



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa,

8/07/2019

VII.071.34.2019.MM

**Pan  
Robert Mamątow  
Przewodniczący Senackiej Komisji  
Praw Człowieka, Praworządności i  
Petycji**

**Kancelaria Senatu  
ul. Wiejska 6/8  
00-902 Warszawa**

Wielce Szanowny Panie Przewodniczący,

w związku z planowanym podsumowaniem funkcjonowania instytucji petycji po upływie 5 lat obowiązywania ustawy o petycjach, które ma mieć miejsce podczas wspólnego posiedzenia Komisji Ustawodawczej i Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji w dniu 9 lipca 2019 r., uprzejmie przekazuję Panu Przewodniczącemu następujące informacje, z prośbą o udostępnienie ich członkom Komisji.

Zgodnie z art. 63 Konstytucji RP każdy ma prawo składać petycje do organów władzy publicznej oraz w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji określać ma ustawa. Petycja postrzegana jest jako powszechna, dogodna forma ochrony praw i interesów jednostki, zarówno własnych, jak i spraw publicznych. Jako prawo polityczne, prawo petycji umożliwia jednostkom współdziałanie w wypełnianiu funkcji publicznych. Jest to bowiem instrument, który - odpowiednio skonstruowany i wykorzystywany – pozwalać ma m.in. obywatelom oddziaływać na procesy decyzyjne.

Wbrew jednak wyraźnej delegacji zawartej w Konstytucji RP, prawo petycji przez wiele lat nie było szczegółowo uregulowane w drodze ustawowej (tryb rozpatrywania), co stanowiło poważne zaniedbanie ustawodawcy. Zwracała na to uwagę doktryna prawa, Rzecznik Praw Obywatelskich, jak również instytucje państwowe oraz organizacje pozarządowe<sup>1</sup>. Po wielu latach wspólnych starań, z bardzo dużą rolą Senatu RP, w dniu 11 lipca 2014 roku została uchwalona ustawa o petycjach<sup>2</sup>. Ustawa weszła w życie dnia 6 września 2015 roku.

Rzecznik Praw Obywatelskich stara się promować wśród obywateli ten ważny mechanizm, wspierając m.in. akcje informacyjne w mediach, a także przekazując wiedzę o możliwości składania petycji również w odpowiedziach na sprawy indywidualne. Do Rzecznika Praw Obywatelskich kierowane są też sygnały od obywateli dotyczące funkcjonowania prawa petycji. **Rzecznik monitoruje zatem stosowanie ustawy, starając się zidentyfikować m.in. bariery w korzystaniu z tego mechanizmu przez uprawnione podmioty.**

Od momentu wejścia w życie ustawy o petycjach Rzecznik podjął szereg działań związanych z praktycznym realizowaniem prawa petycji opierając się na analizach, a także na sygnałach napływających od obywateli. **Wśród najważniejszych, skutecznych inicjatyw Rzecznika należy wymienić:**

***a) Podjęcie problematyki ograniczenia możliwości składania petycji do Sejmu RP***

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęła skarga obywatela dotycząca kwestii składania do Sejmu RP petycji za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Opierając się na swoich doświadczeniach oraz m.in. na korespondencji z Biurem Komunikacji Społecznej Kancelarii Sejmu RP w tej sprawie obywatel wskazał, że aby skutecznie złożyć petycję tą drogą, Kancelaria Sejmu RP wymaga od składającego skorzystania z platformy ePUAP, co w praktyce ogranicza jego konstytucyjne prawa.

Rzecznik w wystąpieniu do Szefa Kancelarii Sejmu RP przytoczył skargę obywatela i podkreślił, że w kontekście art. 4 ust. 5 ustawy o petycjach, petycja może być składana za pomocą: bezpiecznego podpisu elektronicznego weryfikowanego przy pomocy ważnego

---

<sup>1</sup> M.in.: E. Wójcicka, *Ocena regulacji konstytucyjnej prawa petycji – postulaty de lege ferenda*, [w:] *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, red. B. Banaszak, M. Jabłoński, Wrocław 2010. Zob. także J. Zbieranek, *O skuteczną realizację prawa petycji. Refleksje na podstawie działań Rzecznika Praw Obywatelskich* [w:] *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej* (M. Błachucki, G. Sibiga, red.), Warszawa 2017.

<sup>2</sup> Obecnie obowiązuje w wersji jednolitej opublikowanej w Dz. U. z 2018 r., poz. 870.

kwalfikowanego certyfikatu, profilu zaufanego ePUAP, zwykłej poczty elektronicznej<sup>3</sup>. Ograniczenie możliwości składania petycji wyłącznie do pierwszych dwóch możliwości nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa. Korespondencja RPO z szefem Kancelarii Sejmu RP doprowadziła do jednoznacznego potwierdzenia możliwości skutecznego składania petycji przez uprawnione podmioty do Sejmu RP również w formie korespondencji mailowej<sup>4</sup>. Podobne sygnały od obywateli dotyczą wymogów stosowanych w niektórych samorządach. Rzecznik interweniuje w każdej zgłoszonej sprawie.

***b) Działania na rzecz zmiany projektu Ministerstwa Rozwoju - zwiększenia wymogów dotyczących petycji składanej za pomocą środków komunikacji elektronicznej.***

Minister Rozwoju przygotował projekt ustawy o usługach zaufania, identyfikacji elektronicznej oraz zmianie niektórych ustaw, który zakładał, że petycja składana drogą elektroniczną będzie musiała być opatrzona kwalifikowanym podpisem elektronicznym<sup>5</sup>. Taki wymóg znacząco ograniczyłby krąg osób, które mogłyby składać petycje, dlatego Rzecznik przygotował w tej sprawie wystąpienie<sup>6</sup>. W odpowiedzi – Minister Rozwoju wprowadził do projektu autopoprawkę uwzględniającą zgłoszone przez RPO uwagi, wycofując się jednocześnie z przedstawionego pomysłu.

