



SENAT RP

ZAPIS STENOGRAFICZNY

Posiedzenie
Komisji Praw Człowieka,
Praworządności i Petycji (318.)
w dniu 9 lipca 2019 r.

IX kadencja

Porządek obrad:

1. Podsumowanie funkcjonowania instytucji petycji po upływie 5 lat obowiązywania ustawy o petycjach.

(Początek posiedzenia o godzinie 11 minut 06)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Robert Mamątow)

Przewodniczący Robert Mamątow:

Serdecznie witam państwa na trzysta osiemnastym posiedzeniu Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji.

Na tym posiedzeniu mamy do rozpatrzenia punkt: podsumowanie funkcjonowania instytucji petycji po upływie 5 lat obowiązywania ustawy o petycjach.

Szanowni Państwo, chciałbym na początku przywitać gości, którzy przyjęli nasze zaproszenie na dzisiejsze spotkanie. Są z nami: pan Wojciech Maciej Chojnowski, zastępca dyrektora z Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – witam – pani Magdalena Leszko, też z Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej; pan Wojciech Kaczmarczyk, dyrektor Narodowego Instytutu Wolności; pan Tomasz Schimanek z Instytutu Spraw Publicznych; pani dr Katarzyna Wiśniewska z Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka... chyba jej nie ma; pan dr Piotr Kładoczny z Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka; pan Mirosław Wróblewski z Biura Rzecznika Praw Obywatelskich; pani Joanna Baranowska z Kancelarii Senatu, Biura Analiz i... To może najpierw przywitam bardzo serdecznie panią dyrektor Danutę Antoszkiewicz wraz ze współpracownikami. Pozwolę sobie dzisiaj odczytać nazwiska współpracowników, bo jest dzisiaj taka okazja, więc chciałbym, żebyście panie nie zawsze były anonimowe. Wasz wkład w prace komisji jest bardzo duży, dlatego pozwolę sobie panie, i oczywiście pana, przywitać. Są to: pani Joanna Baranowska z biura analiz i dokumentacji; pani Marzena Krysiak, z biura analiz i dokumentacji; pani Monika Ruszczyk, też z biura analiz i dokumentacji; pani Żaneta Urawska-Labęcka... A pan nie podpisał się? Pan Maciej Kowalski, witam pana serdecznie.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Dobrze, podpisze. Okej.

Szanowni Państwo, bardzo państwu dziękuję za przyjęcie mojego zaproszenia na dzisiejsze posiedzenie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji. Jak zapewne państwo wiedzą, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w dziale „Wolności i prawa polityczne” w art. 63 przewiduje możliwość składania petycji, wniosków i skarg „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”. Organizacje pozarządowe od dawna postulowały skorzystanie z konstytucyjnego uprawnienia do wprowadzenia w życie prawa do składania petycji. Petycje stały się przedmiotem rozważań Parlamentarnego Zespołu do spraw Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi, któremu przewodniczył marszałek Senatu VI i VII kadencji, pan senator Bogdan Borusewicz.

Senat Rzeczypospolitej Polskiej, pragnąc umożliwić obywatelom korzystanie z prawa do petycji, już 20 listopada 2008 r. zmienił swój regulamin, dając podstawę do rozpatrywania petycji kierowanych do Senatu. Od 1 stycznia 2009 r. rozszerzono kompetencje senackiej Komisji Praw Człowieka i Praworządności o zagadnienia dotyczące petycji. W Senacie VII i VIII kadencji z inicjatywy grupy senatorów podjęte zostały prace nad przygotowaniem projektu ustawy o petycjach, która ostatecznie uchwalona została 11 lipca 2014 r. i po rocznym *vacatio legis* weszła w życie 6 września 2015 r. i stała się prawem obowiązującym. Od czasu wypłynięcia pierwszej petycji i rozpatrzenia jej 27 lipca 2009 r. przez Komisję Praw Człowieka, Praworządności i Petycji marszałek Senatu skierował do komisji ponad 300 petycji. W obecnej kadencji do komisji skierowanych zostało 211 petycji.

W swoim wystąpieniu nie będę skupiał się na trybie pracy komisji nad petycjami, z pewnością przedstawi to pani Danuta Antoszkiewicz, dyrektor Biura Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, która od samego początku wraz z pracownikami Działu Petycji i Korespondencji bardzo mocno wspierała, wspiera i, mam nadzieję, wspierać będzie komisję i senatorów w pracach nad petycjami.

Proszę państwa, ustawodawca, tworząc ustawę o petycjach, dał obywatelowi narzędzia, dzięki którym w sytuacji kryzysu zaufania społecznego do instytucji państwowych będzie mógł wpływać na podejmowane przez rząd czy samorządy decyzje. I właśnie petycja stała się – mam taką nadzieję – sposobem na odzyskanie zaufania obywateli do parlamentu i do samorządu, stała się sposobem na przemianę bierności obywateli. Z kolei z punktu widzenia organów władzy publicznej petycje są swego rodzaju systemem wczesnego ostrzeżenia. Władze po analizie składanych petycji mogą się orientować, jakie są potrzeby i oczekiwania obywateli i co rządzący mogą zrobić, by nie dopuścić do napięć społecznych.

Proszę państwa, nie mam tyle czasu, aby przedstawić państwu wszystkie petycje, nad którymi w tym czasie pracowała komisja, ale proszę mi pozwolić, iż wspomnę o kilku z nich, o tych, których postulaty zostały przyjęte

przez komisję, a następnie zawarte zostały w projektach ustaw. I to są ustawy: o usunięciu z nazw dróg, ulic, mostów, placów i innych obiektów symboli ustrojów totalitarnych; o zmianie ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego; o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego; o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych; o zmianie ustawy o rencie socjalnej; o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych; o zmianie ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniach w sprawach nieletnich, w celu wprowadzenia obowiązku okresowej kontroli zasadności pobytu nieletniego w schronisku. To także: podjęcie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej uchwalenia przepisów informujących o szkodliwości alkoholu dla dziecka w łonie matki; ustawa o zmianie ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, w zakresie umożliwienia rehabilitacji prawnej i powrotu do służby uniewinnionego policjanta; ustawa o zmianie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, w celu przyznania świadczenia pielęgnacyjnego osobom pobierającym wcześniejszą emeryturę z tytułu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem; uchwała w sprawie uczczenia pamięci żołnierzy Polskiego Państwa Podziemnego prześladowanych, aresztowanych i skazanych w Polsce w latach 1944–1956 za działalność w szeregach Armii Krajowej.

Pojedyncze petycje odnosiły się do zagadnień reprzytazacji roszczeń z tytułu przedwojennych obligacji Skarbu Państwa, ochrony danych osobowych, standaryzacji graficznego wizerunku godła państwowego, zadośćuczynienia krzywdom byłych pracownikom PGR-ów, nowelizacji procedury cywilnej w części postanowień wzorca umów, a także zmian w ordynacji wyborczej do organów samorządu terytorialnego. Senatorowie wielokrotnie debatowali w sprawach podjęcia inicjatyw ustawodawczych mających na celu wprowadzenie zmiany zasad ustalania wysokości emerytury osób urodzonych po 1948 r. pobierających wcześniejszą emeryturę; tu chodzi o emerytury kobiet z rocznika 1953, w chwili obecnej trwają w Senacie prace legislacyjne zmierzające do wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który w tej sprawie się wypowiedział. Na uwagę zasługuje fakt, iż w związku z pracami komisji nad petycją P8-01/11 dotyczącą podjęcia inicjatywy uchwałodawczej mającej na celu uczczenie pamięci i wkładu polskich kryptologów – Mariana Rejewskiego, Jerzego Różyckiego i Henryka Zygalskiego – w złamaniu szyfru Enigmy Senat na swoim dziewiętnastym posiedzeniu w dniu 17 października 2012 r. podjął uchwałę upamiętniającą to zdarzenie. Podjęciu uchwały towarzyszyła wystawa zorganizowana z inicjatywy senatora Jana Rulewskiego, na której zaprezentowano m.in. model maszyny szyfrującej. Również petycja P8-02/12 doczekała się uchwały Senatu, który na swoim osiemnastym posiedzeniu 3 października 2012 r. uczcił pamięć gen. Stanisława Maczka. Działalność komisji w tym obszarze znalazła również uznanie na forum międzynarodowym, czego przejawem były m.in. spotkania w kwietniu 2011 r. senatorów naszej komisji z delegacją komisji do spraw petycji niemieckiego Bundestagu, jedną

z 4 komisji, których istnienie w Bundestagu zagwarantowane jest w konstytucji, oraz we wrześniu 2013 r. z delegacją parlamentarzystów zgromadzenia wietnamskiego.

Proszę państwa, podsumowując, jako przewodniczący komisji, która zajmuje się rozpatrywaniem petycji, z perspektywy tych kilku lat mogę śmiało powiedzieć, iż instytucja petycji wpisała się trwale w pracę Senatu. I w tym miejscu warto wspomnieć o przeprowadzonej w latach 2015–2016 wspólnie z Instytutem Spraw Publicznych i Biurem Rzecznika Praw Obywatelskich społecznej kampanii informacyjno-edukacyjnej na temat petycji, której zwieńczeniem była zorganizowana w Senacie w listopadzie 2016 r. konferencja pt. „Doświadczenia stosowania ustawy o petycjach. Dobre i złe praktyki, znaki zapytania, propozycje zmian”.

W pracach komisji nad rozpatrywaniem petycji uczestniczą przedstawiciele instytucji rządowych, samorządowych, organizacji pozarządowych, a także autorzy petycji. Spieramy się, dyskutujemy, staramy się osiągnąć konsensus co do przyjęcia jak najkorzystniejszych rozwiązań legislacyjnych, a gdy nie ma innej możliwości, nie podejmujemy pracy nad petycją, gdyż postulaty petycyjne nie uzyskują, z różnych względów, aprobaty senatorów, i informujemy o tym każdorazowo marszałka Senatu i autora petycji. W rocznych sprawozdaniach, które Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji jest zobowiązana przedstawić Senatowi, zawarte są uwagi i propozycje zmian co do trybu prac komisji nad petycjami. Jednym z postulatów, który wybrzmiał szczególnie na posiedzeniu komisji, jest postulat ograniczenia składania tej samej petycji do kilku, a nawet kilkunastu podmiotów.

Proszę państwa, mam nadzieję, że dzisiejsza dyskusja i wnioski z niej wypływające pozwolą nam, senatorom, parlamentarzystom na podsumowanie i wyciągnięcie wniosków na przyszłość z 5-letniego okresu funkcjonowania w przestrzeni publicznej prawa do petycji, prawa będącego jednym z instrumentów demokracji bezpośredniej, realizowanego w demokratycznym państwie prawa, prawa zagwarantowanego w art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Jest to na dzień dzisiejszy jedyne rozwiązanie, które Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji realizuje.

Dziękuję państwu. I jeszcze raz chciałbym podziękować za przyjęcie zaproszenia komisji na dzisiejsze posiedzenie.

A teraz, pozwólcie państwo, że udzielię głosu panu marszałkowi Michałowi Seweryńskiemu. Pan marszałek był wieloletnim przewodniczącym komisji praw człowieka. Ja powiem, że bardzo dużo się nauczyłem od pana marszałka, kiedy był przewodniczącym komisji praw człowieka.

Bardzo proszę o zabranie głosu.

Senator Michał Seweryński:

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Panowie Senatorowie! Panie i Panowie!

Kilka uwag nasuwa się w sposób nieodparty, kiedy się zastanawiać trzeba nad tą ustawą o petycjach i nad instrumentem petycji w ogóle.

Przede wszystkim warto podkreślić, że ta instytucja, która znana jest przecież od dość dawna i jest umocowana

w konstytucji, jest taką instytucją prawną – bo to już jest instytucja, ma umocowanie konstytucyjne – która przyjęła się w polskim społeczeństwie. To znaczy, że jej tradycja, jej rodowód są ściśle związane z demokracją i jest to taka instytucja, która jest bliska obywatelom – instytucja łatwa do użycia. Jak świadczy rosnąca co roku liczba petycji, które wpływają chociażby do Senatu, to jest instytucja zaprobowana przez obywateli. Jest łatwa w użyciu i, co jest ważne – to jest druga rzecz warta podkreślenia – obywatele czują, mówiąc tak po prostu, że te ich petycje są traktowane poważnie. Przede wszystkim rozpatrywane są przy podniesionej kurtynie. Każdy w transmisji internetowej może śledzić przebieg rozważań nad petycjami i wiemy, że ludzie to śledzą, ponieważ potem reagują w swoich wypowiedziach na to, jak to się toczy. Jest to wobec tego instrument dosyć łatwy, powszechnie dostępny i, ponieważ rozpatrywanie toczy się przy podniesionej kurtynie, obywatele mogą zobaczyć, że te wszystkie petycje traktowane są poważnie. Oczywiście nie wszystkie z nich są faktycznymi petycjami. Kiedy kierowałem komisją praw człowieka, miałem czasami wrażenie, że ludzie myślą petycje ze skargami, wnioskami, które właściwie powinny być rozpatrywane w innym trybie i one właśnie są kierowane do tego innego trybu. Ale to też ma swoją wartość właśnie tę demokratyczną, kontrolną, obywatelską. Jakkolwiek pismo by było zatytułowane, obywatele mają tę świadomość i tę pewność, że trafi we właściwe miejsce, zostanie potraktowane poważnie i właściwie rozpatrzone, zostanie udzielona odpowiedź.

To jest bardzo cenne narzędzie demokracji. To jest bardzo konkretna i realna wartościowa więź pomiędzy parlamentem – mówię o Senacie w tej chwili – a obywatelami. Trzeba ją pielęgnować. To właśnie z tego przekonania, że petycja może stać się wartościowym elementem uzupełniającym proces legislacyjny, taki typowy proces, gdy ustawa idzie od rządu do parlamentu, a potem do prezydenta... Obywatele mogą być bezpośrednimi inicjatorami, wnioskodawcami jakiegoś procesu legislacyjnego i mogą mieć to przekonanie, że oni sami zaproponowali jakąś ustawę i doprowadzili do jej przyjęcia. Takie przypadki były, pan senator przewodniczący przedstawił niektóre z nich. Nie jest to na pewno proces masowy, taki, że wszystkie te petycje przerabiamy potem w odpowiednie ustawy, ale faktem jest, że zobowiązują nas one do przemyślenia całych ustaw albo pewnych fragmentów ustaw pod kątem tych uwag, zastrzeżeń, krytyk czy wniosków, które są wysuwane przez samych obywateli.

