



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI  
I KORESPONDENCJI

Warszawa, 6 czerwca 2023 r.

BADK.DPK.133.91.2023 MK

|                  |  |
|------------------|--|
| <b>P10-43/23</b> | Data wpływu petycji 7 kwietnia 2023 r.                   |
|                  | Data sporządzenia informacji o petycji 5 czerwca 2023 r. |

**USTAWA O PETYCJACH**

**TEMAT**

**ROZSZERZENIE KATALOGU PODMIOTÓW  
UPRAWNIONYCH DO ZŁOŻENIA PETYCJI**

**WNOSZACY PETYCJE:** petycja indywidualna

Osoba fizyczna.

**PRZEDMIOT PETYCJI:**

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą zmiany art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, celem rozszerzenia katalogu podmiotów uprawnionych do złożenia petycji.

**UZASADNIENIE WNOSZACEGO PETYCJE:**

Autor petycji postuluje, aby do katalogu podmiotów uprawnionych do składania petycji włączone zostały podmioty nieposiadające osobowości prawnej tj. młodzieżowe rady gminy, młodzieżowe rady powiatu, młodzieżowe sejmiki województwa, inne organizacje nieposiadające zdolności prawnej, które nie zostały uwzględnione w przepisie art. 2 ust. 1 ustawy o petycjach.

Wnosi o nadanie temu przepisowi następującego brzmienia: „Petycja może być złożona przez każdego, w szczególności przez osobę fizyczną, osobę prawną, jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną lub grupę tych podmiotów ...”.

W uzasadnieniu wnoszący petycję podniósł, że na gruncie obowiązujących przepisów może dochodzić do sytuacji, gdy organy rozpatrujące będą miały problem z zakwalifikowaniem pisma jako petycji np. ze względu na brak podmiotowości prawnej podmiotu wnoszącego, czy też z powodu, że autor petycji jest osobą małoletnią.

Zdaniem petytora, „pozostawienie petycji bez rozpoznania z powodu złożenia jej przez podmiot niewymieniony w art. 2 ust. 1 ustawy o petycjach, jest działaniem nielegalnym, gdyż prawo składania petycji, skarg i wniosków jest zagwarantowane każdemu przez art. 63 Konstytucji RP”.

Za zasadnością przedstawionego wniosku przywołane zostały następujące argumenty:

- zwiększenie partycypacji społecznej wskutek rozszerzenia grona podmiotów uprawnionych do składania petycji;
- demokratyzacja procesu petycyjnego poprzez eliminowanie istniejących barier i zapewnienie równego dostępu do instytucji petycji obywatelom i organizacjom;
- rozszerzenie ochrony praw obywatelskich, bowiem ważne jest by każdy obywatel miał równe prawo do korzystania z narzędzi demokratycznych takich jak petycje, celem wyrażenia swojego zdania i dążenia do ochrony własnych praw;
- zwiększenie otwartości i pluralizmu - grupy społeczne, organizacje pozarządowe będą miały równe szanse na wyrażenie swoich opinii i prezentację postulatów.

## **STAN PRAWNY:**

**Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.** (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) w art. 63 stanowi, że 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.

**Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach** (Dz. U. z 2018 r. poz. 870) określa zasady składania i rozpatrywania petycji oraz sposób postępowania organów w sprawach dotyczących petycji.

Zgodnie z art. 2 petycję mogą złożyć: osoba fizyczna, osoba prawna, jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną lub grupa tych podmiotów. Petycja może być skierowana do organu władzy publicznej, a także do organizacji lub instytucji społecznej w związku z wykonywanymi przez nią zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Petycja może być złożona w interesie: publicznym, podmiotu wnoszącego petycję, podmiotu trzeciego – za jego zgodą.

