy, dlatego wejście w życie nowych rozwiązań musi być wsparte kampanią informacyjno-promocyjną, która uświadomi obywatelom, jakie mają narzędzia bezpośredniego oddziaływania na procesy decyzyjne zarówno na poziomie centralnym, jak i samorządowym. Oprócz informowania o wejściu w życie nowej ustawy trzeba też wyjaśniać, czym jest petycja, jak można ją złożyć, uświadamiać obywatelom, czego powinni oczekiwać od organów władzy publicznej, w jakim terminie mają one obowiązek udzielenia odpowiedzi, a także jakimi środkami dysponuje składający petycję, gdy jej adresat nie wywiąże się ze swoich obowiązków. Jeżeli obywatele nie uwierzą w efektywność narzędzia, jakim jest prawo do petycji, to nie będą z niego korzystać. Przykład Finlandii pokazuje chociażby, że działania informacyjne i edukacyjne powinny być kierowane zarówno do podmiotów uprawnionych do składania petycji, jak również do potencjalnych adresatów – organów publicznych, szczególnie tych na szczeblu lokalnym, aby uświadomić im obowiązki wynikające z konstytucyjnego prawa obywateli do petycji.

**Tabela 1. Prawo do petycji
w regulacjach konstytucyjnych państw europejskich.**

Państwo	Regulacja konstytucyjna prawa do petycji
Albania	Art. 48 Konstytucji Republiki Albanii z 28 listopada 1998 r.: „Każdy, indywidualnie lub wspólnie z innymi, ma prawo bezpośredniego zwracania się z prośbami, skargami i wnioskami do odpowiednich organów państwowych, które mają obowiązek udzielić odpowiedzi w terminie określonym przez prawo”.
Austria	Art. 41 Konstytucji przewiduje prawo złożenia wniosku do parlamentu w zakresie spraw regulowanych w drodze ustawy federalnej, który może, ale nie musi być złożony w formie projektu ustawy. Art. 148a p. 4 Federalnej Ustawy Konstytucyjnej Republiki Austrii z 1 października 1920 r.: „Adwokatura Ludowa współdziała ponadto w załatwianiu kierowanych do Rady Narodowej petycji i inicjatyw obywatelskich. Szczegóły określa regulamin Rady Narodowej”. Art. 11 Konstytucji z 21 grudnia 1867 r.: „Każdy ma prawo do petycji. Petycje mogą być składane pod wspólną nazwą wyłącznie przez uznane prawem instytucje i stowarzyszenia”.
Belgia	Art. 28 Konstytucji Królestwa Belgii z 7 lutego 1831 r.: „Każdy ma prawo zwracania się do władz publicznych z petycjami podpisanymi przez jedną lub więcej osób. Jedyne władze oficjalnie ustanowione mogą korzystać z prawa zwracania się z petycjami we wspólnym imieniu”. Art. 57 „Zakazane jest osobiste przedstawianie petycji w którejkolwiek z Izb. Każda z Izb ma prawo skierować do ministra otrzymane petycje. Ministrowie zobowiązani są do udzielenia odpowiedzi na żądanie Izb”.
Bułgaria	Art. 45 Konstytucji Republiki Bułgarii z 12 lipca 1991 r.: „Obywatele mają prawo kierowania do organów państwa skarg, wniosków i petycji”.
Chorwacja	Art. 46 Konstytucji Republiki Chorwackiej z 22 grudnia 1990 r.: „Każdy ma prawo składać petycje i skargi oraz przedkładać wnioski organom państwowym i innym organom publicznym oraz uzyskiwać na nie odpowiedzi”.
Cypr	Art. 29 Konstytucji Republiki Cypru z 16 sierpnia 1960 r.: „Każdy ma prawo indywidualnie lub razem z innymi osobami składać na piśmie podania lub skargi do właściwych instytucji publicznych i wymagać ich rozpatrzenia oraz szybkiego podjęcia decyzji. Zawiadomienie o podjęciu takiej decyzji, właściwie uzasadnionej, powinno być natychmiast przekazane osobie składającej podanie lub skargę w terminie nieprzekraczającym trzydziestu dni. Jeżeli zainteresowany nie jest usatysfakcjonowany decyzją lub nie został powiadomiony o jej podjęciu w terminie określonym w ust. 1, może zwrócić się do właściwego sądu w sprawie dotyczącej jego podania lub skargi”.
Czechy	Art. 18 Karty Podstawowych Praw i Wolności, która od 16 grudnia 1992 r. stanowi część porządku konstytucyjnego Republiki Czeskiej: „1. Poręcza się prawo do petycji; w sprawach publicznych lub innego interesu społecznego każdy ma prawo, indywidualnie lub wspólnie z innymi, zwracać się do organów państwowych i organów samorządu terytorialnego z żądaniami, wnioskami i skargami. 2. Petycje nie mogą naruszać niezawisłości sądu. W drodze petycji nie można wzywać do naruszenia podstawowych praw i wolności poręczonych w Karcie”.
Dania	Art. 54 Konstytucji Królestwa Danii z 5 czerwca 1953 r.: „Petycje mogą być przedkładane Folketingowi jedynie za pośrednictwem jednego z deputowanych”.
Estonia	Art. 46 Konstytucji Republiki Estońskiej przyjętej w drodze referendum przeprowadzonym 28 czerwca 1992 r.: „Każdy ma prawo zwrócić się z memorandum lub petycją do urzędów państwowych, samorządów lokalnych i do ich funkcjonariuszy. Tryb odpowiedzi określa ustawa”.

