



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII kadencja
Prezes Rady Ministrów
DKRM-140 – 69(8)/14

Warszawa, 12 maja 2014 r.

Pani
Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek

Przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów stanowisko** wobec senackiego projektu ustawy:

- **o petycjach** (druk nr 2135).

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Administracji i Cyfryzacji do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z wyrazami szacunku

(-) Donald Tusk

Stanowisko Rządu

do senackiego projektu ustawy o petycjach (druk 2135)

Rada Ministrów z dużym zainteresowaniem i uwagą przyjęła senacki projekt ustawy o petycjach. Brak w obowiązującym systemie prawa przepisów regulujących w sposób kompleksowy instytucję petycji niewątpliwie uniemożliwia realizację konstytucyjnego prawa do składania petycji (art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej), co też stanowiło przyczynę podjęcia prac legislacyjnych, w efekcie których uchwalono niniejszy projekt.

Przedmiotowy projekt stanowi realizację nałożonego na ustawodawcę obowiązku określenia trybu rozpatrywania petycji w drodze ustawy, poprzez wskazanie zasad składania i rozpatrywania petycji, sposobów postępowania oraz właściwości organów w sprawach dotyczących petycji (art. 1). W projekcie został określony zakres przedmiotowy petycji, jej cel (art. 2 ust. 3) oraz forma w jakiej może zostać złożona (art. 3). Przepisy przedmiotowego projektu określają zasadę działania adresatów petycji w ramach ich właściwości, która powinna być ustalana stosownie do materii, której petycja dotyczy i zakresu kompetencji organu niezbędnego do jej rozpatrzenia (art. 7). Projektowane przepisy przewidują możliwość uzupełnienia lub wyjaśnienia treści petycji, która nie spełnia określonych ustawowo wymogów, przy czym nie dotyczy to braków nieusuwalnych, do których zostały zaliczone brak wskazania w petycji imienia i nazwiska albo nazwy wnoszącego petycję, jego miejsca zamieszkania lub siedziby oraz adresu do korespondencji (art. 8). Przepis art. 12 projektu wprowadza definicję petycji wielokrotnej oraz sposób jej rozpatrywania, która to instytucja ma zapewnić sprawność, oszczędność i ekonomikę postępowania w sytuacji złożenia kilku petycji, dotyczących tej samej sprawy. Projekt ustawy nakłada na organ rozpatrujący petycje lub urząd go obsługujący obowiązek zamieszczenia na stronie internetowej informacji zawierających m.in. zwięzły opis treści petycji, odwzorowanie cyfrowe (skan) oraz bieżącego aktualizowania danych dotyczących przebiegu postępowania (art. 9). Każda inicjatywa zmierzająca do usprawnienia funkcjonowania administracji publicznej zasługuje z pewnością na rozważenie. Ważne jest jednak, aby przyjmowane rozwiązania, jakie zostały zaproponowane w projekcie ustawy, pozbawione były wad utrudniających ich wprowadzenie w życie i stosowanie przez uprawnione podmioty. Takie też założenia zostały przyjęte przy analizie niniejszego projektu ustawy. Wątpliwość budzi art. 2 ust. 1 projektu w kontekście art. 63 Konstytucji RP („Każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa”) z uwagi na enumeratywne wymienienie podmiotów, mogących składać petycje. W komentarzu do art. 63 ustawy zasadniczej W. Sokolewicz wskazuje, że „zakres podmiotowy prawa petycji jest oparty na zasadzie powszechności w najszerszym znaczeniu” oraz, że prawo to (w szerokim znaczeniu) przysługuje nie tylko osobom fizycznym, lecz także wszelkim podmiotom zbiorowym, mającym i nie mającym osobowości prawnej (W. Sokolewicz, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Tom IV, s. 5). Uwagę o ewentualnej niezgodności z art. 63 ustawy zasadniczej należy odnieść również do art. 2 ust. 2 i 3 projektu. Wskazany przepis regulując zakres przedmiotowy prawa do petycji, jednocześnie ogranicza to prawo tylko do wystąpień składanych w interesie publicznym, podmiotów je składających (lub podmiotów trzecich za ich zgodą), gdzie przedmiotem petycji mogą być wyłącznie sprawy dotyczące życia zbiorowego lub wartości wymagające szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, podczas gdy w art. 63 ustawy zasadniczej, obok petycji motywowanych interesem