Ja bym powtórzył to, co pan przewodniczący powiedział, że właściwie ta ustawa z 2014 r. o petycjach to jest dorobek Senatu, kilku kadencji zresztą. Kiedy w poprzedniej kadencji zajęliśmy się tą petycją, to projekt ustawy już był, już był poprzednio dyskutowany, opracowywany, były pewne obawy, czy on jest najlepszy. To dlatego właśnie ta kampania społeczna, którą podjęliśmy w 2016 r. i która miała na celu spopularyzowanie instrumentu petycji, jednocześnie miała być też taką formą sondażu co do tego, czy ustawa odpowiada oczekiwaniom obywateli, czy nie odpowiada oczekiwaniom obywateli. My w Senacie bardziej zastanawialiśmy się chyba nad tym, czy ona jest poprawna legislacyjnie, no bo nie może petycja wyjść poza ramy konstytucyjnego umocowania.

To wszystko, co pan senator przewodniczący czytał, świadczy o tym, że nie tylko poważnie traktujemy te petycje, ale że one się przyjęły jako pewna forma działania Senatu, jako pewna forma działania legislacyjnego prowadząca do przyjmowania aktów prawnych. Nie jest również bez znaczenia fakt, że coroczne sprawozdanie z działalności Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji jest prezentowane na posiedzeniu plenarnym Senatu – jest to jedyna komisja, która takie sprawozdanie składa – i powoduje to uruchomienie dyskusji plenarnej, przez co my w naszej komisji czujemy się pod kontrolą całego Senatu, a jednocześnie jest to tak, że wszyscy senatorowie mogą przedkładać swoje własne propozycje co do tego, jak w przyszłości ewentualnie ulepszyć tę ustawę.

Bo moja ostatnia uwaga dotyczy właśnie tego, co dalej. Myślę, że ten interesujący raport Instytutu Spraw Publicznych, wypowiedzi organizacji pozarządowych, które zawsze nam towarzyszyły na posiedzeniach komisji, wtedy, kiedy petycje są rozpatrywane, nasze własne, senatorskie spostrzeżenia co do tego, jak ta ustawa funkcjonuje, jak jest wykorzystywana, muszą prowadzić do wniosku, że obecny kształt ustawowy, obecny kształt legislacyjny ustawy o petycjach nie jest ostateczny, nie jest doskonały i że jest miejsce na to, żebyśmy zastanawiali się nad tym, co należy w niej zmienić na lepsze. Myślę, że nasza dzisiejsza wymiana zdań doprowadzi również do pewnych spostrzeżeń. Nie należy w tych sprawach się spieszyć, dlatego że pewien tryb postępowania musi być znany obywatelom i musi się jakoś utrwalić. Nie można ludzi zaskakiwać częstymi zmianami, bo wtedy to narzędzie się staje trudne do użycia. Ale wydaje się, że minęło już tyle lat od uchwalenia ustawy i mamy zgromadzone tak bogate doświadczenie, że możemy się pokusić o to, żeby w następnej kadencji następna komisja sformułowała pewne wnioski, nawet z własnej inicjatywy, może właśnie po jakimś szerszym wysłuchaniu społecznym – bo przypomnę, że ta ustawa była przedmiotem wysłuchania społecznego – i będziemy mogli sformułować jakąś korektę, która jeszcze bardziej usprawni ten instrument.

Dodam na sam koniec jeszcze, bo bardzo niedawno było jedno z takich doświadczeń, które mieliśmy w komisji, że w ramach naszej dyplomacji parlamentarnej, która polega na tym, że funkcjonuje kilkadziesiąt grup bilateralnych w Senacie, mamy okazję mówić także o pracy naszej komisji. Ona prawie zawsze jest przedmiotem zainteresowania delegacji, które przyjeżdżają do nas, do Senatu, odbywają się spotkania z naszą komisją, pytają nas o to, jak te petycje działają, jak ta instytucja funkcjonuje. Nie wszędzie jest ona znana i nie wszędzie są tak bogate doświadczenia, jakie my już mamy. I wydaje mi się, że to jest również sygnał, że mamy coś cennego jako instrument demokracji, powinniśmy dbać o tę instytucję, ulepszać ją w miarę możliwości. Myślę, że temu będzie służyć również nasza dzisiejsza debata. Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Przewodniczący Robert Mamątow:

Dziękuję bardzo, Panie Marszałku.

Bardzo bym prosił o zabranie głosu panią Danutę Antoszkiewicz, dyrektor Biura Analiz, Dokumentacji i Korespondencji.

Bardzo proszę.

**Wicedyrektor Biura Analiz,
Dokumentacji i Korespondencji
w Kancelarii Senatu
Danuta Antoszkiewicz:**

Dziękuję bardzo.

Szanowni Państwo!

Bardzo miło mi podzielić się doświadczeniami, jakie mają pracownicy Kancelarii Senatu na gruncie pomocy senatorom, przygotowania, analizowania i przedstawiania materiałów na posiedzenia komisji.

Pan senator...

(Senator Aleksander Pocij: Nie, nie. Ja tylko chciałem się przypomnieć panu przewodniczącemu.)

(Przewodniczący Robert Mamątow: Ja wiem, tylko...)

(Senator Aleksander Pocij: Ja rozumiem. Nie, nie...)

(Przewodniczący Robert Mamątow: Dyskusję zaraz otworzę.)

(Senator Aleksander Pocij: Ja nie chciałem przerywać, tylko chciałem się przypomnieć.)

Chciałabym jeszcze raz państwa uwagę skierować na to, że prawo konstytucyjne określone w art. 63, mówiące, że każdy ma prawo składać petycje, w Senacie zostało podjęte i jest realizowane już od 1 stycznia 2009 r. Stąd dzisiaj możemy powiedzieć o tym, że w trzydziesty rok pracy odrodzonego Senatu petycje wpisują się tak, że jest już 10-letnia praca nad nimi. I właśnie doświadczenia, jakie wynieśli senatorowie, przyjmując i rozpatrując petycje w Senacie, były również wykorzystane w projekcie, który stał się ustawą zainicjowaną przez senatorów. Właśnie w lipcu minie 10 lat od pierwszego posiedzenia Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji i rozpatrzenia pierwszej petycji, która została do Senatu skierowana. Jest to też okres 5-lecia funkcjonowania ustawy. I w ramach takiej małej retrospekcji chcę powiedzieć, że tak jak pan prof. Seweryński wskazał, ta ustawa była efektem dużego wyważenia, uwzględnienia wielu doświadczeń, ale być może też pomału dojrzewamy do tego, żeby pewne korekty do niej wprowadzić.

Dodany do Regulaminu Senatu cały dział jest skonstruowany według dosyć uniwersalnej, trzeba powiedzieć, formuły legislacyjnej, która pozwala dosyć elastycznie, ale jednocześnie w ramach wypracowanego standardu prowadzić prace komisji nad rozpatrywaniem petycji.

Tak jak już zostało wspomniane, Dział Petycji i Korespondencji, obecnie funkcjonujący w Biurze Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, od początku przyjęcia pracy nad petycjami zajmuje się analizowaniem materiałów kierowanych przez obywateli, zajmuje się stroną formalną, czyli kontaktami z autorami petycji, jak również przygotowaniem pakietów informacyjnych pomocnych w pracy komisji, w rozpatrywaniu każdej petycji. Petycje są rozpatrywane indywidualnie. Na posiedzeniach od kilku do kilkunastu petycji bywa przedmiotem pracy komisji.

Przedstawiam ogólny schemat rozpatrywania petycji... No, chyba mało czytelny jest ten schemat, ale tutaj chodziło mi przede wszystkim o wskazanie tych podmiotowych relacji, które są przyjęte w urzędzie, ale które mają też bezpośrednie przełożenie na proces decyzyjny w Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji. Stąd też chcia-

łabym podkreślić, że to marszałek Senatu, kierując Izbą, zajmuje się również petycjami, tak jak każdym działaniem Senatu, kieruje petycje do Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, a potem w kolejności jest właśnie przewodniczący komisji oraz komisja, czyli prace nad petycjami prowadzone są kolegiąlnie. Petycje, tak jak już wspomniałam, są przedmiotem pracy na posiedzeniach. I tutaj podejmowane są decyzje po zaprezentowaniu materiału, po przeprowadzeniu dyskusji, najczęściej również po wysłuchaniu opinii zewnętrznych, opinii resortów lub podmiotów związanych z przedmiotem petycji.

Wskazuję również – tak jak to zostało przyjęte w regulaminie – jakie są możliwości. Komisja może uwzględnić postulat petycji, przygotowując projekt ustawy, może nie podjąć takich działań, ale może również upoważnić jednego z senatorów członków komisji do złożenia wniosku, jeżeli równolegle trwają w Senacie prace nad daną ustawą i problem wpisuje się w materię, która jest analizowana. Chcę powiedzieć, że ten ostatni wariant został dopiero 2-krotnie wykorzystany w pracach komisji, bo to rzeczywiście okoliczność wyjątkowa, gdy głosy petycyjne włączają się w tryb prac legislacyjnych i gdy ustawa, do której postulaty są zgłoszone, jest aktualnie przedmiotem pracy Senatu. Ale 2 takie przypadki były, gdy komisja skorzystała z uprawnienia regulaminowego i upoważniła senatora członka Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji do zgłoszenia wniosku. I chcę powiedzieć, że obydwa te wnioski zostały uwzględnione.

Na dole wprowadzam taką bardzo ogólną informację, że każdorazowo o wszystkich działaniach, które są podejmowane w odniesieniu do petycji, informowani są autorzy petycji, czyli o działaniach od wpływu do zakończenia tej pracy, poprzez właśnie informowanie o etapach i podejmowanych decyzjach.

Tutaj będę chciała wskazać tego właśnie typu informację liczbową. Na przestrzeni 3 kadencji, w których petycje są rozpatrywane... Odnoszę się w tej informacji do uprawnień Senatu do podejmowania inicjatyw ustawodawczych. I to jest właśnie ta pierwsza, ogólna, duża liczba wskazująca, na ile inicjatyw w VII kadencji przełożyła się praca senatorów. Wskazuję również, że uprawnieniem i obowiązkiem Senatu jest realizowanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. I w VII kadencji właśnie praca nad petycjami, czyli możliwość podjęcia inicjatywy ustawodawczej i przedłożenia projektu, została dodana jako jedno z kolejnych uprawnień Senatu. I teraz pokazuję to, że w VII kadencji, w trakcie której rozpoczęła się praca nad petycjami, zostało wypracowanych 10 projektów ustaw. Tak jak tutaj... No, jest to mała czcionka, ale jest to przedłożone, więc... Z tych 10 projektów, które Senat przygotował na bazie petycji, Izba skierowała do Sejmu 3 projekty. Wskazuje to na to, że czasami dzielenie postulatów petycji poprzez komisję niekoniecznie oznacza również aprobatę całej Izby. Być może jest tutaj zbyt duży optymizm, ale też chęć przychylenia się do postulatów petycji, co potem nie jest gremialnie potwierdzone przez całą Izbę. Chcę również wskazać, że w pełnej już VIII kadencji tych postulatów petycji zrealizowanych w projektach było 15, a w obecnej kadencji – czyli następuje przyrost uwzględniania postulatów petycji w projektach – jest ich 18. Tak więc od początku, kiedy petycje

w Senacie są rozpatrywane, Izba na bazie projektów, które są przedkładane w petycjach, przygotowała 43 projekty.

Chcę jeszcze wskazać pewną prawidłowość i taką dobrą relację. Proszę zwrócić uwagę na to, że spośród różnych projektów skierowanych do Sejmu po pracach na etapie senackich działań legislacyjnych – a zdarza się, że Sejm je odrzuca – żaden z projektów powstałych na bazie petycji nie znalazł się w grupie odrzuconych. Czyli jeżeli już te projekty trafiają do Sejmu, to potwierdzeniem ich zasadności jest najczęściej uznanie i przyjęcie takiego projektu, zrealizowanie go w ustawie.

No i w ostatniej kolumnie wskazuję, że część projektów przygotowanych na bazie petycji dzieli niestety los innych projektów, które objęte są zasadą dyskontynuacji prac parlamentarnych. Tak więc prace nad tymi projektami senackimi, mimo że trafiają do Sejmu, niestety zostają na tym etapie zakończone. Ale chcę również w tym miejscu powiedzieć o ważnej zasadzie wpisanej do Regulaminu Senatu. To właśnie twórcy tej zmiany uwzględnili wolę obywateli, którzy wystąpili do Senatu z tymi swoimi postulatami, i w Senacie prace nad petycjami nie podlegają zasadzie dyskontynuacji, ale są prowadzone dalej. I to właśnie Dział Petycji i Korespondencji przygotowuje raport zamknięcia i otwarcia i w kolejnej kadencji na jednym z pierwszych posiedzeń po ukonstytuowaniu Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji senatorowie zapoznawani są z tymi pracami i ten etap, na którym zostały zakończone, prezentujemy. I wtedy jest decyzja nowego składu komisji, czy zechce te prace kontynuować, czy tych prac nie podejmie. Tak więc realizacja prawa do petycji w Senacie jest kontynuowana pomiędzy kadencjami.

