



RZECZPOSPOLITA POLSKA

PROKURATOR GENERALNY

PG VII G 025-18/14

Do druku nr 2135

Warszawa, dnia 18.01. 2014 r.

Pan

Adam Podgórski

Zastępca Szefa

Kancelarii Sejmu

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

Data wpływu 21.01.2014

W nawiązaniu do pisma z dnia 16 stycznia 2014 r., nr GMS-WP-173-15/14, dotyczącego senackiego *projektu ustawy o petycjach*, przekazanego Prokuratorowi Generalnemu do wyrażenia opinii w trybie art. 3 ust. 1 pkt 9 *ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze* (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, z późn. zm.), uprzejmie przedstawiam, co następuje.

Konstytucja w art. 63 stanowi, że tryb rozpatrywania petycji, jak również wniosków i skarg, określa ustawa. W obowiązującym porządku prawnym nie ma odrębnej ustawy o petycjach, jak również nie uregulowano w ramach odrębnej ustawy materii dotyczącej skarg oraz wniosków, zaś problematyce petycji, skarg i wniosków poświęcone są unormowania zawarte w Dziale VIII Kodeksu postępowania administracyjnego.

W ramach tej regulacji pojęcie „petycji” występuje wyłącznie w treści przepisów art. 221 k.p.a., mających charakter ogólny, i powtarzających – w wypadku § 1 – unormowanie wynikające z powołanego artykułu ustawy zasadniczej. Dalsze przepisy tego działu odwołują się natomiast wyłącznie do pojęcia „skarga” oraz pojęcia „wniosek”, nie normując *expressis verbis* sposobu załatwiania petycji.

Na bazie powyższego stanu prawnego ukształtowany został pogląd, wspierany treścią art. 222 k.p.a., stanowiącego, iż „o tym, czy pismo jest skargą albo wnioskiem,

decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna”, zgodnie z którym, w zależności od treści petycja musi być kwalifikowana jako skarga lub wniosek, bądź jako wadliwie zatytułowane pismo procesowe strony postępowania administracyjnego lub sądowego. Stosownie do wyniku takiej kwalifikacji można nadać petycji dalszy bieg, a właściwy organ będzie mógł podjąć odpowiednie czynności (B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2011, s. 700).

W uzasadnieniu *projektu ustawy o petycjach* wyrażono pogląd, iż: *„prawo petycji jest odrębnym prawem, różnym od skarg i wniosków. Wynika to z określenia tego prawa podmiotowego inną, własną nazwą, wysunięcia petycji w porządku przepisu Konstytucji RP na plan pierwszy, a także historycznych związków z takim prawem w Konstytucji Marcowej z 1921 r. oraz związków porównawczych z petycjami w prawie innych państw demokratycznych*”. Zdaniem Autorów projektu, pomimo że wynikające z obowiązujących przepisów rozwiązania dotyczące sposobu postępowania z petycjami łączą je z prawem składania wniosków i skarg w jedną kategorię poddaną unormowaniom Kodeksu postępowania administracyjnego, nie wyklucza to *„możliwości stworzenia regulacji prawnych pozwalających na osiągnięcie jednoznacznej i pełnej zgodności z postanowieniami Konstytucji RP poprzez skonkretyzowanie i dookreślenia prawa petycji w odrębnej ustawie, czego skutkiem będzie uporządkowanie dotychczasowego stanu prawnego w tym zakresie.*” (s. 3-4).

Celowość wprowadzenia do porządku prawnego ustawy odrębnie normującej zagadnienie rozpatrywania petycji nie jest oczywista.

Z istoty analizowanej materii wynika, że petycja, skarga i wniosek nie są tożsame, zarówno pod względem znaczeniowym, jak i prawnym. Petycja znaczeniowo jest bliższa pojęciu wniosku niż skargi. Ustrojodawca formułując art. 63 Konstytucji, którego treść odnosi się łącznie do tych trzech pojęć, zaznaczył, iż tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określony zostanie ustawą, a więc użył określenia „ustawa” w liczbie pojedynczej. Argument ten nie ma jednak znaczenia rozstrzygającego, zwłaszcza jeżeli zważyć na fakt, iż pogląd ustrojodawcy akcentujący szczególne

znaczenie instytucji petycji wynika pośrednio z art. 233 ust. 1 Konstytucji, wykluczającego – odmiennie niż ma to miejsce w wypadku wniosków i skarg – możliwość ograniczenia prawa petycji ustawodawstwem odnoszącym się do stanu wojennego i wyjątkowego.