Petycja składana w interesie podmiotu trzeciego (art. 5) powinna zawierać imię i nazwisko albo nazwę, miejsce zamieszkania albo siedzibę oraz adres do korespondencji lub adres poczty elektronicznej tego podmiotu. Podmiot musi wyrazić zgodę na złożenie w jego interesie petycji w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Zgodę dołącza się do petycji.

W razie powstania wątpliwości co do istnienia lub zakresu zgody, adresat petycji może, w terminie 30 dni od dnia złożenia petycji, zwrócić się do podmiotu, w interesie którego petycja jest składana, o potwierdzenie zgody w terminie 14 dni z pouczeniem, że w przypadku braku takiego potwierdzenia petycja nie będzie rozpatrzona. Potwierdzenie zgody następuje w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

**Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny** (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360) w art. 8 stanowi, że każdy człowiek od chwili urodzenia ma zdolność prawną.

Osobami prawnymi są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną (art. 33§ 1).

Do jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, stosuje się przepisy o osobach prawnych (art. 33<sup>1</sup> § 1).

**Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego** (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000) w art. 221 stanowi, że zagwarantowane każdemu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawo składania skarg i wniosków do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego, organów samorządowych jednostek organizacyjnych oraz do organizacji i instytucji społecznych realizowane jest na zasadach określonych przepisami niniejszego działu. Skargi i wnioski mogą być składane do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Skargi i wnioski można składać w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą.

O tym, czy pismo jest skargą albo wnioskiem, decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna (art. 222).

Stroną postępowania administracyjnego jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek (art. 28).

**Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi** (Dz. U. z 2023 r. poz. 259) w art. 32 wskazuje, że w postępowaniu w sprawie sądowoadministracyjnej stronami są skarżący oraz organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi.

Uczestnikami postępowania na prawach strony są (art. 33):

- osoba, która brała udział w postępowaniu administracyjnym, a nie wniosła skargi, jeżeli wynik postępowania sądowego dotyczy jej interesu prawnego;
- jeżeli przepis szczególny przewiduje, że strony postępowania przed organem administracji publicznej są zawiadamiane o aktach lub innych czynnościach tego organu przez obwieszczenie lub w inny sposób publicznego ogłaszania, osoba, która brała udział w postępowaniu i nie wniosła skargi, a wynik postępowania sądowego dotyczy jej interesu prawnego.

Udział w charakterze uczestnika może zgłosić również osoba, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym, jeżeli wynik tego postępowania dotyczy jej interesu prawnego, a także organizacja społeczna, o której mowa w art. 25 § 4, w sprawach innych osób, jeżeli sprawa dotyczy zakresu jej statutowej działalności.

#### **DZIAŁANIA POWIĄZANE:**

**W Sejmie VIII kadencji** prowadzone były prace nad petycją (BKSP-144-663/22), wniesioną 9 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach

w zakresie dotyczącym wymogów formalnych. W petycji postuluje się: uchylenie obowiązku podawania „adresu zamieszkania” wnoszącego petycję, a także w przepisie art. 4 takie ukształtowanie wymogu podania adresu do korespondencji, aby obowiązek ten aktualizował się wówczas gdy wnoszący petycję nie wskaże adresu poczty elektronicznej.

Do petycji przygotowano opinię Biura Analiz Sejmowych, w której podkreślono, że ani art. 4 ust. 2, ani art. 5 ust. 1 ustawy o petycjach nie nakazują podawania „adresu zamieszkania” podmiotu wnoszącego petycję czy też podmiotu trzeciego. Obligują one do wskazywania m.in. miejscowości będącej miejscem zamieszkania albo siedzibą podmiotu, a także adresu do korespondencji. Dane te pozwalają pełniej zidentyfikować i na przykład odróżnić od innych podmiotów, które posiadają takie samo imię i nazwisko (ewentualnie nazwę). Zdaniem ekspertów, dotychczasowy model rozwiązań prawnych przyjętych w tym zakresie właściwie realizuje swoje funkcje i nie powinien być zastępowany innym.