Na przestrzeni 10 lat, kiedy Senat rozpatruje petycje, kiedy Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji przyjęła je do swoich zadań... Pokazuję tu, jak statystycznie wygląda liczba tych petycji kierowanych do Senatu. Można powiedzieć, że do uchwalenia ustawy to było od kilkunastu do 24 petycji, czyli to była, powiedzmy, jeszcze bardzo spokojnie kierowana liczba petycji. Ale zauważyć trzeba, że w 2015 r. **jednocześnie był przełom, zmiana** kadencji. To też tak bywa, że obywatele, ci, którzy są zainteresowani procesem legislacyjnym, wiedzą o tym, że pomiędzy kadencjami następuje zakończenie pewnych prac. Ale wejście w życie ustawy, co pokazuje statystyka za 2016 r., zwielokrotniło liczbę petycji wpływających do Senatu. Tendencja jest wzrostowa, 2018 r. **to był rzeczywiście rok najbardziej obfitujący** w liczbę petycji kierowanych do Senatu. Pokazujemy tu, że w 2019 r. do połowy roku wpłynęło 26 petycji i są one zawieszane na stronie. Czyli można rzeczywiście w takim ujęciu, nazwijmy to, ustawodawczym wskazać, że wejście w życie ustawy, stworzenie ram ustawowych było dla obywateli sygnałem, że w pewien uporządkowany, zagwarantowany ustawowo sposób petycje są rozpatrywane.

Chciałabym też wskazać na podmiotowe przełożenie petycji kierowanych do Senatu. Petycje dzielimy na indywidualne i zbiorowe. Wśród petycji zbiorowych uwzględniamy również petycje wielokrotne, choć petycji wielokrotnych dotyczy pewien odrębny sposób, przede wszystkim sposób składania, bo rozpatrywanie petycji wielokrotnych odbywa się na tych samych zasadach jak każdej innej pety-

cji. To rozróżnienie na petycje indywidualne i zbiorowe... Przede wszystkim chciałabym zaprezentować taki przekaz, że petycja indywidualna, czyli jeden głos, jeden postulat dotyczący wprowadzenia zmian w jakiejś ustawie i w systemie prawa, jest traktowana z równą siłą i mocą jak petycje zbiorowe czy też wielokrotne. Można powiedzieć również, że w tym okresie, kiedy Senat pracował na bazie regulaminu, była pewna porównywalność liczby kierowanych petycji zbiorowych oraz indywidualnych. Jednak wejście w życie ustawy... Od 2016 r. **zauważamy, że petycje indywidualne** stały się narzędziem częściej używanym, że to indywidualni obywatele chętniej korzystają z możliwości przygotowania i wniesienia petycji do Senatu. Liczba petycji zbiorowych również zwielokrotniła się w stosunku do tego pierwszego okresu rozpatrywania petycji, ale po wejściu w życie ustawy – można tak to odczytać – stała się narzędziem, stała się prawem chętnie używanym przez obywateli w ich aktywności.

Wspominałam o petycjach wielokrotnych, a jest tu tego typu ukształtowanie wnoszenia petycji, że jeżeli w okresie miesiąca od wpłynięcia pierwszej petycji wpływają tożsame kolejne petycje, to są podstawy do tego, ażeby ogłosić i zarządzić łączne rozpatrzenie tych petycji oraz określić termin, w którym inne osoby zainteresowane lub podmioty zainteresowane problemem ujętym w petycji mogą zgłaszać również swoje petycje. I o ile w pierwszym okresie pracy Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji nad petycjami petycje wielokrotne nie były liczne, o tyle od 2016 r. nastąpiło, co chciałabym tutaj podkreślić, zdecydowane zwiększenie wpływu petycji wielokrotnych. Obywatele i podmioty zbiorowe uznali za słuszne zwielokrotnienie aktywności poprzez przyłączanie się do tych petycji, w których zawarty był problem dla nich ważny. Ponieważ tutaj wskazuję, jak liczbowo wyglądały te przyłączenia się do petycji wielokrotnych, chcę wskazać przede wszystkim, że w 2016 r. **wpłynęło najwięcej petycji** z zakresu zmiany prawa rodzinnego, tj. 4 tysiące 857 petycji, tych złożonych indywidualnie i zbiorowo. To jest w tym momencie największa z petycji wielokrotnych. Chcę powiedzieć, że ta zmiana prawa rodzinnego, w sprawie której wpłynęło tak wiele petycji wspierających, dotyczyła powierzenia dzieci do pieczy zastępczej w sytuacji, kiedy rodzina niezbyt radziła sobie z wychowaniem dzieci, z tworzeniem warunków. Problem nazwany był: odbieranie dzieci rodzinom z powodu ubóstwa. Te 4 tysiące 857 petycji wpłynęło do Senatu w okresie 2 tygodni i one zostały złożone właśnie do ustawy, nad którą procedowano w Senacie. Tak więc zorganizowanie obywateli wokół tego problemu było bardzo duże, było mocno zauważalne. Chcę powiedzieć, że ten postulat został uwzględniony, a poprawka Senatu została również przyjęta przez Sejm, ten postulat stał się prawem obowiązującym. Kolejna z najliczniejszych petycji jest z roku 2018. 1 tysiąc 367 podmiotów złożyło petycję dotyczącą zmiany konstytucji. Chodziło tutaj o zmianę art. 18. Autorzy petycji oczekiwali, że w tym artykule, który mówi o ochronie rodziny i macierzyństwa, po słowie „macierzyństwo” zostanie również dopisane słowo „ojcostwo”. Tak więc te sprawy rodzinne, których dotyczyły właśnie najbardziej liczne petycje, **skupiły tak duże zainteresowanie**. I trzecia najliczniejsza petycja, którą chcę wskazać, to

petycja z 2017 r. – 1 tysiąc 101 podmiotów – i tu znowu chodzi o prawo rodzinne. To jest petycja, w której głównym hasłem wnoszących tę petycję, było wprowadzenie opieki naprzemiennej. Inne z tych petycji... No, widać, że w zakresie właśnie tych zmian w prawie rodzinnym największa jest aktywizacja obywateli i te problemy najbardziej są przez nich wskazywane.

Tak jak już było wspomniane, Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, pracując nad petycjami, może przygotować projekt ustawy realizujący postulat petycji, może również przygotować projekt uchwały, w którym również zostanie uwzględniony postulat petycji. Spośród tych zrealizowanych petycji... Wskazałam tutaj przykładowo petycję z 2014 r. i petycję z 2018 r. – oba postulaty petycji zostały zrealizowane w projektach senackich, a następnie uzyskały aprobatę w procesie legislacyjnym w Sejmie, stały się prawem obowiązującym. Chcę podkreślić, że obie ustawy, czyli zmiana ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, jak również zmiana kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie wnoszenia pism procesowych... Te zmiany zostały wprowadzone na skutek złożenia petycji przez osoby indywidualne, czyli jeden głos, głos jednego obywatela wpłynął w sposób istotny, po jego uwzględnieniu, na stosowanie przepisów, na obowiązujący system prawa. Przykładowo podałam też 3 uchwały Senatu. To są – tak powiem – takie petycje, które uwzględniają właśnie zasługi obywateli, historycznych postaci, wydarzenia historyczne. Komisja ma również taką możliwość, ażeby w uchwale uhonorować określone osoby lub zdarzenia.

Co roku, przygotowując sprawozdanie z petycji, mamy taką możliwość, żeby popatrzeć całościowo, ale też właśnie z uwzględnieniem liczb, na to, jakie zakresy i jakie tematy są najbardziej dla obywateli istotne i w jakich dziedzinach te petycje są składane. Tak więc od kilku lat najwięcej postulatów petycji odnosi się do spraw emerytalno-rentowych. W dalszej kolejności to sytuacja kombatantów i osób represjonowanych – wiele postulatów odnosi się również do tej grupy przepisów i są składane wnioski o zmiany w tej dziedzinie. Sprawy osób niepełnosprawnych i ich opiekunów to kolejny, trzeci najczęściej powtarzający się temat postulatów w petycjach. I tu chcę powiedzieć, że jeżeli w ostatnich 3 latach było 6 lub więcej petycji z jakiegoś zakresu, to dotyczyły właśnie tych 3 pierwszych punktów. W poszczególnych latach systematycznie są zgłaszane przez obywateli postulaty i ich wizje dotyczące zmian w prawie karnym, zarówno w prawie materialnym, jak i w procedurze. W ostatnich 3 latach użytkowanie wieczyste to był problem, który był bardzo, bardzo często podnoszony, ale wiemy, że ustawodawca również zauważył ten problem i nie na gruncie petycji, ale na gruncie przedłożenia rządowego problem został już ukształtowany. Prawo rodzinne jest właśnie tym może nie najczęstszym, ale najbardziej liczebnie znaczącym przedmiotem zainteresowania i przedmiotem licznych wniosków, które autorzy petycji składają. No, czasami oczekują wąskich, takich wręcz indywidualnych zmian i wprowadzania ich propozycji. Podatki i opłaty lokalne to też ten wymiar materialny, który obywatele zgłaszają w swoich petycjach.

Dziękuję bardzo za poświęcony czas. Chcę powiedzieć, że petycje mają na stronie internetowej Senatu własną zakładkę, jest w tej strukturze dosyć obfity przekaz, tak że wszystkie prace i każde z posiedzeń komisji przy każdej indywidualnej petycji są opisywane i znajdują odzwierciedlenie w przekazie zarówno dla autorów petycji, jak i osób zainteresowanych pracami nad tym zagadnieniem. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Robert Mamątow:

Dziękuję bardzo, Pani Dyrektor. Jeszcze raz składam moje podziękowanie dla całego działu, biura korespondencji za pomoc komisji. Naprawdę jesteśmy wdzięczni za to, co jest nie do końca docenione.

Przed dyskusją prosiłbym jeszcze o zabranie głosu pana Tomasza Schimanka z Instytutu Spraw Publicznych. Później otworzymy dyskusję.

Bardzo proszę.

Ekspert w Instytucie Spraw Publicznych Tomasz Schimaneł:

Dziękuję bardzo.

Witam państwa. Bardzo dziękuję za zaproszenie. Ja tylko sprostuję informację. Rzeczywiście w okresie współpracy Instytutu Spraw Publicznych z Kancelarią Senatu byłem głównym ekspertem instytutu w tym obszarze, a teraz na co dzień współpracuję z instytutem.

Chciałbym państwu, korzystając z krótkiego czasu, który mam, powiedzieć troszkę o praktyce stosowania ustawy, a przede wszystkim o problemach i, w myśl tego, co pan marszałek Seweryński powiedział, też pewnych rekomendacjach do rozważania dotyczących tego, jak usprawnić funkcjonowanie ustawy.

Nie będę mówił tego, co pan przewodniczący i pan marszałek mówili. Chcę zwrócić uwagę tylko na 2 chyba najważniejsze korzyści. No, sam Senat udowodnił, że nie trzeba ustawy o petycjach, żeby przyjmować i rozpatrywać petycje. Ale ustawa przede wszystkim upowszechniła petycje – rzeczywiście to jest wielkie osiągnięcie – w dużej mierze też dzięki tej kampanii, o której pani dyrektor mówiła. Proszę sobie wyobrazić, że mimo rocznego *vacatio legis*, jak ustawa wchodziła w życie – myśmy prowadzili monitoring – większość instytucji publicznych nie była do tego w ogóle przygotowana. Tak że rzeczywiście to jest ogromna korzyść. I druga, niesamowita, korzyść. Te wymogi informacyjne dotyczące petycji to rzeczywiście wartość niesamowita, bo każdy obywatel może wejść np. na stronę Senatu i zobaczyć, jakie obywatele mają problemy, akurat w przypadku Senatu głównie z prawem. To są niesamowite wartości.

Pani dyrektor już troszkę o tym mówiła. Rzeczywiście ta kampania, moim zdaniem, wiele dała. Nie tylko w Senacie nastąpił ten wzrost, ale w wielu innych podmiotach. Widać wyraźnie, że w 2016 r. był wzrost liczby składanych petycji. Jednak nie nastąpiło to, co wielu prorokowało w toku prac nad ustawą, czyli nie nastąpił zalew petycjami. Rzeczywiście w 2016 r., 2017 r. był przyrost, później jednak to się jakoś ustabilizowało na troszkę niż-

szym poziomie. Widać wyraźnie, że liczba petycji fluktuuje też w ciągu roku. Widać, że te emocje, które są w debacie publicznej, jakoś się przekładają na liczbę petycji. Jednak zalewu, że tak powiem, nie ma. Ale to, co widać wyraźnie, to to, że zwiększyła się liczba serwisów internetowych pozwalających składać petycje. I to widać wyraźnie.

To, co jest bardzo charakterystyczne i co jest, jak myślę, na oddzielną analizę, to jednak sytuacja odwrotna niż ta, której spodziewali się autorzy. Jednak większość petycji, jeśli chodzi o ilość, składana jest do organów administracji centralnej: Senat, Sejm – średniorocznie sto kilkadziesiąt petycji, prezydent – też ponad 100 petycji, natomiast w samorządach jest ich zdecydowanie mniej. Największy samorząd, czyli Warszawa... Do prezydenta i burmistrzów wszystkich dzielnic wpływa 80–90 petycji w ciągu roku. Być może to wynika z tego, że obywatele mają inne sposoby przedstawiania swoich postulatów samorządowcom. Jak mówię, to na oddzielną analizę, ale wszyscy spodziewali się, że będzie odwrotnie.

Jest taka ciekawa analiza właśnie petycji składanych online, i to też być może jest na oddzielną dyskusję. Okazuje się, że jeśli chodzi o petycje składane za pomocą internetu, to pod petycjami podpisują się głównie kobiety, przeważają kobiety, osoby w wieku powyżej 45 lat, osoby z wyższym wykształceniem – to akurat nie zaskoczenie – i co ciekawe, przeważają mieszkańcy wsi i małych miast, miast do 20 tysięcy mieszkańców. Ale jeżeli się weźmie pod uwagę, jaka procentowo część populacji podpisuje petycje, to wśród mieszkańców wsi to jest zaledwie 2%, a w dużych miastach to jest 5%.

No i trochę powiem o problemach, które się pojawiają. Nie mówię, że one są nagminne, ale w monitoringu i w analizowaniu petycji one wyszły. Oczywiście to jest też moje subiektywne spojrzenie, czy to jest problem, czy nie. Uważam, że to jest problem z punktu widzenia składających petycje.