Następstwo braku konsekwencji ustawodawcy dostrzegalnego w przepisach Działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego, którego przejaw stanowi posługiwanie się pojęciem „petycja” wyłącznie w art. 221, przy niedostosowaniu treści pozostałych unormowań, jak i tytułów działu i rozdziałów, odnoszących się – według literalnej ich treści – wyłącznie do skarg i wniosków, stanowi niespełnienie przez obowiązujące w tym zakresie regulacje wymogów przejrzystości, i wewnętrznej spójności porządku prawnego.

Tryb składania i rozpatrywania petycji powinien więc zostać ustawowo dookreślony, aby wyeliminować tym samym konieczność dokonywania powołanej powyżej wykładni opartej na założeniu częściowego pokrywania się zakresów normowania pojęcia „petycja” oraz pojęć „wniosek” i „skarga”, jednak bardziej trafnym niż wprowadzanie do porządku prawnego nowej ustawy sposobem realizacji tego celu byłaby stosowna nowelizacja przepisów Działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego.

Za takim rozwiązaniem przemawia zarówno wzgląd na spójność systemu prawa, nakazujący dążenie do obejmowania tym samym aktem prawnym unormowań odnoszących się do zasadniczo zbliżonych pod względem swej istoty zagadnień, jak i fakt, iż sami Autorzy projektu przewidzieli subsydiarne stosowanie do instytucji petycji regulacji zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego, stanowiąc w art. 18 projektowanej ustawy, że *„w zakresie nieuregulowanym w ustawie do petycji stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące skarg i wniosków.”*

Niezależnie od powyższych uwag natury zasadniczej, podkreślić należy fakt, że również poszczególne rozwiązania objęte ramami projektowanej ustawy w niektórych wypadkach budzą wątpliwości co do ich zasadności.

Wskazać należy, iż projektowana ustawa nie uszczegóławia kręgu podmiotów, do których mogą być kierowane petycje, przejmując w art. 2 ust. 1 ogólne sformułowanie zawarte w art. 63 Konstytucji. Tego rodzaju zaniechanie może niejednokrotnie prowadzić do zasadniczych wątpliwości dotyczących ustalenia podmiotu zobowiązanego do rozpoznania petycji, które będą tym bardziej prawdopodobne, iż przepis zawarty w art. 2 ust. 3 projektowanej ustawy, który *de facto* ma charakter normatywnej definicji pojęcia „petycji”, posługuje się mieszanym, a przy tym wysoce niedookreślonym sposobem opisu jej istoty i możliwego przedmiotu.

Zasadniczą wadą proponowanej definicji pojęcia „petycji” jest jej niewielka funkcjonalność, wynikająca z przyjęcia nazbyt otwartego sposobu ukształtowania jej treści, w rezultacie którego w pojęciu tym będzie się mieścić praktycznie każde żądanie jakiegokolwiek działania, o ile odnosić się ono będzie do zakresu zadań i kompetencji podmiotu rozpatrującego petycję.

Zawarte w treści analizowanego przepisu dookreślenia – jak można przypuszczać, wprowadzone przez Autorów projektowanej ustawy w celu zawężenia pojęcia „petycji” w płaszczyźnie przedmiotowej – polegające na wskazaniu, iż żądanie ma dotyczyć określonego działania „*w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego*”, w rzeczywistości są pozbawione istotnego znaczenia normatywnego i nie kreują czytelnego kryterium umożliwiającego jednoznaczne odróżnianie wystąpień o charakterze petycji od wystąpień będących skargami oraz wnioskami, w rozumieniu art. 227 i art. 241 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Posłużenie się tak abstrakcyjnymi, niedookreślonymi pojęciami jak „*życie zbiorowe*” oraz „*wartości wymagające ochrony w imię dobra wspólnego*” w przepisie wprowadzającym definicję normatywną naraża ponadto projektowane unormowanie na zarzut błędu typu *ignotum per ignotum*, zaś wynikające z posłużenia się tymi określeniami zawężenie konstytucyjnego prawa do petycji może być kwestionowane, jako niespełniające warunku konieczności wynikającego z określonej w art. 31 ust. 3

ustawy zasadniczej zasady proporcjonalności ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw.

Tak więc proponowana normatywna definicja pojęcia „petycji” nie tylko nie usunie aktualnie występującej niejednoznaczności jego treści, ale może stanowić podstawę do nowych wątpliwości, wynikających z krzyżowania się zakresu normowania art. 2 ust. 3 projektowanej ustawy z powołanymi przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego odnoszącymi się do przedmiotu skargi i wniosku. Nieoczekiwanym rezultatem funkcjonowania tak ukształtowanego przepisu może być nazbyt swobodne dokonywanie przez podmiot, do którego zostało skierowane wystąpienie, oceny odnoszącej się do jego istoty i arbitralne kwalifikowanie go do kategorii związanej z najmniej obciążającym, z punktu widzenia tego podmiotu, trybem postępowania.

Wątpliwości budzi również art. 2 ust. 1 projektowanej ustawy, którego kształt musi być oceniany przez pryzmat statuującego prawo wniesienia petycji art. 63 Konstytucji. Stosownie do przywołanego przepisu ustawy zasadniczej, każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. O ile zakres podmiotowy prawa gwarantowanego w tym przepisie nie budzi wątpliwości – może z niego korzystać każdy, o tyle w przypadku petycji składanych w cudzym interesie ustrojodawca, wprowadzając wymóg uzyskania w tym zakresie zgody, użył określenia „osoba”.

W nauce prawa konstytucyjnego wyrażany jest pogląd, że w tym wypadku chodzi o osobę fizyczną. Takie rozumienie przytoczonego określenia ma istotny walor praktyczny, pozwala bowiem uniknąć wątpliwości związanych z ustaleniem, kto może wyrazić zgodę wymaganą przez Konstytucję w przypadku osób prawnych lub podmiotów nieposiadających osobowości prawnej (komentarz do art. 63 Konstytucji w: B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Wydawnictwo C.H. Beck 2012, wydanie 2).

Jednak art. 2 ust. 2 projektowanej ustawy stanowi, że petycja może być złożona w interesie publicznym, podmiotów ją składających lub podmiotów trzecich za ich zgodą. Taki zapis może być więc uznany za sprzeczny ze wskazanym wzorcem konstytucyjnym, co uzasadnia potrzebę rozważenia stosownego skorygowania treści tego przepisu oraz – w wypadku dokonania modyfikacji – zmian dostosowawczych w art. 5 ust. 1-3 oraz art. 9 ust. 1 projektowanej ustawy.

Podkreślić należy, iż projektowana ustawa nie zawiera unormowania będącego odpowiednikiem art. 222 k.p.a., który stanowi, iż: „o tym, czy pismo jest skargą albo wnioskiem, decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna.”.

Jak można przypuszczać, Autorzy projektu uznali, że przepis ten będzie znajdował do petycji odpowiednie zastosowanie, zgodnie z wynikającym z art. 18 projektowanej ustawy nakazem subsydiarnego stosowania do petycji przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących skarg i wniosków. Rozwiązanie takie nie jest jednak trafne, bowiem ustawa mająca na celu kompleksowe unormowanie problematyki wnoszenia i rozpatrywania petycji tego rodzaju zasadę powinna statuować *expressis verbis*. Celowość umiejscowienia takiego przepisu w projektowanej ustawie jest związana z jego zasadniczym walorem informacyjnym, i może zapobiegać sytuacjom, gdy autor wystąpienia skierowanego do jednego z podmiotów wymienionych w art. 2 ust. 1 formę wystąpienia i tytuł mu nadany, nie zaś jego materię i treść, będzie traktować jako przesądzające o tym, iż powinno ono podlegać procedowaniu w trybie określonym w tej ustawie.

Istotnym deficytem projektowanej ustawy jest nieunormowanie sytuacji, w której wniesione żądanie, traktowane początkowo jako petycja, w toku postępowania – na przykład wskutek uzupełnienia lub wyjaśnienia treści przez wnoszącego, co przewiduje art. 8 ust. 1 – okaże się nie być petycją, lecz innym wystąpieniem, w szczególności skargą albo wnioskiem w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, podlegającym rozpoznaniu przez ten sam organ w trybie przewidzianym dla skarg lub dla wniosków.

Nie będą znajdować do takich sytuacji zastosowania art. 7 ust. 1 i 2 projektowanej ustawy, gdyż normują one tryb przekazania wystąpienia innemu, właściwemu podmiotowi, a ponadto dotyczą wyłącznie sytuacji, gdy charakter

wystąpienia nie budzi wątpliwości uzasadniając jego rozpatrzenie na podstawie przepisów projektowanej ustawy, natomiast materia, do której odnosi się petycja, związana jest z zadaniami i kompetencjami innego podmiotu.

Zasadnicze wątpliwości wzbudza art. 2 ust. 4 projektowanej ustawy, zgodnie z którym „*petycja nie może dotyczyć spraw, dla których Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zastrzega wyłączną właściwość innych podmiotów*”. Uzasadnienie projektu nie obejmuje jakichkolwiek wyjaśnień dotyczących tego unormowania, zaś brzmienie tego przepisu uniemożliwia ustalenie przyjętego przez jego Autorów *ratio legis*.

Proponowany art. 13 ust. 1 projektowanej ustawy nie będzie w należyтым stopniu chronił podmiotów, do których będą kierowane petycje, przed skutkami uporczywego wnoszenia petycji dotyczącej zagadnień objętych treścią petycji uprzednio rozpoznanej. Uzasadniony jest pogląd, iż sformułowanie „*w sprawie, która była przedmiotem już rozpatrzonej petycji*” nie jest dostatecznie precyzyjne, aby stanowić jednoznaczne, usuwające ryzyko wątpliwości i sporów wynikłych w związku ze stosowaniem tego przepisu, kryterium przyznanego podmiotowi zobowiązanemu do rozpatrzenia petycji uprawnienia do pozostawienia petycji bez rozpatrzenia.

Wątpliwości w tym zakresie mogą być również związane z pytaniem, na które odpowiedzi nie można znaleźć w uzasadnieniu projektu, czy przesłanka określona powołanym sformułowaniem zawiera w sobie wymóg łączności podmiotowej zachodzącej pomiędzy uprzednio rozpatrzoną oraz obecnie skierowaną petycją, a więc czy petycje te muszą pochodzić od tej samej osoby lub podmiotu, czy też tego rodzaju okoliczność nie ma znaczenia, a decydujący jest przedmiot obu petycji.

W wypadku gdyby zamierzeniem Autorów projektu objęta była pierwsza sytuacja – a więc sytuacja tożsamości autora rozpatrzonej i obecnie skierowanej petycji – jako nietrafne jawiłoby się rozwiązanie zawarte w art. 13 ust. 2 projektowanej ustawy, przewidujące obowiązek poinformowania podmiotu wnoszącego petycję, w wypadku pozostawienia petycji bez rozpatrzenia, o poprzednim sposobie załatwienia petycji. W takiej sytuacji podmiot kierujący petycją miałby bowiem wiedzę dotyczącą sposobu załatwienia uprzednio skierowanej

przez niego petycji, gdyż zostałby o tym powiadomiony w trybie art. 14 ust. 1 projektowanej ustawy. Konieczne w takiej sytuacji byłoby natomiast określenie uprzednio rozpatrzonej petycji, która została uznana za tożsamą z obecnie skierowaną oraz przedstawienie powodu pozostawienia petycji bez rozpatrzenia.

Wynikający z art. 17 projektowanej ustawy, a obciążający każdy podmiot rozpatrujący petycje, w wyłączeniu Sejmu i Senatu oraz Prezesa Rady Ministrów, ministrów i centralnych organów administracji rządowej (dla których przewidziano szczególne unormowania, zawarte w art. 16 ust. 1 i 2) obowiązek corocznego umieszczania przez podmiot rozpatrujący petycję na stronie internetowej zbiorczej informacji o rozpatrzonych petycjach, wydaje się być rozwiązaniem niedostatecznie przemyślanym, zarówno w zakresie jego funkcjonalności, jak również celowości, w tym również przy uwzględnieniu kosztów, które za sobą pociągnie.

Pomijając niedopracowane brzmienie tego przepisu, który nie wskazuje w swej treści, iż podmiot, o którym w nim mowa, powinien umieszczać tę informację na własnej stronie internetowej, rozwiązanie to pociągnie za sobą konieczność posiadania takiej strony internetowej przez każdy podmiot, do którego zostanie skierowana choćby jedna petycja. Pamiętać natomiast należy, iż zgodnie z art. 2 ust. 1 projektowanej ustawy, do podmiotów tych będą należały również organizacje i instytucje społeczne wykonujące zadania zlecone z zakresu administracji publicznej, a więc podmioty, które niejednokrotnie nie będą dysponowały tego rodzaju infrastrukturą informatyczną, bowiem obowiązek posiadania przez nie własnej strony internetowej nie wynika z obowiązującego porządku prawnego.

Powyższe rozwiązanie spowoduje więc w niektórych wypadkach istotne koszty związane z koniecznością utworzenia bądź przystosowania strony internetowej dla celów publikowania informacji dotyczących rozpatrzonych petycji, których powstanie Autorzy projektu dostrzegają, lecz nie przedstawiają jakichkolwiek konkretnych wyliczeń, wskazując, iż skala wydatków związanych z wejściem w życie ustawy jest trudna do oszacowania (uzasadnienie, s. 10). Co więcej, nie jest jasne, a uzasadnienie projektu tego zagadnienia nie porusza, czy koszty związane z rozpatrywaniem petycji skierowanych do tych organizacji i instytucji będą mogły być pokrywane ze środków przekazanych na wykonanie zadania zleconego z zakresu

administracji publicznej, skoro petycja ma związek z wykonywaniem tego zadania, czy też będą one musiały być pokrywane ze środków własnych organizacji i instytucji społecznych.

Ratio legis wprowadzenia wynikającego z art. 17 projektowanej ustawy obowiązku również nie jest jednoznaczne, gdyż nie jest jasne, czy zgodnie z zamierzeniem Autorów projektu rozwiązanie to ma stanowić instrument społecznej kontroli nad podmiotem rozpatrującym petycje, czy raczej stanowić atrybut obywatelskiego prawa do informacji w rozumieniu art. 61 Konstytucji. Rozwiązanie to rodzi natomiast poważne ryzyko generowania istotnej liczby petycji nie mających rzeczywistego uzasadnienia, kierowanych przez osoby, dla których możliwość publicznego ujawnienia informacji o liczbie i temacie skierowanych przez nie petycji będzie stanowić sposób na swoiste zaistnienie w społeczności lokalnej i udowodnienie ponadprzeciętnego stopnia zaangażowania się w sprawy społeczne.

Również unormowania określające szczególne tryby przedstawiania informacji dotyczących rozpatrzonych petycji, odnoszące się do Sejmu i Senatu oraz Prezesa Rady Ministrów, nasuwają wątpliwości.

Pierwsza z nich związana jest z faktem, iż przepisy zawarte w art. 16 projektowanej ustawy, odmiennie niż ma to miejsce w wypadku art. 17, nie dookreślają zakresu informacji dotyczących rozpatrzonych petycji, które mają być objęte przedstawianymi na ich podstawie sprawozdaniami i informacjami. Nie wymagają one także, aby sprawozdania i informacje, po ich przedstawieniu, podlegały obligatoryjnej publikacji na stronie internetowej odpowiedniego organu, a więc nie przewidują wymogu tożsamego z tym, jaki wynika z art. 17 projektowanej ustawy.

Zasygnalizowania wymaga również luka zawarta w treści art. 16 ust. 2 projektowanej ustawy, zgodnie z którym informacja, do której przedstawienia ma być zobowiązany Prezes Rady Ministrów, obejmować będzie petycje rozpatrzone przez ministrów i centralne organy administracji rządowej, natomiast nie obejmie petycji rozpatrzonych przez samego Prezesa Rady Ministrów.

Powyżej przedstawione uwagi wymagają wnikliwego rozważenia, które powinno obejmować zarówno optymalny sposób normatywnego urzeczywistnienia celów założonych przez Autorów projektu, w tym w szczególności ocenę konieczności uchwalania nowej odrębnej ustawy, jak również analizę racjonalności i funkcjonalności poszczególnych zaproponowanych rozwiązań, przeprowadzoną przy uwzględnieniu zarówno korzyści, jak i przewidywanych kosztów i innych obciążeń, związanych z ich wprowadzeniem do porządku prawnego.

Z poważaniem
A. Seremet

Andrzej Seremet