publicznym, przewiduje się składanie petycji również w interesie własnym lub innej osoby. Zaznaczyć należy, że art. 63 ustawy zasadniczej odsyła do ustawy jako aktu normatywnego, w którym ma zostać uregulowany tryb rozpatrywania petycji, a nie jej zakres podmiotowy i przedmiotowy. Należałoby również rozważyć, czy wzorem art. 241 Kodeksu postępowania administracyjnego nie należy posłużyć się katalogiem przykładowym przedmiotu petycji, co usunęłoby wątpliwości co do zgodności z ustawą zasadniczą art. 2 ust. 3 projektu. Projektodawcy w art. 2 ust. 1 posługują się pojęciem „jednostki organizacyjnej niebędącej osobą prawną”, którego jednakże nie definiują, co może w przyszłości rodzić wątpliwości interpretacyjne w procesie stosowania prawa, czy dany podmiot jest taką jednostką w myśl przepisów ustawy. Należy również zauważyć, że Konstytucja RP nie przewiduje możliwości ograniczenia prawa do wnoszenia petycji ze względu na jej przedmiot, co pozwala na postawienie tezy o braku zgodności z art. 63 ustawy zasadniczej również ust. 4 art. 2 projektu. Ponadto nie jest jasne, do jakich podmiotów odnosi się ust. 4 art. 2 projektu, tj. czy do podmiotów uprawnionych do występowania w określonych sprawach, czy też podmiotów publicznych uprawnionych do podejmowania określonych działań. Przy braku uzasadnienia wskazanej regulacji problematyczne jest ustalenie, jaką treść normatywną projektodawca chciał wyrazić we wskazanym przepisie.

Ponownej analizy wymaga również art. 3 ust. 1 projektu, w zakresie określenia form, w jakich może być składana petycja. Wydaje się zasadnym usunięcie w ww. przepisie odwołania do „adresu poczty elektronicznej” adresata petycji. Zwrot „za pomocą środków komunikacji elektronicznej” w sposób najpełniejszy umożliwi wnoszenie petycji, tak w zakresie formy jak i kategorii adresatów petycji (w tym do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej). Adres poczty elektronicznej jak i elektroniczna skrzynka podawcza organu administracji publicznej utworzona na podstawie ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne mogą zostać wskazane w ww. przepisie jedynie w sposób przykładowy np. przez zwrot „w szczególności”. Analogiczna uwaga dotyczy art. 14 projektu. Odnosząc się do treści art. 3 ust. 2 projektu ustawy, określającego minimalne wymagania formalne petycji, uzasadnione wydaje się rozważenie poszerzenia zawartego tam katalogu o przedmiot petycji bądź jej treść (bądź zastąpienie nimi celu petycji). Wydaje się, iż zawarty w art. 3 ust. 2 pkt 3 projektu ustawy cel petycji nie jest bowiem tożsamy z jej przedmiotem, stanowiąc jedynie sprecyzowanie prośby lub żądania, wynikającego z określonego stanu faktycznego. Należy przy tym zauważyć, iż w art. 8 ust. 1 przewidziano procedurę wzywania do uzupełnienia bądź wyjaśnienia właśnie treści petycji, nie zaś jej celu, zaś w art. 9 ust. 1 zobowiązuje się podmioty rozpatrujące petycje do umieszczania na stronie internetowej zwięzłego opisu treści petycji. Wskazać należy również na niespójność ust. 1-2 art. 4 projektu, którą można by wyeliminować poprzez zastąpienie w ust. 2 art. 4 projektu słów: „podmiot wnoszący petycję” słowami „jej przedstawiciela”, co spowoduje, że wskazany przepis w istocie będzie ustanawiał domniemanie, że za przedstawiciela grupy podmiotów wnoszących petycję uznaje się pierwszą osobę, która złożyła podpis pod petycją. Domniemanie takie byłoby domniemaniem wzruszalnym, przez co umożliwiało podmiotom wnoszącym petycje wskazanie rzeczywistego przedstawiciela grupy. Wątpliwości budzi zgodność art. 6 projektu z art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2002 r., Nr 101, poz. 926, z późn. zm.). Z brzmienia art. 23 ustawy o ochronie danych osobowych wyprowadzana jest zasada, że wszelkie przetwarzanie danych, które nie jest dozwolone, jest zakazane. Ustawa w sposób zamknięty wyszczególnia okoliczności, które tworzą warunki niezbędne do legalizacji przetwarzania danych osobowych (w tym także poszczególnych jego składników, a więc np. zbierania danych). Brak jest podstaw do uznania, że przynajmniej jeden z enumeratywnie wymienionych warunków uzasadnia zaproponowane brzmienie art. 6 projektu. Należałoby dokonać zmiany brzmienia przedmiotowego

przepisu w ten sposób, aby podmiot mógł wyrazić zgodę na ujawnienie jego danych osobowych. Powyższa zmiana umożliwi publikację odwzorowań cyfrowych petycji w Biuletynie Informacji Publicznej bez potrzeby ich anonimizacji. Obecnie bowiem zgodnie ze stanowiskiem Generalnego Inspektora Danych Osobowych, wyrażanym na gruncie postępowania skargowego uregulowanego w Kodeksie postępowania administracyjnego prowadzonego przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego prawo do przetwarzania danych osobowych w związku z realizacją zadań publicznych np. potrzebą rozpatrzenia skargi nie uzasadnia publikowania danych osobowych osób wnoszących skargę w treści uchwały zawierającej odpowiedź na skargę. Uchwały takie zaś zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej podlegają opublikowaniu w Biuletynie Informacji Publicznej. Wydaje się, że powyższe stanowisko znajduje zastosowanie wobec projektowanego art. 9 projektu ustawy (por. OLiS/DEC-698/09 dot. DOLiS-440-206/09, Decyzja GIODO z 23 lipca 2009 r. nakazująca Prezydentowi Miasta usunięcie uchyleń w procesie przetwarzania danych dotyczących opublikowania w uchwale na stronie Biuletynu Informacji Publicznej danych osobowych skarżącego http://www.giodo.gov.pl/455/id_art/3011/j/pl/, str. 2). Za niewłaściwe należy uznać określenie z art. 7 ust. 1 projektu: „adresat petycji, który uznał się za niewłaściwy”. O właściwości organu do załatwienia sprawy rozstrzygają przepisy prawa, a bardziej poprawne byłoby użycie sformułowania: „adresat petycji, który jest niewłaściwy”. W praktyce z art. 7 projektu może wiązać się problem rozstrzygania negatywnych sporów między organami. Rozstrzyganie sporów nie będzie możliwe w oparciu o art. 22 Kodeksu postępowania administracyjnego, co w konsekwencji może doprowadzić do sytuacji, w której żaden organ nie podejmie działań związanych z rozpatrzeniem petycji. Niezrozumiałe jest brzmienie art. 8 ust. 1 projektu: „podmiot rozpatrujący petycję właściwy do rozpatrzenia petycji”. W przepisie art. 2 ust. 1 została wprowadzona definicja „podmiot rozpatrujący petycję”, która obejmuje określenie „podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji”. Za nieuzasadniony należy uznać obowiązek, wskazany w art. 9 ust. 1 projektu, zamieszczania na stronie internetowej zwięzłego opisu treści petycji, skoro w tymże przepisie wprowadzony został obowiązek zamieszczania skanu petycji. Streszczanie treści petycji w sytuacji równoczesnego zamieszczania jej skanu wydaje się nieuzasadnione. Uzasadnione wydaje się również doprecyzowanie treści przedmiotowego przepisu poprzez wskazanie, iż cyfrowe odwzorowanie (skan) petycji zamieszczane na stronie internetowej właściwego podmiotu musi również podlegać anonimizacji – co do zasady, bądź na żądanie wnioskodawcy – w zależności od tego, która z propozycji dotyczących zasad ujawniania danych osób wnoszących petycje zostanie zaakceptowana. Należałoby również rozważyć doprecyzowanie regulacji dotyczącej petycji wielokrotnej. W świetle obecnych propozycji należy bowiem zauważyć, że podmiot, który złożył pierwszą petycję, a także podmioty składające kolejne, co do których wydano zarządzenie o łącznym rozpatrywaniu, nie będą w żaden zindywidualizowany sposób zawiadomione o sposobie jej załatwienia (wobec projektowanego ogłaszania sposobu ich rozpatrzenia, w takim przypadku, na stronie internetowej podmiotu właściwego). Podmioty składające petycje nie muszą zaś posiadać wiedzy, iż w tej samej sprawie, oprócz nich, także inne podmioty złożyły petycje. Wydaje się zatem uzasadnione bądź to zobowiązanie właściwego organu do każdorazowego powiadamiania podmiotów, które złożyły petycje, iż w tej samej sprawie złożono kolejne petycje, w związku z czym ogłoszenie sposobu ich rozpatrzenia nastąpi na stronie internetowej właściwego podmiotu, bądź zapewnienie indywidualnego zawiadamiania wnoszących petycje o sposobie ich załatwienia także w przypadku petycji wielokrotnych. W odniesieniu do treści art. 13 ust. 2 uzasadnione wydaje się uzupełnienie go o wskazanie, że w przypadku wystąpienia okoliczności, o których mowa w art. 13 ust. 1 (wniesienia kolejnej petycji w tej samej sprawie), właściwy podmiot informuje wnoszącego petycje nie tylko o poprzednim sposobie załatwienia sprawy, lecz również o fakcie pozostawienia kolejnej petycji bez rozpoznania.