Największym atutem ustawy są te obowiązki informacyjne. I tu niestety najczęściej pojawiają się wciąż problemy. Adresaci petycji np. nie informują o wszystkich sposobach składania petycji, np. mówią, że petycje można składać tylko online za pomocą określonego formularza, nie informując obywateli, że ustawa przewiduje również inne sposoby składania petycji. Pani dyrektor mówiła, co robi Senat i wiele instytucji, ale część nie informuje o tym, jaka jest procedura rozpatrywania petycji, czyli obywatel w zasadzie nie wie, co dalej z tą petycją po złożeniu się dzieje, kto ją rozpatruje, kto podejmuje decyzje. Czasami rzeczywiście informacje o petycjach na niektórych stronach internetowych czy stronach BIP są trudne do odnalezienia. Nie ma zakładki, trzeba bardzo długo szukać, zanim odnajdzie się to miejsce, w którym można znaleźć informację. Brakuje – i to niestety jest rzecz nagminna, a ustawa tego wymaga – umieszczania informacji przez adresatów petycji o przebiegu rozpatrywania petycji: co się dzieje, jakie są dokumenty, jeżeli są jakieś opinie, itd. Rzadko niestety to się pojawia na stronach. Nie ma też informacji o przewidywanym terminie i sposobie załatwienia petycji, a to są wymogi ustawowe. Adresaci petycji nie zawsze informują składającego petycję – o czym pan marszałek wspominał – że ta petycja została np. zakwalifikowana

jako skarga albo wniosek. Ustawa co prawda tego wprost nie wymaga, no ale logiczne jest, że składający petycję powinien być o tym poinformowany. Nadal niestety zdarza się, że brakuje zestawień zbiorczych petycji – to jest wymóg ustawowy – i one bardzo różnią się w formie i treści. Ustawa tego bardzo szczegółowo nie określa, w związku z czym rzeczywiście tu są stosowane bardzo różne praktyki. Zdarza się też tak, a to jest cios dla tego wymogu informacyjnego, że archiwalne zestawienia z poprzednich lat są usuwane ze strony, więc obywatel nie może prześledzić tego i porównać, jak to było wcześniej. Ustawa tego nie wymaga, ale niektórzy to robią i uważam, że to jest bardzo dobra praktyka, żeby umieszczać skany odpowiedzi do składających petycję o sposobie jej załatwienia, bo wtedy to jest pełna informacja o tym, jak rzeczywiście petycja została załatwiona. Bardzo często niestety pojawia się brak metryki przy dokumentach umieszczanych na stronach, w związku z czym nie sposób dojść tego, czy np. ustawowo wymagane terminy zostały zachowane. Zdarza się, rzadko, ale zdarza się, że są ujawniane dane osobowe, mimo braku zgody składających petycje. To jest naruszenie ustawowe.

Ale pojawiają się też inne problemy. To jest trudna sprawa, ale bardzo ważne jest jej rozważenie. Mianowicie adresaci petycji w ogóle nie informują o tym, co dalej dzieje się z przedmiotem petycji w przypadku, gdy ona została pozytywnie rozpatrzona. Adresat petycji zgodził się z postulatem mieszkańców, co wymaga podjęcia określonych działań – ustawa oczywiście na ten temat nic nie mówi, bo jej działanie kończy się w momencie załatwienia petycji, czyli jej rozpatrzenia – no ale aż by się prosiło, żeby adresat poinformował mieszkańców, jeżeli uwzględnił ich postulat, co dalej z tym zrobił: czy skierował sprawę na posiedzenie rady miasta, żeby ona podjęła określoną decyzję, czy skierował określone służby, żeby podjęły określone działania. Jak mówię, aż by się prosiło, żeby tak robić, a nikt tego nie robi. Problem, z punktu widzenia składającego petycję, jest ogromny. Zdarzają się takie przypadki, że jest informacja, że petycja została załatwiona, ale tak naprawdę została załatwiona nie do końca. Dam bardzo konkretny przykład, o co chodzi.

Parę lat temu do Sejmu została zgłoszona petycja dotycząca zmian w Regulaminie Sejmu, które by określały, w jaki sposób marszałek Sejmu konsultuje projekty ustaw, które zgłaszane są do łaski marszałkowskiej. Marszałek ma takie prawo, żeby wcześniej, zanim skieruje je pod obrady, dać je do konsultacji i czasami to rzeczywiście robi. I to trafiło do sejmowej komisji petycji, komisja przyjęła petycję, ale skierowała ją do komisji regulaminowej i spraw poselskich, bo ona jest władna, że tak powiem, merytorycznie to rozpatrzyć i zgodzić się z tym postulatem bądź nie. No i na stronie sejmowej wisi informacja: petycja została załatwiona, podczas gdy ona już prawie 2 lata czeka na rozpatrzenie przez... No, zgodzicie się, państwo – kiwacie państwo głowami – że trudno to uznać za załatwienie petycji. Czyli warto by było jednak doprecyzować, że załatwienie petycji powinno się odnosić nie do sposobu procedowania, tylko do przedmiotu petycji. To jednak jest bardzo istotne.

I rzeczywiście, tak jak pan marszałek wspominał, adresaci, ale także składający, mają kłopoty z rozróżnieniem, czy jest to petycja, czy wniosek, czy skarga, bo o tym nie

decyduje tytuł, a treść. No i zdarza się, że nadal nie są dotrzymane ustawowe terminy rozpatrzenia petycji. Jak tutaj była już mowa, zdarzają się petycje kierowane do kilku organów, z których każdy jest władny ją rozpatrzyć, np. Senat, Sejm, prezydent. Pytanie, co wtedy robić, ustawa na ten temat nic nie mówi. Bardzo rzadko adresaci informują o tym, że sposób rozpatrzenia petycji, sama procedura może podlegać zaskarżeniu. Obywatele tego nie wiedzą, a więc informowanie o tym byłoby bardzo cenne. Oczywiście ustawa tego nie wymaga.

No i teraz bardzo delikatna sprawa związana z rozpatrzeniem petycji. Ustawa bardzo wyraźnie mówi, że to nie podlega zaskarżeniu. Ale są takie przypadki... Dam bardzo konkretny przykład. Petycja została negatywnie rozpatrzona, ale adresat petycji, uzasadniając swoje stanowisko, odwołuje się do nieobowiązujących już przepisów prawnych. No i jest pytanie, czy w takiej sytuacji jakby niedołożenie należytych starań – bo nie chodzi o samą decyzję, tylko o sposób podjęcia decyzji – nie powinno jednak rzeczywiście podlegać zaskarżeniu? To jest kwestia do dyskusji.

Nie ma też możliwości... Niektórzy to robią i uważam, że jest to bardzo dobra praktyka, ale ustawa tego nie wymaga i większość tego nie robi. Otóż nie ma możliwości zadawania pytań adresatowi petycji co do procedury. A być może obywatel ma jakieś wątpliwości po przeczytaniu na stronie o tym, jak petycja jest rozpatrywana, czy ma wątpliwości, jak wypełnić formularz. Powinna być możliwość, żeby w tej sprawie można było dodatkowo się upewnić.

Ustawa nie przewiduje też ustnego składania petycji do protokołu. To jest coś, co funkcjonuje w praktyce. Powiem państwu... Nie będę wymieniał i mówił, gdzie, ale odkryłem 3 samorzady, w przypadku których w informacji na stronie internetowej o tym, jak można składać petycje, ujęta jest również ta formuła, jest dopuszczona. I ona w praktyce była często stosowana, zanim ustawa weszła w życie.

Zaraz powiem szybciej o rekomendacjach, ale najpierw o tym, dlaczego te problemy są tak istotne. Otóż jak jeżdżę po terenie i opowiadam o petycjach, to widzę, że tam, gdzie te problemy się pojawiają, to niestety zasiewa to w ludziach wątpliwości co do tego, czy adresat petycji rzeczywiście te petycje traktuje poważnie. A to obniża zaufanie do instytucji petycji. I być może spadek liczby składanych petycji wynika właśnie z tego.

No i szybciej o rekomendacje. Oczywiście rekomendacje dotyczące zmian w ustawie, takich do rozważenia, przede wszystkim dotyczyłyby doprecyzowania tych wymogów informacyjnych. Pokazuje się, że to nie zawsze działa. Chodzi zwłaszcza o coś, co rzeczywiście uważam za naprawdę fantastyczny pomysł, czyli obowiązek umieszczenia skanu odpowiedzi skierowanej do składającego petycję jako informacji o jej załatwieniu. Wtedy jest dostępna pełna informacja o tym, jak petycja została załatwiona i co poprzez załatwienie rozumie adresat petycji. To też rzeczywiście rozważenie, przynajmniej w małych samorządach, np. takich do 50 tysięcy mieszkańców, wprowadzenia trybu ustnego składania petycji do protokołu, który, tak jak mówię, w praktyce i tak się pojawia. To też doprecyzowanie bardzo wyraźnie właśnie tego, że załatwienie petycji musi odnosić się do przedmiotu petycji, a nie sposobu jej procedowania. To rozstrzygnięcie – pan przewodniczący już

o tym wspominał – kwestii tego, co się dzieje w sytuacji, w której petycja trafia do kilku adresatów mogących ją rozpatrzyć.

Kwestia, która wzbudziła sporo zamieszania – i nadal wzbudza, niestety; widzę to, jak jeżdżę po terenie – to jest kwestia doprecyzowania tego, że rzeczywiście petycja składana za pomocą środków komunikacji elektronicznej nie musi być opatrzona podpisem elektronicznym. W tej chwili jest sformułowanie „może być”. Ponieważ w praktyce powstają wątpliwości, dobrze by było postawić kropkę nad i oraz napisać, że petycja nie musi być opatrzona podpisem elektronicznym...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

...albo musi. Ale uważam, że z punktu widzenia obywatela jest lepiej, żeby nie musiało tak być. Poza tym chodzi o wprowadzenie obowiązku umieszczania w zbiorczych zestawieniach informacji o wszystkich pismach, które wpłynęły jako petycja, np. tak ujętych: tylu pism nie uznaliśmy za petycję, tyle uznaliśmy za wniosek, za skargę, tyle zostało skierowanych... A tych informacji nie ma. Chodzi o wprowadzenie tu czytelnego obowiązku, żeby adresat petycji informował o tym, jeżeli petycja została uznana za wniosek i skargę.

No i jeszcze 3 rekomendacje niezwiązane ze zmianą samej ustawy o petycjach. Otóż jest dość powszechny problem i po stronie składającego, i po stronie adresata z rozróżnieniem tego, czy petycja jest wnioskiem, czy... No, ze skargą może mniej, to głównie problem rozróżnienia: petycja czy wniosek? Jak to ma praktyczne konsekwencje? Praktyczne konsekwencje ma takie, że jest inny tryb rozpatrywania. W związku z tym być może należałoby rozważyć, żeby ten problem rozwiązać. Pamiętam, że w toku prac nad ustawą była jasna opinia prawników, że tego nie da się określić ustawowo, bo konstytucja tego nie ogranicza. A więc każda próba doprecyzowania określenia tego, czym jest wniosek czy petycja, mogłaby być uznana za naruszenie konstytucji. Być może najlepszym sposobem rozwiązania tego problemu byłoby ujednoczenie trybów rozpatrywania petycji, wniosku i skargi, oczywiście ze wskazaniem na rozwiązania stosowane w ustawie o petycjach. Jedyny problem to jest termin, bo tu jest miesiąc, a w ustawie o petycjach są 3 miesiące. A więc to jest taka sprawa do rozważenia. I wtedy w praktyce tak naprawdę nie byłoby już problemu, czy to wniosek, czy petycja. No, oczywiście nie wszystko da się załatwić ustawowo, dlatego myślę, że to jest też taka odpowiedzialność Senatu jako, powiedzmy, ojca tego prawa petycyjnego, dotycząca opracowania pewnych zaleceń czy też standardów dotyczących tego, jak składać petycję. Jak mówię, nie wszystko da się ustawowo uregulować, ale takie wskazówki i zalecenia, zwłaszcza dla małych samorządów, które rzeczywiście czasami sobie nie radzą, byłyby bardzo dużym ułatwieniem. Tak sobie też tutaj rozmawialiśmy, że być może byłoby to okazją do wznowienia kampanii informacyjnej, bo to by na pewno się przydało. No i być może, chociaż zdają sobie sprawę, że to jest pewien wysiłek, zwłaszcza ten problem wielu adresatów, który się pojawia głównie na poziomie Sejmu, Senatu, prezydenta, rządu... Być może jakimś rozwiązaniem byłoby robienie takiego zbiorczego zestawienia, żeby adresaci petycji wiedzieli, że ta sama petycja została skierowana do iluś tam organów. I to tyle. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Robert Mamątow:

Dziękuję bardzo za cenne uwagi.

Otwieram dyskusję.

Mam prośbę – myślę, że panowie senatorowie do niej się przychylią – żebyśmy poprosili teraz gości. Tylko mam też prośbę do gości, żeby ograniczyli czas swoich wystąpień. Chodzi o to, żeby później jeszcze dać możliwość zabrania głosu senatorom. Panowie Senatorowie, jest zgoda? Jest.

Bardzo bym prosił o zabranie głosu przedstawiciela Kancelarii Prezydenta i wypowiedzenie się w tej materii.

(Zastępca Dyrektora Biura Dialogu i Korespondencji w Kancelarii Prezydenta RP Wojciech Maciej Chojnowski: Panie Przewodniczący, brakuje mikrofonów, więc mogę do mównicy...)

Jak pan uzna...

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Zastępca Dyrektora Biura Dialogu i Korespondencji w Kancelarii Prezydenta RP Wojciech Maciej Chojnowski:

Dzień dobry państwu.

Maciej Chojnowski, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Moje biuro, Biuro Dialogu i Korespondencji, przygotowało wystąpienie. Czy ono jest długie, czy krótkie? No, 4 strony. Mamy również zestawienie dotyczące wpływów petycji w ostatnim okresie, tak że jeszcze chwila dla nas, a potem możecie już państwo procedować.

Tak à propos – wiele z tych pana zaleceń nasz urząd jak gdyby już implementował wcześniej, co mnie bardzo cieszy.

Panie Przewodniczący! Panie Marszałku! Panie i Panowie Senatorowie!

Prawo petycji jako podstawowe prawo jednostki zostało wpisane do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Art. 63 konstytucji wskazuje szeroki krąg podmiotów uprawnionych do składania petycji, skarg i wniosków oraz zobowiązuje ustawodawcę do określenia trybu rozpatrywania tych spraw. Zgodnie z brzmieniem wskazanego artykułu każdy ma prawo do składania petycji, wniosku i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby, za jej zgodą, do organu władzy publicznej oraz do organizacji, instytucji społecznych w związku z wykonywaniem przez nie zadań zleconych z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa.

Prawo petycji jest ważnym prawem jednostki służącym ochronie jej praw i wolności, ma także wpływ na rozwój społeczeństwa obywatelskiego poprzez umożliwienie suwerenowi uczestniczenia w procesie decyzyjnym, urzeczywistniania zasady demokracji partycypacyjnej, a ponadto jest narzędziem wspierającym dialog społeczny. Dopiero jednak ustawa z 11 lipca 2014 r. o petycjach uregulowała zasady składania i tryb rozpatrywania oraz sposób postępowania organów w sprawach petycji. Owszem, do tego czasu art. 221 kodeksu postępowania administracyjnego

odnosił się do spraw petycji, ale w dziale VIII nie było już było rozwinięcia zasady postępowania z tego typu korespondencją, tak jak to opisano względem skarg i wniosków. Odniesienia do petycji zabrakło także w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji, przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków.

Od 6 września 2015 r., tj. od wejścia w życie ustawy o petycjach, w ramach struktury Kancelarii Prezydenta zadanie związane z realizacją wymienionej ustawy zostało powierzone Biuru Dialogu i Korespondencji. Biuro w kooperacji z Biurem Prasowym wprowadziło na stronie internetowej www.prezydent.pl zmiany służące realizacji stawianych przez ustawę zadań. Umieszczono na niej informację o przepisach dotyczących składania petycji, danych adresowych, pod które można nadsyłać petycje kierowane do prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto przygotowano zakładkę, w której publikowany jest wykaz petycji wpływających do kancelarii, ich skan oraz informacje o sposobie rozpatrzenia, a także zbiorcze informacje o petycjach rozpatrzonych w danym roku przez Kancelarię Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Od dnia wejścia w życie ustawy o petycjach do 31 grudnia 2018 r. w Kancelarii Prezydenta RP odnotowano 652 petycje. Na stronie internetowej zamieszczono odwzorowanie cyfrowe, czyli skan 195 petycji oraz informacji o sposobie ich załatwienia. Większość wniesionych petycji nie zawierała zgody na upublicznienie danych osobowych podmiotu wnoszącego na stronie internetowej kancelarii.

Zgodnie z prowadzonymi przez biuro statystykami znaczna część napływających do KPRP wystąpień w trybie petycji nie mogła być opublikowana na stronie urzędu przede wszystkim z powodu braku oznaczenia podmiotu wnoszącego petycję lub niewskazania miejsca zamieszkania lub siedziby podmiotu wnoszącego petycję oraz adresu do korespondencji. Takich petycji było aż 109. Zgodnie z ustawą o petycjach biuro pozostawiło pisma w aktach bez udzielenia odpowiedzi wnoszącym petycje. Na stronie internetowej nie zostały także opublikowane petycje skierowane do innych organów i jednocześnie nadesłane do wiadomości Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – o tym mówiliśmy już tutaj. Ponadto od początku funkcjonowania ustawy o petycjach zdarzało się, że z uwagi na dobro oraz poszanowanie prywatności i godności zarówno samych wnoszących petycje, jak i osób trzecich biuro kilkakrotnie odstąpiło od publikacji petycji na stronie internetowej. Sytuacja ta dotyczy pism, w których wnoszący petycje, postulujący o skorzystanie przez prezydenta RP z przysługujących mu kompetencji, dla umotywowania swojego zgłoszenia posiłkowali się historią z własnego życia, poruszali często bardzo intymne sprawy, przekazując szczegóły dotyczące ich zdrowia lub niepochlebne opinie, które wyrażali się o innych osobach. Rozpatrując takie pisma, biuro poprzestawało na udzieleniu odpowiedzi wnoszącym petycje.

Ponadto należy wskazać, że część żądań kierowanych w drodze petycji do prezydenta nie mieści się w zakresie kompetencji głowy państwa. Takie petycje, jako wniesione do organu niewłaściwego do ich rozpatrzenia, przekazywane są kompetentnym organom i instytucjom. Należy nadmienić, że kancelaria w 2018 r. odnotowała 13 tego

typu petycji, a więc znacznie mniej niż w roku 2017, kiedy odnotowano ich aż 40. Trudno jednak ustalić, co miało wpływ na tę intensywność wpływu petycji.

Kancelaria przekazuje także do innych organów, przede wszystkim do właściwych merytorycznie resortów, petycje zawierające postulaty w zakresie zainicjowania przez prezydenta RP inicjatywy ustawodawczej. Takie postulaty są jednocześnie rozpatrywane w ramach Kancelarii Prezydenta. Jak wynika z naszych obserwacji, w przypadku propozycji dotyczących zmian przepisów prawa zdarza się, że ich autorzy kierują swoje wystąpienia do wszystkich podmiotów posiadających inicjatywę ustawodawczą. Czasami postulat trafia jednocześnie do kilku adresatów lub najpierw kierowany jest do właściwego ministerstwa, Sejmu lub Senatu, a po negatywnym rozpatrzeniu zgłoszonych propozycji przez wskazane podmioty – także do prezydenta.

Każdego roku przybywa także petycji, które były już wcześniej rozpatrywane w Kancelarii Prezydenta. Zwykle są to petycje, które zostały opublikowane w internecie, na portalach specjalizujących się w zbieraniu poparcia pod społecznymi apelami kierowanymi do organów publicznych, w tym także do prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Jako przykład może tutaj posłużyć akcja internetowa zbierania podpisów pod petycją „Wolne niedziele dla rodziny”, która była prowadzona w 2016 r. za pośrednictwem portalu CitizenGo. Chociaż inicjator akcji zastrzegł, że podpisy zbierane będą do 30 kwietnia 2016 r. oraz mimo że – jak wiemy – od 1 marca 2018 r. obowiązuje wniesiona do Sejmu z inicjatywy obywatelskiej ustawa z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedzielę i święta oraz niektóre inne dni, to w 2019 r. do kancelarii nadal nadsyłane są petycje o podobnej treści.

Należy także zauważyć, że zgodnie z ustawową definicją petycji podmiotem 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. W kontekście kompetencji prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz jego pozycji ustrojowej powoduje to, że katalog tematyczny przedmiotowy spraw kierowanych do głowy państwa jest bardzo szeroki. Zdefiniowanie w taki sposób przedmiotu petycji powoduje problem dotyczący odróżnienia jej od innych pism, szczególnie mających charakter wniosków, jakie też kierowane są do prezydenta RP. No właśnie – petycja a wniosek, doprecyzowanie definicji... itd.

Oprócz petycji zawierających uwagi i propozycje dotyczące przepisów prawa oraz rozwiązań systemowych mających skłonić prezydenta do podjęcia inicjatywy ustawodawczej, a także obok apeli o zawetowanie, skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego w trybie prewencyjnym lub podpisanie ustaw uchwalonych przez Sejm, w trybie petycji kierowane są do prezydenta także postulaty o wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego, Najwyższej Izby Kontroli. Piszący chcieliby także mieć wpływ w drodze petycji na politykę odnaczeniową głowy państwa.

Należy także wskazać, że w omawianym okresie w odpowiedzi na wystąpienie pana prezydenta Andrzeja Dudy

z okazji święta 3 maja 2017 r., w którym zachęcił obywateli do podjęcia debaty na temat kształtu nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w związku z zainicjowaną przez prezydenta RP 25 sierpnia 2017 r. kampanią „Wspólnie o Konstytucji” drogą petycji nadesłano postulaty zmiany w konstytucji. Petycje zawierające apele co do zakresu nowego kształtu konstytucji oraz propozycje pytań referendalnych zostały przekazane do działającego w Kancelarii Prezydenta zespołu zajmującego się między innymi porządkowaniem ich oraz katalogowaniem opinii i sugestii dotyczących referendum i kierunków zmian przepisów konstytucji pod kątem wykorzystania w pracach referendalnych i późniejszych działaniach legislacyjnych. Tą drogą wpłynął do prezydenta m.in. postulat zmiany art. 18 konstytucji przez dopisanie ojcostwa do katalogu podstawowych wartości chronionych przez Rzeczpospolitą Polską, co miało też miejsce u państwa.

Po 5 latach od uchwalenia ustawy o petycjach oraz 4 latach jej funkcjonowania, czego rocznicę będziemy obchodzić we wrześniu bieżącego roku, należałoby się zastanowić, czy ta ustawa zwiększyła udział społeczeństwa w życiu publicznym i jego zaangażowanie. Niewątpliwie przejawem większego zainteresowania jednostki wpływem na funkcjonowanie państwa są internetowe inicjatywy zbierania poparcia pod konkretnymi postulatami, które obierają formę petycji kierowanej do jednego lub kilku podmiotów. Za pośrednictwem wyspecjalizowanych portali internetowych do Kancelarii Prezydenta wpłynęła m.in. wskazana już wyżej petycja w sprawie wolnych niedziel oraz uzupełnienie treści art. 18 Konstytucji RP o ojcostwo, jednak wyrażane przed wejściem w życie ustawy obawy o paraliż administracji publicznej spowodowany zalewem petycjami nie spełniły się, Szanowni Państwo.

Na koniec należy podkreślić, że przed uchwaleniem ustawy o petycjach w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej także przykładano dużą wagę do sygnałów, postulatów i apeli nadsyłanych do prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Zarówno sygnały o występujących problemach i oczekiwaniach społecznych, jak i uwagi oraz propozycje dotyczące przepisów prawa i rozwiązań systemowych, apele dotyczące tego, jaką decyzję powinien podjąć prezydent wobec przedłożonych mu do podpisu ustaw, stanowiły cenny materiał informacyjny, poddawany analizom przez właściwe merytorycznie jednostki organizacyjne kancelarii, w tym również moją, w celu ich wykorzystania w pracach urzędu. Zmiana, jaka nastąpiła w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej po wprowadzeniu ustawy o petycjach, przejawiała się przede wszystkim tym, że teraz za pośrednictwem prezydenckiej strony internetowej każdy może dowiedzieć się o treści kierowanych do prezydenta petycji. I tak jest. Dziękuję uprzejmie za uwagę.

Przewodniczący Robert Mamątow:

Dziękuję bardzo.

Poprosiłbym teraz o zabranie głosu pana Wojciecha Kaczmarczyka, dyrektora Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. Bardzo proszę.

**Dyrektor Narodowego Instytutu Wolności
– Centrum Rozwoju Społeczeństwa
Obywatelskiego
Wojciech Kaczmarczyk:**

Bardzo dziękuję.

Panie Przewodniczący! Państwo Senatorowie!

Bardzo dziękuję za dzisiejsze spotkanie, konferencję na temat tego instrumentu demokracji uczestniczącej, jaką są petycje. Bardzo wnikliwie słuchaliśmy zarówno informacji Senatu, jak też raportu, informacji z raportu Instytutu Spraw Publicznych na temat monitorowania petycji, systemu funkcjonującego w przepisach prawa od 2015 r., ale, jak pokazuje także doświadczenie Senatu, funkcjonującego w praktyce także wcześniej. Ja bym chciał zwrócić uwagę na kilka elementów, które tutaj w jakiś sposób już się przewinęły.

Mamy do czynienia ze stosunkowo dużą liczbą petycji kierowanych do Sejmu i do Senatu, a także do urzędu pana prezydenta, ale np. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów to są przypadki jednostkowe. W 2016, 2017 i 2018 r. zanotowano: 9, 10 i 11 petycji, które zostały rozpatrzone w tym okresie. To też pokazuje, być może, w jaki sposób obywatele postrzegają sprawczość tego występowania z petycją do organów stanowiących prawo, czyli adresowania swoich petycji nie do instytucji administracji rządowej, ale przede wszystkim do parlamentu czy też do kancelarii pana prezydenta w sytuacjach w jakiejś części wymagających uczestnictwa pana prezydenta w procesie legislacyjnym.

Zastanawia także konkluzja z raportu Instytutu Spraw Publicznych o stosunkowo niewielkiej liczbie petycji kierowanych do administracji samorządowej. To jest sprawa, nad którą rzeczywiście warto byłoby się głębiej zastanowić i poznać przyczynę tego faktu, tym bardziej że w takich przypadkach można sobie wyobrazić jednak zdecydowanie większą sprawczość, większą moc sprawczą takiego instrumentu demokracji uczestniczącej. Zdecydowanie trudniej jest mieć jakiś wpływ w procesie stanowienia prawa powszechnie obowiązującego, prawa rangi ustawowej niż prawa lokalnego. Myślę również, że obywatele powinni być bardziej zainteresowani wykorzystaniem tego instrumentu wpływu na proces stanowienia prawa właśnie na poziomie lokalnym, kiedy dane sprawy dotyczą ich znacznie bardziej, są bliższe.

Kiedy patrzy się na rejestry petycji na stronie Sejmu, Senatu czy kancelarii pana prezydenta, to widać kolejną zastanawiającą rzecz. Jest nią to, że powtarzają się podmioty. Bardzo często powtarzają się podmioty, które wysyłają petycje, czy to są organizacje pozarządowe, czy to są osoby fizyczne, które są ujawniane w tych rejestrach. Właśnie to, razem z innymi uwagami, które tutaj przedstawił pan Tomasz Schimanek z Instytutu Spraw Publicznych i na podstawie raportu ISP, myślę, że powinno przede wszystkim skutkować nasileniem, zwiększeniem akcji o charakterze edukacyjnym. Jest to sprawa, która na pierwszy rzut oka wysuwa się jako taki postulat, aby może niekoniecznie w tej chwili proponować zmiany w obowiązującym prawie dotyczącym tego, w jaki sposób obywatele posługują się tym instrumentem, jakim są petycje, bo też to prawo, stosunkowo ogólne, oceniam jednak bardzo pozytywnie;

to instrument, który nie nakłada ograniczeń na jego stosowanie. Jednak wydaje się, że brakuje dobrej edukacji obywatelskiej, pokazania, w jaki sposób z tego instrumentu, w szczególności na poziomie lokalnym, obywatele mogliby skorzystać.