Z kolei, wprowadzenie regulacji, zgodnie z którymi obowiązek podania adresu do korespondencji aktualizowałby się wówczas, gdy wnoszący petycję nie poda adresu poczty elektronicznej, jest prawnie dopuszczalne. Jednak podjęcie prac nad takimi zmianami, powinno być poprzedzone konsultacjami z innymi organami, które rozpatrują petycje.

Komisja do Spraw Petycji **13 kwietnia 2023 r.** nie uwzględniła żądań petycji.

**Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o petycjach** (druk senacki nr 310) wnieiony 7 stycznia 2021 r. przez Komisję Praw Człowieka, Praworządności i Petycji. Zawiera m.in. propozycję ograniczenia ewentualnej możliwości składania przez tę samą osobę petycji dotyczącej tego samego problemu do kilku podmiotów jednocześnie. W tym celu zaproponowano przepis jednoznacznie wskazujący, że petycję w danej sprawie składa się wyłącznie do jednego z podmiotów, o których mowa w art. 2 ust. 1 (organ władzy publicznej, organizacja lub instytucja społeczna). Ponadto, wymagane będzie złożenie przez wnoszącego petycję oświadczenia, że adresat petycji jest jedynym podmiotem, do którego jest wnoszona petycja w danej sprawie.

Projekt przewiduje też modyfikację art. 12 ustawy o petycjach w zakresie przesłanek pozwalających na pozostawienie petycji bez rozpatrzenia. Zmiana spowoduje, że podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji będzie mógł pozostawić petycję bez rozpatrzenia także w przypadku petycji, która w tej samej sprawie i przez ten sam podmiot została złożona wcześniej do innego podmiotu właściwego do rozpatrzenia petycji.

Projekt **11 stycznia 2021 r.** skierowano do rozpatrzenia do Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji.

Do projektu wpłynęły opinie: Zastępcy Szefa Kancelarii Rady Ministrów, Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii, Biura Rzecznika Finansowego, Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej, Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Ministra Cyfryzacji.

Stowarzyszenie „Wrażliwy obywatel” 16 kwietnia 2021 r. zgłosiło uwagi do projektu ustawy z druku senackiego nr 310.

**Prace legislacyjne nad projektem ustawy są prowadzone.**

#### **INFORMACJE DODATKOWE:**

Wnoszącym petycję może być każdy podmiot: w rozumieniu prawa krajowego, prawa unijnego oraz ratyfikowanego prawa międzynarodowego. Nie musi to być obywatel państwa polskiego, mieć siedzibę na terytorium RP lub spełniać innych warunków o charakterze podmiotowym. Ustawa dopuszcza też wnoszenie petycji w interesie podmiotu trzeciego.

Jak podnosi się w doktrynie, art. 2 ust. 1 posługuje się uniwersalną dla całego systemu prawa, zarazem rozłączną i wyczerpującą klasyfikacją, dookreśla katalog podmiotów uprawnionych do wniesienia petycji. Należą do niego: osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi (podmioty indywidualnie wnoszące petycję) oraz grupy tych podmiotów (zbiorowo wnoszące petycję). Przez jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, należy rozumieć wszystkie podmioty, które stanowiąc prawnie wyodrębnione podmiotowe formy organizacyjne nie są osobami fizycznymi albo osobami prawnymi. Są to np. osobowe spółki handlowe: spółka jawna, partnerska, komandytowa, komandytowo-akcyjna, akcyjna w organizacji, z ograniczoną odpowiedzialnością w organizacji, europejskie zgrupowanie interesów gospodarczych, spółka wodna, wspólnota mieszkaniowa, stowarzyszenie zwykłe (niezarejestrowane).

Wnoszący petycję nie jest stroną postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego, ani stroną (uczestnikiem) postępowania sądowego w rozumieniu art. 32 i 33 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

OPRACOWAŁA

Marzena Krysiak

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz