



MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI

Warszawa, dnia *hh* lutego 2013 r.

DPK-III-454-20/13/7

Pan
Piotr Zientarski
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
Senatu RP

szony Peccie Puenosky!

W odpowiedzi na pismo z dnia 6 lutego 2013 r., przy którym przekazano procedowany w Senacie, jako senacka inicjatywa ustawodawcza, projekt *ustawy o petycjach* pragnę zauważyć, iż stanowi on powtórzenie senackiego projektu *ustawy o petycjach*, skierowanego do Sejmu RP VI kadencji w dniu 15 kwietnia 2011 r. Obecne brzmienie projektu uwzględnia przy tym, co do zasady, uwagi zgłoszone przez Ministra Sprawiedliwości w toku prac senackich nad poprzednim projektem.

Odnosząc się ponownie do projektowanej regulacji uprzejmie informuję, iż przedstawiony projekt pozostaje, co do zasady, poza zakresem właściwości Ministra Sprawiedliwości. Materia, jaką reguluje, nie mieści się bowiem w dziale administracji rządowej – sprawiedliwość, obejmującym sprawy sądownictwa, a także prokuratury, notariatu, adwokatury i radców prawnych w zakresie wynikającym z przepisów odrębnych oraz wykonywania kar oraz środków wychowawczych i środka poprawczego orzeczonego przez sądy jak również sprawy pomocy postpenitencjarnej oraz tłumaczy przysięgłych (art. 24 ust. 1 pkt 1-4 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej [Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437, z późn.zm.]). Zagadnienia związane z uregulowaniem trybu wnoszenia i rozpoznawania petycji należą do działu administracji rządowej – administracja publiczna, który obejmuje m.in. organizację urzędów administracji publicznej oraz procedur administracyjnych (art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o działach administracji rządowej). Należy przy tym zwrócić uwagę na fakt, iż to właśnie minister kierujący działem administracji rządowej – administracja publiczna, przygotowywał projekt

stanowiska Rządu do projektu ustawy o petycjach z 2011 r. Z tego względu uzasadnione i celowe wydaje się pozyskanie stanowiska względem projektu ustawy ministra obecnie kierującego wskazanym działem administracji rządowej, to jest Ministra Administracji i Cyfryzacji.

Niezależnie od powyższego należy wskazać, co następuje.

Zgodnie z 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.

Konstytucja RP w powołanym przepisie przesądza zatem, że kwestie proceduralne dotyczące trybu rozpatrywania petycji, wniosków i skarg powinny być określone w regulacji szczebla ustawowego, pozostawiając jednakże ustawodawcy swobodę w zakresie tego, czy zostaną one zawarte w jednej, bądź też w większej liczbie aktów prawnych.

Tym niemniej należy mieć na względzie, że stosownie do treści art. 221 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.), zwanej dalej „k.p.a.”, zagwarantowane każdemu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawo składania petycji, 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. Petycje, skargi i wnioski mogą być składane do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej (art. 221 § 2 k.p.a.). Petycje, skargi i wnioski można składać w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą (art. 221 § 3 k.p.a.). Co istotne k.p.a. poza art. 221 nie używa w dalszej części pojęcia „petycja”, nie wskazuje jego stosunku do skarg i wniosków, ani sposobu załatwiania. W obecnym stanie prawnym brak jest zatem regulacji dotyczącej trybu rozpatrywania petycji.

Biorąc powyższe pod uwagę, nie ma formalnych przeszkód, aby tryb rozpatrywania petycji został uregulowany w odrębnej od k.p.a. 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 dotyczyć 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.

Reasumując, inicjatywa szczegółowego unormowania trybu wnoszenia i rozpoznawania petycji jest w pełni uzasadniona i zasługuje na aprobatę. Od decyzji projektodawcy, a następnie ustawodawcy zależy przy tym, 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 przemawiać argument natury systemowej – zawarcie regulacji dotyczących wszystkich trzech form aktywności społecznej, to jest petycji, skarg i wniosków, w jednym akcie prawnym.

Ponadto należy wskazać, iż do ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, 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 skargi i wniosków”, ustanawiający szczególny tryb rozpoznawania skarg i wniosków dotyczących działalności sądów powszechnych. Ewentualne wprowadzenie do ustawodawstwa unormowań regulujących składanie i rozpatrywanie petycji będzie wiązało się z potrzebą nowelizacji wymienionego rozdziału Prawa o ustroju sądów powszechnych. Jednocześnie zaś taki sposób regulacji może powodować szereg niejasności w zakresie wzajemnych relacji i zakresów obowiązywania projektowanej ustawy,

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

k.p.a. oraz Prawa o ustroju sądów powszechnych, w szczególności wobec przyznania k.p.a. roli wiodącej, w świetle art. 19 projektu ustawy.

Należy nadto wskazać, że regulacje zawarte w projekcie ustawy nie zawierają szczegółowego określenia adresatów petycji, co może utrudniać ich identyfikację w przypadku petycji dotyczących funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, szczególnie wobec statusu Ministra Sprawiedliwości i braku uprawnień w zakresie sprawowania wewnętrznego nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi.

Z wygnani' powstow

z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI
Michał Królikowski
Michał Królikowski
PODSEKRETARZ STANU