Francja	Art. 72-1 Konstytucji Republiki Francuskiej z 4 października 1958 r. wprowadzony przez art. 6 noweli konstytucyjnej (nr 2003-276) z 28 marca 2003 r.: „Ustawa określa warunki, w jakich wyborcy każdej wspólnoty terytorialnej mogą w drodze składania petycji żądać wpisania do porządku obrad zgromadzenia przedstawicielskiego tej wspólnoty sprawy z zakresu jej kompetencji”.
Grecja	Art. 10 Konstytucji Republiki Greckiej z 9 czerwca 1975 r.: „(1) Każda osoba lub kilka osób działających wspólnie mają prawo, przestrzegając obowiązujących ustaw, składać pisemne petycje do władz, które są obowiązane, zgodnie z obowiązującymi przepisami, niezwłocznie podjąć działania i udzielić składającym petycje umotywowanej pisemnej odpowiedzi, zgodnie z postanowieniami ustawy. (2) Ściganie składającego petycję, jeżeli treści zawarte w petycji naruszają prawo, jest dozwolone wyłącznie po podjęciu ostatecznej decyzji przez władzę, do której petycja była adresowana i za jej zgodą. (3) Właściwy urząd lub władza są obowiązane do odpowiedzi na wniosek o udzielenie informacji lub o wydanie dokumentów, zwłaszcza świadectw, zaświadczeń i poświadczeń, w terminie nie dłuższym niż 60 dni, zgodnie z postanowieniami ustawy. W razie braku odpowiedzi w określonym terminie lub niezgodnej z prawem odmowy, poza ewentualnymi innymi sankcjami i skutkami prawnymi, składającemu wniosek wypłacane jest odrębne odszkodowanie pieniężne na zasadach określonych w ustawie”.
Hiszpania	Art. 29 Konstytucji Królestwa Hiszpanii z 27 grudnia 1978 r.: „(1) Wszyscy Hiszpanie mają prawo do petycji indywidualnych i zbiorowych, składanych na piśmie, w formie i o skutkach określonych przez ustawę. (2) Członkowie sił lub formacji zbrojnych albo instytucji poddanych dyscyplinie wojskowej mogą korzystać z tego prawa jedynie indywidualnie i zgodnie z postanowieniami dotyczącego ich ustawodawstwa szczególnego”. Art. 77 „(1) Izby mogą otrzymywać petycje indywidualne i zbiorowe, wyłącznie w formie pisemnej; zakazane jest przedkładanie petycji bezpośrednio przez manifestujących obywateli. (2) Otrzymane petycje Izby mogą kierować do Rządu. Na żądanie Izby Rząd jest zobowiązany ustosunkować się do ich treści”.
Holandia	Art. 5 Konstytucja Królestwa Niderlandów z 28 marca 1814 r.: „Każdy ma prawo zwracać się z pisemnymi petycjami do właściwych władz”.
Litwa	Art. 33 Konstytucji Republiki Litewskiej przyjętej w drodze referendum przeprowadzonym 25 października 1992 r.: „Obywatele mają prawo do uczestniczenia w zarządzaniu swym krajem bezpośrednio, jak również przez demokratycznie wybranych przedstawicieli, a także mają prawo dostępu, na równych warunkach, do służby państwowej Republiki Litewskiej. Obywatelom gwarantuje się prawo do krytyki pracy instytucji państwowych i funkcjonariuszy oraz do zaskarżania ich decyzji. Prześladowanie za krytykę jest zakazane. Obywatelom gwarantuje się prawo do wnoszenia petycji. Sposób realizacji tego prawa określa ustawa”.
Luksemburg	Art. 27 Konstytucji Wielkiego Księstwa Luksemburga z 17 października 1868 r.: „Każdy ma prawo do kierowania do władz publicznych petycji podpisanych przez jedną lub więcej osób. Prawo do kierowania petycji w imieniu wspólnym mają jedynie właściwe władze”.
Łotwa	Art. 104 Konstytucji Republiki Łotewskiej uchwalonej przez Zgromadzenie Konstytucyjne 15 lutego 1922 r. (w brzmieniu nadanym ustawą z 30 kwietnia 2002 r.): „Każdy ma prawo zwracać się do urzędów państwowych i samorządowych z wnioskami i otrzymać merytoryczną odpowiedź. Każdy ma prawo do otrzymania odpowiedzi w języku łotewskim”.
Niemcy	Art. 17 Konstytucji Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r.: „Każdy ma prawo zwracać się indywidualnie lub wspólnie z innymi z pisemnymi prośbami lub zażaleniami do właściwych organów i do przedstawicielstwa narodu”. Art. 45c (1) „Bundestag powołuje Komisję Petycji, do której obowiązków należy rozpatrywanie petycji i zażaleń kierowanych do Bundestagu, zgodnie z art. 17 Ustawy Zasadniczej. (2) Uprawnienia Komisji w zakresie rozpatrywania zażaleń określa ustawa federalna”.