To chyba trochę się zmienia. W ostatnim okresie, zwłaszcza w ciągu ostatnich 4 lat, należy zauważyć pewien wzrost uczestnictwa obywateli, zwłaszcza na poziomie lokalnym, w systemie sprawowania władzy, uczestnictwa w różnych ciałach dialogu obywatelskiego. Jak pokazują informacje parlamentarnego zespołu do spraw współpracy z młodzieżowymi radami gmin, w ciągu ostatnich 3,5 roku liczba tych młodzieżowych rad gmin przy jednostkach samorządu terytorialnego, przy gminach właśnie, zwiększyła się z niewiele ponad 200 do ponad 500. Tak więc jest tendencja do tego, aby obywatele w sposób bardziej aktywny angażowali się w przedsięwzięcia na poziomie lokalnym. Zwiększyła się także liczba gminnych rad seniorów, które też stanowią pewną pomoc w systemie sprawowania władzy dla organów samorządu terytorialnego. Myślę, że podobną funkcję mogą pełnić petycje, pod warunkiem większej świadomości co do dobrego wykorzystania tego instrumentu. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Robert Mamątow:

Dziękuję bardzo.

Bardzo proszę o zabranie głosu przedstawiciela Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.

**Dyrektor
Zespołu Prawa Konstytucyjnego,
Międzynarodowego i Europejskiego
w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich
Mirosław Wróblewski:**

Bardzo dziękuję, Panie Przewodniczący.

Mirosław Wróblewski, dyrektor Zespołu Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego w Biurze RPO.

Rzecznik praw obywatelskich skierował do komisji, do pana przewodniczącego wystąpienie podsumowujące 5 lat funkcjonowania petycji. Państwo senatorowie oczywiście mogą się zapoznać z tym wystąpieniem, dlatego ja nie będę go szczegółowo referować, tylko postaram się skupić na kilku ważnych punktach działalności rzecznika. Może także, jeżeli pan przewodniczący pozwoli, odniosę się w dwóch słowach do wcześniejszych wypowiedzi i do kwestii funkcjonowania ustawy o petycjach.

Oczywiście rzecznik praw obywatelskich wielokrotnie – i należy docenić, że ta ustawa została uchwalona – postulował wykonanie tej delegacji konstytucyjnej. Ona niejako domyka, tak bym powiedział, system środków, które przysługują obywatelom w kontekście uczestnictwa w życiu publicznym. Rzecznik też w praktyce stara się promować ten mechanizm. Była już tu mowa o wspólnych inicjatywach Senatu i rzecznika praw obywatelskich. Powiem także, że rzecznik dwukrotnie zorganizował konferencje; ostatnio w 2016 r. zorganizował konferencję wraz z Polską

Akademii Nauk, z której została wydana publikacja zawierająca właśnie ocenę funkcjonowania tej instytucji.

Przy czym można powiedzieć, że rzecznik praw obywatelskich jest takim specyficznym organem w tym zakresie, otrzymującym skargi także właśnie na funkcjonowanie petycji. Tych skarg nie było wiele, ale co najmniej w kilku przypadkach dotyczyły one właśnie procedury rozpatrywania petycji. I tutaj mogę powiedzieć z satysfakcją, że we współpracy czy z Sejmem, czy z Senatem, te problemy zostały rozwiązane. To np. kwestia – o tym już mówił pan Schimanek – możliwości składania petycji do Sejmu za pomocą środków komunikacji elektronicznej, czyli za pomocą zwykłego maila. Sejm początkowo przyjmował taką interpretację, że wyłącznie za pomocą podpisu elektronicznego... że wyłącznie podpis elektroniczny jest przyjmowany i rozpatrywany. Tutaj oczywiście, z uwagi na konieczność ułatwienia procesu i przyjmowania petycji w najszerszym możliwym zakresie, wydaje się, że ta zmiana interpretacji przez Sejm jest jak najbardziej pozytywna. Podobnie zdarza się na poziomie samorządu terytorialnego. To są jednostkowe przypadki, ale we wszystkich nastąpiła zmiana stanowiska odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego. Takie zawężenie było szykowane przez ministra rozwoju; w projekcie ustawy o usługach zaufania pojawił się tam przepis, w którym zobowiązywano do składania petycji wyłącznie za pomocą podpisu kwalifikowanego. Po wystąpieniu rzecznika uwzględniono te uwagi, minister rozwoju wprowadził do projektu autopoprawkę i przywrócono możliwość, która była na gruncie ustawy.

Tutaj może tylko zaznaczyć – to może być oczywiście kwestia informacyjna, ale przy okazji dyskusji na temat tych przepisów warto to uwzględnić – że mamy do czynienia nie tylko i wyłącznie z podpisem elektronicznym, który jest płatny, czyli jest narzędziem, za który trzeba uiścić konkretnej firmie opłatę. Jest jednak dostępne narzędzie w postaci podpisu zaufanego, funkcjonującego na poziomie systemu ePUAP. Do rozważenia jest wyraźne nazwanie czy... No, jeśli w przypadku takiej decyzji adresat petycji chce mieć 100-procentową pewność, że petycja pochodzi od osoby, która taką petycję składa, to funkcjonuje też bezpłatne narzędzie. Jak widać, sprawdza ono się bardzo dobrze np. podczas składania wniosków o 500+, gdzie jest wykorzystywane w bardzo szerokim stopniu. Ponadto dzięki korespondencji z Senatem... Senat zmienił zasady postępowania odnośnie do projektów zmiany Konstytucji RP. Postanowił, że petycją na wniosek obywateli mogą być objęte także postulaty... Państwo mówiliście o art. 18 konstytucji.

Jeżeli chodzi o petycje kierowane do rzecznika praw obywatelskich, to muszę powiedzieć, że relatywnie było ich niewiele. To jest liczba od kilku do... No, w tym roku np. było zaledwie 6 petycji. W porównaniu do liczby wniosków i skarg, które są kierowane do rzecznika – ponad 60 tysięcy – jest to rzeczywiście niewielka liczba. Najwięcej petycji było w roku 2016 – 111. One dotyczyły – o tym już była mowa – kwestii opieki naprzemiennej. To rzeczywiście wywołało wiele reakcji ze strony obywateli.

Jednak w kontekście praktyki stosowania petycji ujawnia się tutaj, tak bym powiedział, brak pewnej jednolitości w praktyce w odniesieniu do petycji kierowanych do wia-

domości jakiegoś innego organu. Tam, gdzie jest wskazany organ właściwy, oprócz tego obywatel potrafi wymienić kilkanaście petycji kierowanych do innych instytucji. I tutaj pada pytanie o to, czy jest niejednolita praktyka stosowania art. 6 ust. 1. To znaczy chodzi o to, że organ niewłaściwy przesyła petycję do organu właściwego. Widzimy tutaj, że organy, które otrzymują petycję do wiadomości, różnie z tym postępują. Oczywiście niektóre przesyłają, a w niektórych przypadkach powstaje, tak bym powiedział, czasem może niepotrzebny ciąg korespondencji. Zwiększa to liczbę wysyłanych pism i niekoniecznie sprzyja to merytorycznemu rozpatrywaniu tych petycji.

Zauważyliśmy w naszej działalności także problem postępowania z petycjami wielokrotnymi, właściwymi dla innego organu, które są kierowane do rzecznika. Obecnie regulacje ustawowe uniemożliwiają zakwalifikowanie wszystkich tych pism jako petycji wielokrotnej i łącznego przekazania sprawy organowi właściwemu do rozpatrzenia takiej petycji. Z tego względu każda petycja składająca się na petycję wielokrotną musi być zarejestrowana indywidualnie, musi otrzymać odrębny numer sprawy, a następnie zgodnie z art. 6 ust. 1, o którym wspominałem, jest przesyłana niezwłocznie do podmiotu właściwego. To jest z pewnością utrudnienie. I tutaj, jeżeli w przyszłości byłaby podejmowana decyzja ewentualnej nowelizacji tej ustawy... Jest to kwestia może techniczna, ale myślę, że ważna. Z pewnością usprawniłoby to postępowanie z tymi petycjami. Zapewniłoby to oszczędność czasu i dałoby możliwość szybszego rozpatrzenia petycji obywatela.

To były uwagi, które rzecznik praw obywatelskich przedstawił w swoim wystąpieniu skierowanym do pana przewodniczącego. Powiem jednak, że przysłuchując się państwa dyskusji... Chciałbym zauważyć, że rzeczywiście projekty senackie, które wynikają z przyjętej, pozytywnie rozpatrzonej petycji... O tym mówiła pani dyrektor. Była mowa o objęciu takich projektów senackich zasadą dyskontynuacji. Ja tylko zwrócę uwagę, że na skutek wystąpienia rzecznika praw obywatelskich Janusza Kochanowskiego, z którym miałem przyjemność współpracować, został zmieniony, a w zasadzie wprowadzony przepis art. 4 ust. 3 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. Ten przepis stanowi, że projekt ustawy, w stosunku do którego postępowanie ustawodawcze nie zostało zakończone w trakcie kadencji Sejmu, w której został wniesiony, jest rozpatrywany przez Sejm następnej kadencji bez potrzeby ponownego wnoszenia projektu ustawy. W takim przypadku marszałek Sejmu zarządza ponowne drukowanie projektu ustawy oraz jego doręczenie posłom. Myślę, że można byłoby rozważyć przyjęcie podobnej zasady w odniesieniu do projektów senackich, które właśnie wynikają z inicjatywy obywatelskiej. Natura tego... Oczywiście formalnie jest to inna ścieżka, ale od strony materialnej to jest inicjatywa szczególna ze strony obywateli, tak bym powiedział. Oczywiście ma to swoje plusy i minusy. Wiązałoby to w pewien sposób Senat kolejnej kadencji, ale byłby to, być może, drugi wyjątek, który by pozwolił na kontynuację prac legislacyjnych w parlamencie w tym zakresie.

Powiem wreszcie, odnosząc się do strony praktycznej... Przysłuchiwałem się tutaj wystąpieniu pana dyrektora, pana Schimanka, dotyczącemu propozycji stworzenia jednolite-

go rejestru petycji. Można by się zastanowić nad tym od drugiej strony, nad tym, jak ułatwić obywatelom składanie tych petycji. Dzisiaj, jeżeli w internecie wpisujemy – przepraszam za taką techniczną uwagę – hasło „złóż petycję”, to najpierw wyskakują 2 strony prywatne, właśnie pewne inicjatywy obywatelskie dotyczące składania petycji; nie chcę tu nikogo reklamować. Na trzecim miejscu wyskoczyło Ministerstwo Cyfryzacji. Pomijam to, że nie zauważono pewnych zmian ustawowych, ale w zasadzie nie ma takiej ogólnokrajowej strony... I czwarty jest Wrocław, urząd miasta. A więc nie ma takiej ogólnokrajowej strony, na której można byłoby taką petycję złożyć, gdzie np. byłyby pewne ułatwienia i gdzie obywatel mógłby znaleźć łatwiej dany podmiot. Z pewnością, tak bym powiedział, np. Ministerstwo Cyfryzacji, które samo dla siebie przygotowało, jak widzę, taki portal... Gdyby mogło podjąć taką inicjatywę w kontekście ogólnokrajowego inicjowania petycji, to być może to spowodowało upowszechnienie tego środka. Siłą rzeczy inicjatywy edukacyjne mają ograniczony zasięg, pomimo że rzeczywiście podejmujemy współpracę. Rzecznik współpracuje tutaj także z Instytutem Spraw Publicznych, z Senatem, ale oczywiście zasięg tych inicjatyw jest ograniczony. Tak więc być może to narzędzie byłoby do rozważenia. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący Robert Mamań:

Bardzo dziękuję. Komisja zawsze współpracowała z rzecznikiem praw obywatelskich, a ta współpraca zawsze przynosiła dobre efekty. Dziękuję panu bardzo.

Poprosiłbym jeszcze o zabranie głosu przedstawiciela Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Jeśli można, to poprosiłbym o zwięzłą prezentację.

Sekretarz Zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka Piotr Kładoczny:

Bardzo dziękuję za udzielenie mi głosu. Dziękuję za zaproszenie panu przewodniczącemu i państwu senatorom.

Piotr Kładoczny, Helsińska Fundacja Praw Człowieka.

Zgodnie z życzeniem pana przewodniczącego – tak je zrozumiałem – będę się bardzo streszczał. Ale też ja mam mniej do powiedzenia, ponieważ jako Fundacja Helsińska Praw Człowieka występujemy w nieco innym charakterze, raczej jako autorzy petycji bądź osoby popierające tę petycję. I tę perspektywę chciałbym po prostu trochę przybliżyć.

Jednocześnie chcę powiedzieć, że bardzo dziękuję państwu senatorom z tutejszej komisji za bardzo przyjazne podejście do spraw petycji i za zrozumienie, niekoniecznie zawsze za zrozumienie dla postulatów, bo one są różne i wiadomo, że nie wszyscy muszą się z nimi zgadzać, ale przynajmniej dla intencji, w jakiej je zgłaszamy. Bardzo chciałbym też podziękować wszystkim pracownikom Biura Analiz, Dokumentacji i Korespondencji za współpracę i opracowywanie tych postulatów, bo ta sprawa jest bardzo ważna. Chcę powiedzieć, że nie zawsze spotykamy się z tak przyjaznym, jasnym i klarownym sformułowaniem oczekiwań i odpowiedzi na nasze postulaty u innych organów władzy publicznej – tym bardziej dziękujemy.

Co powiedziawszy, chcemy wskazać taką jedną drobną kwestię, żeby w tej beczie miodu nie zabrakło też oczywiście... no, pewnych uwag. Otóż z naszej perspektywy, oczywiście dość drobnej, a nie statystycznej, bo w końcu nie składamy aż tylu petycji, żebyśmy mogli mówić o jakichś statystykach w tym zakresie... Odwołuję się tu do sprawy znanej państwu senatorom w tej komisji, czyli do wykonania wyroku w sprawie Grabowski przeciwko Polsce, o którym pan przewodniczący też już mówił. Mamy obawy co do praktyki i na tym przykładzie chcemy pokazać praktykę dotyczącą właśnie instytucji petycji. Bo my, jako Helsińska Fundacja Praw Człowieka, traktujemy to jak kolejny instrument, który w jakimś sensie został przyznany obywatelom w celu spotkania się z władzą publiczną i pokazywania pewnych – z naszego punktu widzenia punktowych, choć bardzo ważnych – niedociągnięć ustawodawczych bądź pewnych luk ustawodawczych. I tak było w przypadku wykonywania wyroku Grabowski przeciwko Polsce. Chodziło tu oczywiście o kwestię określenia granic czasowych pobytu osoby nieletniej w schronisku, o ile pamiętam. I wszystko bardzo pięknie przebiegało w komisji, za co dziękujemy raz jeszcze, został zmieniony, tak dosłownie punktowo, jeden przepis, a następnie sprawa utknęła – jeżeli tak można powiedzieć – na etapie postępowania ustawodawczego. Oczywiście nie u państwa, tylko w związku z wielką zmianą planowaną w ramach zmiany ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich.

I teraz takie pytanie: czy nie dałoby się sprawić, żebyśmy rzeczywiście traktowali prawo do petycji i do ich rozpoznawania jako drobnych, co nie znaczy, że nieważnych, bo bardzo ważnych z punktu widzenia osób, których takie sprawy dotyczą, ale punktowych uregulowań czy wypełnienia pewnych luk inaczej niż... Chodzi o to, żeby nie musiało to być procedowane w ramach dużych zmian ustawodawczych. Rozumiem, że to może być kłopotliwe, ale naprawdę chodzi tylko o często bardzo drobne, niebudzące najczęściej kontrowersji – no, czasami budzące kontrowersję, ale w tym wypadku niebudzące kontrowersji – uregulowania, o których ktoś zapomniał albo które ze względu na dość częste zmiany ustawodawcze zostały niezbyt jasno sprecyzowane. Pytanie, czy można by było na to liczyć. Rozumiem, że w komisji praw człowieka nie będzie dyskontynuacji, jak pani dyrektor powiedziała, jednak na poziomie legislacyjnym te prace ulegną dyskontynuacji, a mamy już lipiec. 11 lipca jest rocznica uchwalenia ustawy i dlatego tu się spotkaliśmy. W związku z tym pytanie brzmi tak: czy rzeczywiście nie można by było tego wydzielić i wprowadzać... Może państwo senatorowie mogliby w jakimś zakresie w tej sprawie, w ramach polityki, o której mówił pan marszałek Seweryński, doprowadzić do tego, żeby wydzielić i uchwalić ten jeden przepis, będący jednocześnie wykonaniem wyroku strasburskiego, nie patrząc na konieczność zmiany całej ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich? Bo można sądzić, że prace nad tą ustawą nie zostaną zakończone w tej kadencji. W związku z tym to jest taki mały postulat dotyczący ewentualnego punktowego rozwiązywania problemów.

Jeżeli wolno, to chciałbym jeszcze tylko się odnieść do uwag i prezentacji pani dyrektor. Tam w pewnym momen-

cie, jeśli dobrze rozumiem, padło takie sformułowanie, że ostatnio – ostatnio czy w ogóle – na czwartym miejscu są sprawy karne dotyczące prawa karnego i procedury karnej. Chciałbym zwrócić uwagę państwu senatorom na coś, na co pewnie nie trzeba zwracać uwagi, ale jednak chciałbym to zrobić, że ciągle zmiany w szeroko rozumianym prawie karnym, procedurze itd. będą powodowały kolejne luki bądź nieścisłości, co może spowodować po prostu zwiększenie się liczby petycji w celu uzgodnienia pewnych stanowisk. Jeszcze raz dziękuję.

Czy możemy prosić o trochę czasu dla kolegi? Tak pół zdania...

Ekspert w Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka Marcin Wolny:

W uzupełnieniu tej informacji pan dr Kładoczny mówił o tym, że jest przygotowywana nowelizacja, która obejmuje również temat wyroku w sprawie Grabowski... Jednak państwo w komisji przyjęliście projekt ustawy, skierowaliście jako Senat inicjatywę ustawodawczą do Sejmu i niestety ta inicjatywa w tym Sejmie cały czas leży. Została skierowana w maju zeszłego roku, trafiła do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, uzyskała pozytywną opinię Rady Ministrów – i nic się z tym projektem nie stało. Tak więc petycja okazała się sukcesem, postępowanie z petycją w sensie formalnym się zakończyło, natomiast Sejm czy też władza publiczna, szerzej mówiąc, nie przyjęły zmian prawnych i nie rozwiązały problemu. To pokazuje, że mechanizm petycji bywa, niestety, nieskuteczny, nawet jeśli jest to inicjatywa ponadpartyjna, zyskująca poparcie różnych stron sporu politycznego, poparcie Naczelnej Rady Adwokackiej, Krajowej Izby Radców Prawnych, Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, RPD, organizacji pozarządowych.

W zakresie samej ustawy o petycjach ja bym się zastanowił nad tym, czy wymogi formalne, które są wskazane w art. 4 ustawy o petycjach, nie powinny być odrobinę złagodzone. Chodzi np. o to, czy w każdej petycji musi się znajdować adresat wskazany z miejsca zamieszkania. Kierując wniosek o dostęp do informacji publicznej jako mieszkaniec gminy, takiego wymogu nie muszę wskazywać, a gmina odpowiada. I czy nie powinny być złagodzone np. wymogi z art. 7, mówiące o tym, co się dzieje z petycją, która takich danych nie zawiera? Czy nie powinien być tam mechanizm – o ile oczywiście to się da zrobić – polegający na wezwaniu do uzupełnienia braków? Chodzi o to, aby liczba petycji, które zostały skierowane do organów i uznane za pozostawione bez rozpoznania, była jak najmniejsza. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Robert Mamoń:

Dziękuję bardzo.

Prosiłbym teraz o zabranie głosu panów senatorów.

Kto z panów senatorów po wysłuchaniu tych opinii chciałby zabrać głos?

Proszę bardzo, pan senator Jan Rulewski.

Senator Jan Rulewski:

Pozwolę sobie zabrać głos chociażby z tej racji, że w trakcie prac legislacyjnych nad instytucją petycji byłem hamulcowym, który uważał, że niejako otwartość tej ustawy spowoduje zalanie instytucji publicznymi petycjami od obywateli. I podtrzymuję zdanie, że mimo różnych uwag – uwag, bo nie krytyki tej ustawy – ona jest szalenie otwarta na składanie petycji przez obywateli, organizacje, zarówno do władz publicznych, jak i organizacji społecznych. Myślę nawet, że jest bardzo uproszczona, jeśli chodzi o technikę składania, gdyż wykorzystuje najnowocześniejszą technikę – cyfrową. Przy czym – a to było przedmiotem mojej troski – ta instytucja petycji nie jest też nadużywana, chociażby w celach, że tak powiem, ironizacji procesu czy też krytyki. Wszystkie petycje, które myśmy rozpatrywali w Senacie, były petycjami poważnymi, nie było w nich cienia czy złośliwości, czy, powiedzmy, dążeń do obalania tejże instytucji, ośmieszenia tejże instytucji. A mimo to po 5 latach, a więc po okresie dość trwałego funkcjonowania tej instytucji, zauważamy brak właściwego odzewu. Nie ma zalewu petycji w przypadku instytucji centralnych, a jeszcze bardziej instytucji samorządowych, innych organizacji społecznych czy też podmiotów, które realizują zadania tychże samorządów. Co więcej, jest taka kwestia pokoleniowa – dostrzegam z troską fakt, że chociaż autorami petycji jest wiele osób, to... No, może powiem, kto nimi nie jest. Młodzieży tu nie ma. Nie ma młodzieży, która przecież przeżywa zmiany mające miejsce w Polsce w sposób dość istotny i dokuczliwy. Jednak żadnych petycji młodzieżowych w tym zakresie nie ma. No i przede wszystkim jest odwrócona piramida, o czym tu wszyscy mówili. Najwięcej petycji powinno się składać tam, gdzie władza jest najbliższej, czyli w samorządach bądź w organizacjach... Tymczasem okazuje się, że najwięcej petycji jest kierowanych do instytucji centralnych, gdzie trudno przeforsować – o czym przekonują się sami posłowie, nawet kluby poselskie – jakiegokolwiek rozwiązania. Tymczasem obywatel korzysta z tego przywileju i pisze petycje, których na szczęście nie rozpoznajemy, że trzeba zmienić konstytucję bądź szereg ustaw podatkowych. Pisze, że trzeba zmienić hurtowo kilka ustaw podatkowych.

Myślę, że jesteśmy zatroskani tym faktem, ale trzeba też przyjąć pewną skrajną możliwość, która mówi: a może już więcej nie da się wycisnąć z tejże instytucji? Ona ma wyraźne konotacje historyczne, powstała w oparciu o historyczną instytucję petycji, która była przecież w obiegu prawnym czy obyczajowym nawet wielu cesarstw. A dlaczego to mówię? Ano dlatego, żeby w tej gonitwie nie próbować czasem uszkodzić tej otwartości. Dlaczego? Otóż pojawiło się wiele instytucji obywatelskich, które są konkurencyjne wobec petycji, chociażby w samorządach, jeśli już jesteśmy przy tym. Powiedzmy, budżety obywatelskie. No, czymże są budżety obywatelskie? One też są rodzajem petycji, wprawdzie nie jest to oparte na ustawie, ale na pewnych praktykach samorządów. Niewątpliwie w inny sposób formułowane są przez media żądania – bo tak niejako brzmi definicja petycji – wobec różnych władz, organizacji czy poszczególnych osób. Sam internet poprzez różne działania, poprzez blogi i przez społeczne oddziaływanie tworzy

obraz petycyjny, a może nawet coś więcej. No i oczywiście liczą się organizacje pozarządowe, które są zorganizowane wszędzie, prawie we wszystkich jednostkach samorządowych. No, może nie tam, gdzie, jak sprawozdanie i raport słusznie stwierdzają, w samorządzie wiejskim... Ale tam też mamy fundusze sołeckie, jeśli chodzi o sprawy finansowe. To oczywiście nie jest całe życie wsi i powiatów, ale jest to życie uzupełniane jakby m.in. przez fundusze sołeckie. I prężność tych samorządów, oficjalnych bądź przyporządkowanych... No, może to powoduje, że nie jesteśmy zadowoleni dzisiaj z tej małej aktywności w zakresie petycji.

Nie wiem, czy tutaj to padło. Dlaczego bałem się zalewu petycji? Dlatego, że petycje są jedyną formą – tak mi się wydaje – bezpośredniego, natychmiastowego oddziaływania czy też kontaktu z władzą najwyższą, z Sejmem, Senatem, prezydentem, premierem. Gdy nie było petycji, to trzeba było się przedzierać przez partie, przez jakieś zebrania, media, a tu można wprost dotrzeć do władzy. Więcej: dzięki obserwacji internetowej można oglądać obrady, bezpośrednio uczestniczyć w tych obradach, bo w Senacie to ma miejsce, a jeśli nie miało się okazji czy sposobności, żeby to robić, to po czasie można uzyskać informację o trybie rozpatrywania tych petycji.

Jeśli miałbym mieć uwagi... Bo czas jest tu ograniczony, to zrozumiałe. Zatem konkluzja pierwsza: nie próbujemy przeskakiwać płotów, które sami sobie tworzymy, zbyt wysokich płotów. Co do systemu działania petycji w Senacie – on nadal utrzymuje wysoką formę, jeśli chodzi o liczbę, skuteczność, oczekiwania. A wydawałoby się, że niejako konkurencyjny Sejm dzięki swoim uprawnieniom zdejmie z nas ciężar wielu tych petycji. I tu pierwsza uwaga, o której zresztą już tu mówiono. Otóż obywatele kierują petycję w tej samej sprawie do wielu instytucji, na co zresztą konstytucja pozwala, np. w zakresie legislacji jest parę instytucji, które mogą podejmować inicjatywę legislacyjną. Stoimy tu wobec pewnego problemu. Jak w takiej sytuacji się zachowywać, mając na uwadze naszą odrębność, niezależność, podział władz i autonomię tych władz, Sejmu, Senatu i prezydenta czy rządu? Jednocześnie chodzi o to, żeby nie tworzyć dychotomii i nie konfrontować różnych stanowisk, żeby nie okazało się, że Sejm, władza ustawodawcza, oraz Senat, też ustawodawcza, nie podejmują różnych, po części sprzecznych ze sobą decyzji. I tu, wydaje mi się, powinna być taka rekomendacja, że zgodnie z zasadą właściwej organizacji daną sprawę powinien rozstrzygać jeden organ. Nie może być kilku kierownictw w tej samej sprawie, bo obywatel może nabrać złudzeń albo, jeszcze gorzej, nabrać przekonania, że władza nie wie, co mówi lub nie wie, do czego zmierza. To jest pierwsza kwestia.

Druga kwestia. Ktoś tu częściowo to poruszył, potrafił. Dotyczy to praktyki, którą obserwuję. Jest przyjęty 3-miesięczny, dyskusyjny termin na rozpatrzenie petycji. I proszę zauważyć... A jest tu nawet sprawa w toku, sprawa rodzinna, o wychowanie naprzemienne. Komisje przyjęły petycję, można powiedzieć, że podjęły decyzję o przyjęciu petycji. Ale przecież to nie komisje decydują o jej przyjęciu. Decyduje o tym Senat, a potem Sejm i wreszcie prezydent, jeśli nie skorzysta ze swoich uprawnień. Wobec tego otwarty jest problem tego, kiedy jest moment przyjęcia petycji. Czy wtedy, kiedy jest rozstrzygnięcie w organach

Sejmu i Senatu, czyli w komisjach, czy też wtedy, kiedy ostatecznie zadecyduje pan prezydent?