Za niecelowe należy uznać nałożenie w art. 16 ust. 2 projektu ustawy na Prezesa Rady Ministrów obowiązku składania corocznie Sejmowi i Senatowi, w terminie do dnia 30 czerwca, informacji o petycjach rozpatrzonych przez ministrów i centralne organy administracji rządowej. Za wystarczające należy uznać zobowiązanie ministrów i centralnych organów administracji rządowej do składania takich informacji Sejmowi i Senatowi bez potrzeby angażowania Prezesa Rady Ministrów.

Za wymagający dodatkowej analizy należy uznać art. 18 projektu. Rozwiązanie przyjęte w tym przepisie powoduje, że powstaje kaskadowe odesłanie, ponieważ przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach nieuregulowanych w zakresie wniosków odsyłają do skarg (art. 247 Kpa). Skoro projektodawcy zdecydowali się na przygotowanie odrębnej ustawy w zakresie petycji, to wydaje się, że regulacja w tym zakresie powinna mieć charakter kompleksowy. Zwrócić należy również uwagę na konieczność doprecyzowania i ujednoczenia na tle całego projektu ustawy stosowanych określeń odnoszących się do „podmiotu rozpatrującego petycję” oraz „adresata petycji”. Z obecnych uregulowań nie wynika bowiem jednoznacznie, jak pojęcia te należy rozumieć, w kontekście właściwości do rozpatrzenia petycji. Projekt posługuje się bowiem określeniem „podmiotu rozpatrującego petycję” w kontekście wyraźnie wskazującym, iż chodzi o podmiot rzeczywiście właściwy do jej rozpatrzenia (np. art. 9 ust. 1, art. 12 ust. 3 i 4, art. 17), jednocześnie wprowadzając określenie „podmiotu rozpatrującego petycję właściwego do rozpatrzenia petycji” (art. 8 ust. 1), czy „właściwego podmiotu rozpatrującego petycję” (art. 12 ust.1). Należałoby zatem rozważyć rozróżnienie „podmiotu rozpatrującego petycję” – jako rzeczywiście właściwego do jej rozpatrzenia oraz „adresata petycji” – jako podmiotu, do którego petycja została skierowana, bez względu na jego właściwość. W uzasadnieniu przedmiotowego projektu brak jest szczegółowego odniesienia do skutków finansowych projektu dla budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego, mimo iż w pkt 4 uzasadnienia projektodawcy wskazali, że wejście w życie ustawy może spowodować zwiększenie wydatków z budżetu państwa oraz z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto należy wskazać, iż do ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 427, z późn. zm.), ustawą z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192) dodany został, w dziale pierwszym, rozdział 5a (Tryb rozpatrywania skarg i wniosków), ustanawiający szczególny tryb rozpoznawania skarg i wniosków dotyczących działalności sądów powszechnych. Wydaje się, iż ewentualne