***c) Zakres petycji. Petycje mogą dotyczyć również postulatów zmiany Konstytucji RP – po interwencji Rzecznika, Senat RP zmienił swoje zasady postępowania z petycjami***

W 2017 r. do Rzecznika zwrócił się z prośbą o pomoc obywatel, który złożył petycję w Senacie (P9-18/17). Postulował w niej, aby Senat wystąpił z inicjatywą zmiany dwóch przepisów Konstytucji. Kancelaria Senatu poinformowała obywatela, że nie może uznać pisma za petycję, stojąc na stanowisku, że petycja skierowana do tego organu nie może dotyczyć zmiany Konstytucji RP. Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił Szefowi Kancelarii Senatu wątpliwości wobec tego stanowiska Senatu<sup>7</sup>. Kancelaria Senatu w odpowiedzi na to zweryfikowała praktykę obsługi petycji. Podjęta została decyzja o nadaniu biegu petycji złożonej przez obywatela. Dziękując Rzecznikowi za zauważenie ograniczenia

<sup>3</sup> Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Szefa Kancelarii Sejmu RP z 5 lipca 2016 r. (sygn. VII.604.6.2016.JZ).

<sup>4</sup> Pismo szefa Kancelarii Sejmu RP do Rzecznika Praw Obywatelskich z 21 lipca 2016 r. (sygn. BKSP-141-5331/16).

<sup>5</sup> Nr projektu: UC58.

<sup>6</sup> Sygn. VII.604.4.2016. MW/JZ z 31 maja 2016 r.

<sup>7</sup> Sygn. VII.604.7.2017. JZ

w korzystaniu z prawa do petycji, w piśmie z Kancelarii Senatu podkreślono również, że sytuacja ta stała się podstawą do zmodyfikowania stanowiska w postępowaniu petycyjnym w Senacie.

W kontekście stosowania ustawy o petycjach należy również podkreślić, że **petycje mogą być kierowane również do Rzecznika Praw Obywatelskich**. W pierwszych latach obowiązywania ustawy (od 6 września 2015 r.) do Rzecznika wpływa relatywnie niewiele petycji, wobec której Rzecznik byłby podmiotem właściwym do ich rozpatrzenia:

- w 2015 roku była to 1 petycja,
- w 2016 roku było to 5 petycji,
- w 2017 roku było to 6 petycji (w tym jedna to petycja wielokrotna),
- w 2018 roku były to 4 petycje (w tym jedna to petycja wielokrotna).

W odniesieniu do zdecydowanej większości z wpływających petycji, Rzecznik nie okazał się podmiotem właściwym do ich rozpatrzenia – w takich przypadkach petycje są przesyłane do właściwych instytucji. W Biuletynie Informacji Publicznej Rzecznika Praw Obywatelskich odnaleźć można – obok zestawień petycji wraz ze wskazaniem podjętego działania – również zwięzłą informację obejmującą wskazówki o sposobie składania i o rozpatrywaniu petycji.

Praktyka stosowania petycji w kontekście działalności RPO ujawnia widoczny brak regulacji dotyczących petycji skierowanych do wiadomości organu. Zdarza się, iż podmiot wnoszący petycję kieruje ją zarówno do organu właściwego do rozpatrzenia petycji, jak i do wiadomości Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. W takiej sytuacji bezzasadnym staje się wypełnienie dyspozycji art. 6 ust. 1 ustawy o petycjach. Niemniej jednak **brak regulacji w tym zakresie przyczynia się do powstania niejednolitej praktyki wśród urzędów**, a tym samym dużej dowolności. Kwestia ta zatem wymaga uregulowania w ustawie.

Na uwagę zasługuje również **problem postępowania z petycjami wielokrotnymi**, właściwymi dla innego organu, które kierowane są do BRPO. Obecne regulacje ustawowe uniemożliwiają zakwalifikowanie wszystkich tych pism jako petycji wielokrotnej i łącznego przekazania sprawy organowi właściwemu do jej rozpatrzenia. Z tego też względu każda petycja składająca się na petycję wielokrotną musi zostać najpierw zarejestrowana, otrzymać odrębny numer sprawy, a następnie zgodnie z art. 6 ust. 1 przedmiotowej ustawy,

przesłana niezwłocznie, nie później niż w terminie 30 dni od dnia jej złożenia, do podmiotu właściwego do rozpatrzenia petycji, zawiadamiając o tym równocześnie podmiot wnoszący petycję. Ze względów zarówno organizacyjnych, jak i finansowych, dużym ułatwieniem i oszczędnością byłoby doprecyzowanie tej kwestii.

**W chwili obecnej Rzecznik Praw Obywatelskich nie dostrzega większych zagrożeń systemowych dla realizacji prawa petycji.** Działania RPO, podejmowane w celu ochrony tego prawa, skupione są na interwencjach w sprawach indywidualnych dotyczących rozpatrywania petycji. Rzecznik prowadzi także różne działania edukacyjne, m.in. warsztaty, informujące o prawie petycji, o tym co powinna ona zawierać, jak określić jej cel, jakich narzędzi użyć, czy też jak zaangażować ludzi do jej podpisywania. Działania te będą kontynuowane w najbliższym czasie.

Łączę wyrazy szacunku,

Adam Bodnar