Portugalia	Art. 52 Konstytucji Republiki Portugalskiej z 2 kwietnia 1976 r.: „(1) Wszyscy obywatele mają prawo do przedstawiania, indywidualnie lub zbiorowo, organom suwerenności, organom rządowym regionów autonomicznych lub innym władzom, petycji, zażaleń, skarg lub odwołań w celu obrony swoich praw, obrony Konstytucji, ustaw lub interesu powszechnego, a także mają prawo do uzyskania w rozsądnym terminie informacji na temat sposobu ich rozpatrzenia. (2) Ustawa określa zasady rozpatrywania na posiedzeniu plenarnym petycji przedstawianych zbiorowo Zgromadzeniu Republiki i Zgromadzeniom Ustawodawczym regionów autonomicznych”.
Rumunia	Art. 51 Konstytucji Rumunii z 21 listopada 1991 r.: „(1) Obywatele mają prawo zwracać się do władz publicznych z petycjami, sformułowanymi tylko w imieniu osób podpisujących dane wystąpienie. (2) Legalnie utworzone organizacje mają prawo do występowania z petycjami wyłącznie w imieniu członków, których reprezentują. (3) Wykonywanie prawa składania petycji jest wolne od opłat. (4) Władze publiczne mają obowiązek udzielania odpowiedzi na petycje, w terminach i na warunkach określonych ustawą”.
Serbia	Art. 56 Konstytucji Republiki Serbii z 2006 r.: „Każdy ma prawo indywidualnie lub wspólnie z innymi, składać petycje i inne wnioski do organów państwa, podmiotów wykonujących władzę publiczną, organów autonomicznej prowincji i jednostek samorządowych oraz uzyskać na nie odpowiedź, jeśli o to wnioskuje. Nikt nie może ponosić negatywnych konsekwencji z powodu złożonej petycji lub wniosku. Nikt nie może ponosić negatywnych konsekwencji z powodu opinii wyrażonych w petycji lub wniosku, chyba że stanowią one przestępstwo. „
Słowacja	Art. 27 Konstytucji Republiki Słowackiej z 1 września 1992 r.: „1. Gwarantuje się prawo do petycji. Każdy ma prawo samodzielnie lub wspólnie z innymi zwracać się w sprawach publicznych lub innym wspólnym interesie do organów państwowych i organów samorządu terytorialnego z prośbami, wnioskami i skargami. 2. Petycja nie może wzywać do naruszenia podstawowych praw i wolności. 3. Petycja nie może ingerować w niezawisłość sądu.”
Słowenia	Art. 45 Konstytucji Republiki Słowenii z 23 grudnia 1991 r.: „Każdy obywatel ma prawo przedkładać petycje i podejmować inne inicjatywy o znaczeniu społecznym”.
Szwajcaria	Art. 33 Konstytucja Konfederacji Szwajcarskiej z 18 kwietnia 1999 r.: „(1) Każdy ma prawo zwracać się z petycjami do organów publicznych; wnoszący petycję nie może ponieść żadnych negatywnych konsekwencji w związku z wniesioną petycją. (2) Organy publiczne mają obowiązek petycję rozpatrzyć”.
Ukraina	Art. 40 Konstytucji Ukrainy z 28 czerwca 1996 r.: „Każdy ma prawo samodzielnie lub wspólnie z innymi składać petycje lub osobiście zwracać się do organów władzy państwowej, organów samorządowych oraz piastunów tych urzędów, którzy są zobowiązani rozważyć petycję i udzielić na nią merytorycznej odpowiedzi w terminie określonym ustawą”.
Węgry	Art. 25 Konstytucji Węgier z 25 kwietnia 2011 r.: „Każdy ma prawo do tego, by indywidualnie bądź wspólnie z innymi zwracać się do dowolnego organu władzy publicznej z piśmennymi prośbami, skargami lub postulatami”.
Włochy	Art. 50 Konstytucji Republiki Włoskiej z 27 grudnia 1947 r.: „Wszyscy obywatele mogą zwracać się z petycjami do izb z żądaniem podjęcia kroków ustawodawczych lub przedstawienia wspólnych potrzeb”.

Źródło: A. Rytel-Warzocho, *Prawo petycji w Polsce na tle rozwiązań europejskich – stan obecny i perspektywy*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012, s. 47 i nast.