wprowadzenie do ustawodawstwa unormowań regulujących składanie i rozpatrywanie petycji będzie wiązało się z potrzebą nowelizacji wymienionego rozdziału Prawa o ustroju sądów powszechnych, bądź wprowadzenia do projektu ustawy o petycjach rozwiązań szczególnych dotyczących trybu rozpoznawania petycji w zakresie działalności sądów. Jednocześnie zaś taki sposób regulacji może powodować szereg niejasności w zakresie wzajemnych relacji i zakresów obowiązywania projektowanej ustawy, k.p.a. oraz Prawa o ustroju sądów powszechnych, w szczególności wobec przyznania k.p.a. roli wiodącej, w świetle art. 18 projektu ustawy. Na marginesie należy zwrócić uwagę, że nie ma formalnych przeszkód, aby tryb rozpatrywania petycji został uregulowany w odrębnej od Kodeksu postępowania administracyjnego ustawie. Zważyć jednak należy, iż istnieje bliski związek przedmiotowy petycji i wniosków. Jak wskazują w uzasadnieniu projektodawcy – w języku polskim pojęcie petycji oznacza pismo skierowane do władz, zwykle w imieniu zbiorowości, zawierające postulaty, prośby. Jednocześnie zaś, w doktrynie prawa administracyjnego podkreśla się, że jako przedmiot wniosku należy traktować wszystkie w jakikolwiek sposób zindywidualizowane okoliczności, sytuacje lub wydarzenia, które stanowią obiekt zainteresowań organów państwowych ze względu na wyznaczone im zadania. Wniosek dotyczy może działania lub niedziałania, ale w przeciwieństwie do skargi wniosek będzie dotyczył zawsze działania przyszłego, a więc jeszcze niedokonanego. Dalszym elementem charakterystyki

wniosku jest jego ofensywność w ochronie praw i interesów jednostki wynikająca z tego, że wniosek zmierza do zmian w organizacji lub w stanie prawnym¹. Powyższe może rodzić problemy z rozróżnieniem obu środków prawnych, a co za tym idzie, ustalenie właściwego trybu ich rozpoznawania. Jednakże to od decyzji ustawodawcy zależy czy objęta projektem ustawy materia zostanie ujęta w odrębnym akcie prawnym – ustawie o petycjach, czy też inkorporowana do k.p.a. Za przyjęciem drugiego rozwiązania wydaje się jednak przemawiać argument natury systemowej – zawarcie regulacji dotyczących wszystkich tych trzech zbliżonych do siebie form aktywności społecznej, to jest petycji, skarg i wniosków, w jednym akcie prawnym.

Mając na uwadze doniosłość przedmiotowego projektu, Rada Ministrów rekomenduje kontynuowanie prac legislacyjnych nad projektem. Wskazane wyżej wątpliwości nie wpływają na ogólną pozytywną ocenę projektu, lecz mają stanowić przyczynek do dyskusji w toku dalszych prac legislacyjnych nad projektem.

¹ B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Wyd. 12, Warszawa 2012, komentarz do art. 241.