Wreszcie jest zagadnienie związane z tym terminem, tzn. opiniowanie. Jest 3-miesięczny termin na proces legislacyjny. Niektóre petycje mówią, że konstytucję trzeba zmienić, a wtedy już określone terminy to kilka miesięcy... Chodzi o to, żeby zmienić konstytucję. Na szczęście my tego nie rozpatrujemy. No ale na pewno rozpatrujemy węzłowe problemy. Jedna z petycji domagała się zmian w kilku ustawach podatkowych. Raz, że nie można tych zmian dokonywać w toku roku budżetowego, wobec tego te 3 miesiące są niemożliwe do zachowania, dwa, że wymaga to uzgodnień. W niektórych krajach, gdzie jest system petycyjny, proces zmiany... Jako przykład podam proces zmiany VAT w RFN o 1%, który trwał 2 lata. Petycja dotycząca systemu emerytalnego w Polsce dość szybko została przeprowadzana, co wzbudziło różne reakcje – nie będę ich komentował – ale w Niemczech trwało to parę lat. Wobec tego jest pytanie, czy w przypadku węzłowych problemów musimy odpowiedzieć decyzyjnie w ciągu 3 miesięcy, czy nie. Oczywiście można skorzystać z tych... Ale nie sądzę, żeby przekładanie tego 3-miesięcznego terminu, który i tak, jak tutaj słyszałem, powinien być skrócony do terminu obowiązującego w przypadku wniosku czy zażalenia, czyli do miesiąca... To tym bardziej może budzić zdziwienie. Podobnie jest w samorządach, gdzie niektórych problemów dotyczących gospodarki nieruchomościami i planów zagospodarowania też nie można rozstrzygnąć w ciągu miesiąca. A mówi się, że ten okres powinien być jak najkrótszy, najdłużej może trwać 3 miesiące – tak mówi ustawa. To sformułowanie moim zdaniem też powinno ulec zmianie.

No i wreszcie ten proces w sytuacji, gdy uznajemy słuszność petycji, ale ona mieści się tylko częściowo w planie różnych władz, a my wtedy odpowiadamy, że petycji nie przyjmujemy. Ja się przeciw temu burzę, przeciwstawiam temu. My ją przyjęliśmy, tylko nie przyjęliśmy jej jako samoistnej. Jeśli przekazujemy ją do zastosowania, to uważam, że jest wtedy przyjęcie petycji. To jest dla mnie dyskusyjne.

Wreszcie jest jeszcze zagadnienie, nad którym boleję, gdy o nim mówię – może już na początku powinienem o nim powiedzieć – to znaczy, nie ma petycji od młodzieży, ale też od obywateli innych państw zamieszkujących Polskę czy od organizacji.

Nie ma w tym raporcie informacji o tym, czy polscy obywatele kierują petycje do europejskiego rzecznika praw, który istnieje. I jak dalece... Nie wiem, czy nawet jest wiedza o nim.

I wreszcie, na końcu: jednak bym podtrzymał hasło towarzyszące kampanii rozpoczynającej, która odniosła skutek. Można je jeszcze raz powtórzyć. Dobry numer powtarza się 2 razy. To hasło brzmiało: nie składaj broni, złóż petycję. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Robert Mamątow:

Dziękuję bardzo, Panie Senatorze.

Czy jeszcze ktoś z panów senatorów?

Proszę bardzo, pan senator Zbigniew Cichoń.

Senator Zbigniew Cichoń:

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Analizując tę ustawę, uważam, że trzeba jedną rzecz podkreślić i pogratulować ustawodawcy, czyli i Sejmowi, i Senatowi, że mamy ustawę bardzo krótką i nieprzegadaną. Nie ma gadulstwa, co jest niestety powszechną chorobą współczesnych ustawodawstw, również naszego. Ja przypomnę, że przed wojną kodeks postępowania cywilnego liczył 500 artykułów i wystarczał, a dzisiaj liczy ponad 1 tysiąc 500, stale dodajemy i mnożymy przepisy, a potem tylko powstają problemy wokół interpretacji, wokół rozumienia tych przepisów. Tu mamy króciutką ustawę, która liczy raptem 17 artykułów, i okazuje się, że całkiem przyzwoicie ona funkcjonuje. Jest to instytucja, która, po pierwsze, jest bezpłatna, po drugie, korzystanie z niej przysługuje każdemu. Chciałbym dodać takie sprostowanie, bo często się mówi, że petycja przysługuje obywatelom. Petycja nie przysługuje tylko obywatelom, ona przysługuje każdemu, podobnie jak skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przysługuje każdemu bez względu na to, czy jest obywatelem, czy nie. Podobnie jest z petycją. Podobnie też jest, jeżeli chodzi o kwestie zwolnienia od jakichkolwiek opłat, kosztów. W przeciwieństwie do kosztów sądowych, tutaj nie ma żadnych opłat – tak jak nie ma opłat przy wnoszeniu skarg do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, tak jak nie ma opłat – chociaż kiedyś były, ale na szczęście zostały zniesione – przy składaniu skargi do Trybunału Konstytucyjnego. A zatem mamy taką instytucję, można by powiedzieć, bardzo demokratyczną, przysługującą każdemu w bardzo szerokim zakresie. I trzeba się cieszyć, że ona funkcjonuje całkiem przyzwoicie, całkiem prawidłowo. Tutaj chwała panu przewodniczącemu i jeszcze wcześniej panu marszałkowi za to, że my mieścimy się w tych terminach, można powiedzieć, wzorcowo – zupełnie tak jak przedwojenna kolej państwowa, która się nie spóźniała, tak my się nie spóźnimy z rozpatrzeniem w ciągu owych 30 dni.

Trzeba by jedną rzecz dodać, dla pełnej satysfakcji i tych, którzy składają petycje, i nas jako tych, którzy je w Senacie rozpatrujemy, dobrze by było, żeby nie było takich sytuacji, o jakich wspominał tutaj pan dr Kładoczny z Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, że przyjmujemy pewną ustawę, np. tę dotyczącą umieszczania nieletnich w schronisku dla nieletnich, po to, żeby nie było znowu wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który się wypowiada, że jest to naruszenie prawa do wolności człowieka, jeżeli nie ma zakreślonych granic czasowych stosowania tego środka... A przecież owo umieszczenie w schronisku dla nieletnich to jest środek podobny, analogiczny, można powiedzieć, do aresztu tymczasowego stosowanego wobec osób dorosłych. Potem zaś niestety Sejm tego nie podejmuje – bo zrozumiałem, że tak się sprawa przedstawia. No podobnie jest ze sprawą, którą myśmy podjęli, jak pamiętam, dotyczącą zmiany ustawy o świadczeniach dla osób, które walczyły z systemem totalitarnym. Proponowaliśmy, żeby tym osobom przysługiwały świadczenia nie tylko za wykonanie wyroku wydanego w owym czasie przez system totalitarny, ale za sam

fakt wydania wyroku. Często bowiem było tak, że ktoś był skazany, ale na szczęście wyrok nie został wykonany, bo np. zdołał się ukryć. Jednak konsekwencje ponosił bardzo poważne, chociażby w postaci tego, że nie mógł pracować, musiał się ukrywać, czy wielu, wielu innych konsekwencji. Myśmy tę ustawę przyjęli blisko 2 lata temu i, póki co, niestety nie ma kontynuacji w Sejmie. I dlatego chciałoby się powiedzieć: jako Senat bylibyśmy radzi, gdyby była tutaj symetria polegająca na tym, że skoro my bardzo szybko rozpatrujemy ustawy, które Sejm uchwalił, to wzajemnie, w drugą stronę w przypadku, gdy my uchwalimy... Chodzi o to, żeby Sejm jednak podejmował te prace w miarę szybko i uwzględniał nasz trud, który włożyliśmy, m.in. w realizowanie petycji. Dziękuję ślicznie.

Przewodniczący Robert Mamątow:

Dziękuję bardzo.

Czy ktoś z panów senatorów chciałby jeszcze zabrać głos?

Nie... Proszę bardzo, pan senator Łukasz Mikołajczyk.

Senator Łukasz Mikołajczyk:

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Ja myślę, że na zakończenie trzeba jeszcze raz mocno zaakcentować ciężką pracę całego zespołu Biura Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, z panią dyrektorem na czele, oraz pań sekretarzy Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, bo osoby, które nie pracują w tej komisji, często nie zdają sobie sprawy z tego, jak wielka, trudna i czasochłonna jest praca nad poszczególnymi petycjami. W związku z tym myślę, że będę tutaj wyrazicielem wszystkich członków komisji. Jeszcze raz nisko się uklonię i podziękuję za to, co państwo robicie na rzecz każdej petycji, która wpływa do naszej komisji. Dziękuję pięknie.

Przewodniczący Robert Mamątow:

Dziękuję bardzo.

Są jeszcze głosy?

Bardzo proszę.

Ekspert w Instytucie Spraw Publicznych Tomasz Schimanek:

Już kończymy, ale jeżeli państwo pozwolicie, to króciutko się odniosę, tak edukacyjnie, do tego, co powiedział pan dyrektor Kaczmarczyk, bo to rzeczywiście wymaga oddzielnej analizy, jeśli chodzi o samorządy. Pan senator chyba trochę to wyjaśnił. Rzeczywiście to nie tylko budżet obywatelski, ale i inicjatywa uchwałodawcza, która coraz częściej jest stosowana, a przede wszystkim naprawdę bardzo prosta formuła – w małych samorządach wójt, burmistrz, radni dyżurują, można przyjść i zamiast pisać petycję, powiedzieć, co mnie boli.

Inna rzecz. Ewidentnie widać, że jednak petycje są odzwierciedleniem poziomu emocji w debacie publicznej. I widać wyraźnie, że tam, gdzie ten poziom emocji rośnie, tam liczba petycji też rośnie. A ta debata publiczna dotyczy z reguły kwestii na poziomie krajowym, stąd odbiorcami są organy centralne. Na poziomie rządu... Rzeczywiście kancelaria premiera otrzymuje znikomą liczbę petycji, ale moim zdaniem da się to wytłumaczyć tym, że jednak petycje dotyczą konkretnych spraw. I np. Ministerstwo Finansów dostaje ponad 120 petycji. A więc to nie jest tak, że rząd ich nie dostaje, tylko obywatele może nie do końca znają kompetencje premiera i jak mają kwestie podatkowe, to zwracają się do ministra finansów.

I jeszcze 2 sprawy.

Ja o tym nie wspominałem, ale w raporcie trochę o tym jest – powaga petycji. W 2016 r., i to w skali masowej, napotkaliśmy takie zjawisko – zresztą ono szło, że tak powiem, poszczególnymi województwami – że jedna z firm wykorzystwała petycję do tego, by poprzez obywateli składać w samorządach petycje w sprawie tego, żeby samorzady wyposażały pracownie chemiczne w zestawy tej firmy, bo one są najlepsze. Tak więc kreatywność jest duża. Oczywiście samorzady sobie z tym dawały radę. Ja tylko pokazuję, jak to można wykorzystać.

I ostatnia rzecz: rzeczywiście edukacja jest ważna, ale moim zdaniem właśnie w oparciu o pewne standardy czy zalecenia – chociażby właśnie w oparciu o to, co robi Senat, czy o zebrane dobre przykłady różnych rozwiązań – bo to wtedy jest bardzo użyteczne. Nie tylko zachęcamy, ale i pokazujemy konkretnie, jak pewne rzeczy można robić. Pokazujemy nie tylko obywatelom, ale przede wszystkim adresatom petycji, jak to sprawniej rozpatrywać.

Przewodniczący Robert Mamątow:

Dziękuję bardzo.

Czy jeszcze ktoś z państwa chciałby zabrać głos? Nie.

Dziękuję bardzo.

Będziemy zmierzać do końca naszego posiedzenia.

Jedna rzecz się nasuwa po państwa wypowiedziach: dalsza informacja do obywateli o instytucji petycji, bo nie wszyscy jeszcze o tym wiedzą, że coś takiego jest, że można występować z petycją i do samorządu, i do Sejmu, i do Senatu, i do kancelarii pana prezydenta – właśnie w formie petycji, nie skargi, nie jakiegoś żądania, tylko w formie petycji. I sądzę, że to jest zadanie naszej komisji. Trzeba o tym myśleć.

Ja tylko jeszcze jedną rzecz chciałbym powiedzieć. Pan z Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka mówił o cząstkowym załatwieniu spraw po to, żeby to popchnąć jakąś poprawką w ustawie, a jednocześnie mówił pan, żeby nie robić cząstkowych poprawek w kodeksie karnym czy w kodeksie wykroczeń. Po prostu czasami się tak nie da.

Ja jeszcze nawiążę do ustaw, które wyszły z Senatu i trafiły do Sejmu, a Sejm trzyma je w tzw. lodówce. Ja już kilka razy zwracałem się do pana marszałka Sejmu o to, żeby zająć się jakąś naszą ustawą, która już dość długo tam leży. Zawsze otrzymuję odpowiedź: tak, tak, na pewno będzie w najbliższym czasie rozpatrzona. Tak to wygląda.

Dziękuję państwu bardzo za dzisiejsze spotkanie, za przybycie na posiedzenie naszej komisji. Serdecznie państwu dziękuję za to, że przyjęliście zaproszenie komisji. I do zobaczenia. Dziękuję bardzo.

Jeszcze muszę powiedzieć: zamykam posiedzenie komisji w dniu dzisiejszym.

Dziękuję bardzo.

(Koniec posiedzenia o godzinie 13 minut 21)

Kancelaria Senatu
Opracowanie:
Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów
Druk i łamanie:
Centrum Informacyjne Senatu, Dział Edycji i Poligrafii