



Warszawa, dnia 28 lutego 2013 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW

PR/310/210/MXA/MTS/13/2353 RWPD /RD-13864

Pan
Piotr Zientarski
Przewodniczący
Senackiej Komisji Ustawodawczej

Dot.: BPS/KU-034/285/1/13

Szanowny Panie Przewodniczący

Stosownie do pisma z dnia 6 lutego 2013 r., dotyczącego *projektu ustawy o petycjach (druk senacki nr 285)* uprzejmie informuję, że Minister Finansów przedstawia następujące stanowisko:

1. Prawo do składania petycji w odniesieniu do organów administracji publicznej, powinno zostać uregulowane w Kodeksie postępowania administracyjnego w Dziale VIII Skargi i Wnioski, a nie w oddzielnej ustawie. Przemawia za tym fakt, że taka regulacja już istnieje, ponieważ zgodnie z art. 221 KPA zagwarantowane każdemu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawo składania petycji, skarg i wniosków do organów państwowych realizowane jest na zasadach określonych przepisami Działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego. Jeżeli – zdaniem autorów projektu ustawy o petycjach – jest ona niewystarczająca - to powinna być doprecyzowana właśnie w tym miejscu, co pozwoli na uniknięcie wielu problemów proceduralnych. Przepis art. 19 projektu, stanowiący, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie o petycjach stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, w praktyce (tak jak przykładowo ma to czasami miejsce w przypadku ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.) może być trudny do zastosowania, ponieważ będzie dochodziło do zbiegu przepisów ustawy z przepisami kpa.. Może to rodzić wiele trudności interpretacyjnych, co może przełożyć się na problemy z zastosowaniem konkretnych przepisów. Przy takim brzmieniu przepisu może powstać wątpliwość odnośnie stosowania do petycji innych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, znajdujących się poza Działem VIII w/w ustawy. W uzasadnieniu do projektu ustawy w pkt 3 została, co prawda, zawarta informacja, iż w trakcie prac nad projektem ustawy uwaga, dotycząca

uregulowania petycji w jednym akcie prawnym wraz ze skargami i wnioskami, nie została uwzględniona, nie przedstawiono jednakże żadnego wyjaśnienia takiej decyzji (poza wskazaniem na „rangę petycji“, chociaż Konstytucja RP w art. 63 nie wyróżnia w żaden sposób instytucji petycji).

2. Art. 63 Konstytucji RP jest już wykonywany przez przepisy Działu VIII KPA. Petycja w praktyce może przybrać formę skargi lub wniosku, a rozpatrywanie tych dwóch form jest szczegółowo uregulowane we wspomnianym Dziale VIII KPA. Analogiczne podejście jest prezentowane w prawie Unii Europejskiej, gdzie instytucję petycji wprowadza art. 227 TFUE, a Parlament Europejski precyzuje, iż może mieć ona formę skargi lub wniosku¹. Zawarta w „uzasadnieniu” (str. 9 pkt 5) opinia o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej staje się w świetle powyższego dyskusyjny. W związku z tym projektowana ustawa wprowadza kolejną procedurę administracyjną odmienną od przyjętej dotychczas w rozpatrywaniu skarg, wniosków i petycji. Należy zauważyć, iż KPA jako podstawa prawna składania petycji jest wskazywany przez wyspecjalizowane w tym postępowaniu organizacje², zaś chociażby liczba witryn internetowych poświęconych zbieraniu poparcia dla różnego rodzaju petycji wskazuje, iż kwestia ta nie wymaga nadregulacji proponowanej w ocenianym projekcie. Opiniowany projekt wprowadza zatem kolejną regulację wymagającą nieokreślenie dużych nakładów finansowych, co przyznano w „uzasadnieniu”.
3. Art. 2 projektu nie definiuje w sposób jednoznaczny pojęcia petycja. Rodzić to będzie w konsekwencji uzasadnione wątpliwości a w ślad za tym nieprawidłowości związane z określeniem, czy jest to petycja, skarga czy wniosek. Kwestia ta jest istotna, gdyż proponowana ustawa określa inny tryb rozpatrywania petycji niż skargi lub wniosku. Jednym z rozwiązań jest określenie wyróżników, pozwalających na jednoznaczne stwierdzenie, że dane pismo jest petycją (np. poprzez wskazanie, że petycja składana jest w interesie publicznym i dotyczy dobra wspólnego) lub uwzględniająca czynnik zbiorowości (np. wymaganej liczby zebranych pod nią podpisów). W projekcie ustawy zaznaczono tymczasem, że:

¹ <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pl/00533cec74/petitions.html>

² <http://www.petycje.pl/petycjePodstawaPrawna.php>

- petycja może być złożona w interesie publicznym, podmiotów ją składających lub podmiotów trzecich za ich zgodą (art. 2 ust. 1),
 - przedmiotem petycji mogą być sprawy dotyczące życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego lub wartości wymagającej szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego (art. 2 ust. 2).
4. Art. 2 ust. 3 projektu – ogranicza realizację konstytucyjnego prawa do petycji poprzez zawężenie kategorii spraw, które mogą być przedmiotem petycji, do abstrakcyjnego pojęcia „życia zbiorowego” oraz „wartości wymagających ochrony w imię dobra wspólnego”. Zgodnie z Konstytucją petycja może zostać złożona w interesie własnym, czyli także indywidualnym, dotyczącym pojedynczej osoby, zatem formułowanie warunków odnoszących się do pewnej zbiorowości może być uznane za sprzeczne z art. 63 Konstytucji RP. Zarazem tak ogólnie sformułowany zakres przedmiotowy petycji (art. 2 ust. 3 i 4) może wywoływać trudności interpretacyjne w praktyce organów władzy publicznej. Zamiast proponowanego ust. 3 i 4 należałoby rozważyć wprowadzenie przepisu określającego wyłączenia stosowania przepisów ustawy w indywidualnych sprawach będących przedmiotem toczącego się postępowania administracyjnego, karnego lub sądowego, nawet jeśli noszą one znamiona istotnych zdarzeń z życia społecznego. Uniemożliwi to niewłaściwe wykorzystanie projektowanej ustawy np. w związku z wprowadzeniem obowiązku określonego w art. 10 projektu.
5. Art. 3 projektu – należy uzupełnić o obowiązek wskazania – w przypadku jednej petycji autorstwa grupy osób lub podmiotów – przedstawiciela grupy, wobec którego będą realizowane dalsze kroki przewidziane w procedurze (w tym ewentualnie przekazana zostanie odpowiedź, jeśli będzie udzielana w formie pisemnej). Prowadzenie jednoczesnej korespondencji z wszystkimi uczestniczącymi w składaniu danej petycji jest niemożliwe, gdyż (poza olbrzymimi kosztami prowadzenia procedury) generuje zbędną wielowątkowość korespondencji w ramach jednej petycji, zwłaszcza w przypadku, do którego odnosi się art. 8 ust. 3 projektu. Należy też umieścić przepis, iż w przypadku niewskazania przedstawiciela grupy, będzie za niego uznawany pierwszy jej sygnatariusz. Identyczne zasady obowiązują przy rozpatrywaniu petycji w Parlamencie Europejskim (por. art. 201 ust. 3 Regulaminu Parlamentu Europejskiego). Opisywany przypadek nie dotyczy całościowego wielokrotnego

składania petycji w tej samej sprawie, o którym mowa w art. 13 projektu, jednakże powinien być stosowany do każdej kolejnej petycji składanej w ramach petycji wielokrotnej.

6. W art. 3 projektu dopuszcza się 2 możliwe formy złożenia petycji tj. pisemną lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Należy zauważyć, że obowiązek podpisania petycji dotyczy tylko formy pisemnej (art. 3 ust. 3), natomiast nie zostało doprecyzowana kwestia podpisu w wersji elektronicznej.
7. Art. 6 oraz art. 10 ust. 1 projektu – przepis ten wymaga generalnej zmiany: dla zachowania zasady transparentności należy przyjąć, iż dane sygnatariuszy petycji są jawne, o ile nie dołączono do petycji wniosku o ich utajnienie. Identyczna zasada obowiązuje w prawie europejskim (por. art. 201 ust. 9 i 10 oraz art. 203 ust. 2 Regulaminu Parlamentu Europejskiego). Należy jednak mieć na uwadze, że postępowanie administracyjne jest co do zasady jawne dla stron. Obowiązuje w nim zasada pisemności. Składający petycję byłby, zgodnie z kpa, na bieżąco informowany o przebiegu postępowania. Projekt nie reguluje czy umieszczenie w Internecie informacji o wyniku rozpatrzenia petycji jest zakończeniem danej sprawy, bez konieczności dodatkowego informowania o jej wyniku wnoszącego petycję. Stąd poinformowanie wnoszącego petycję o jej wyniku jest zobowiązaniem organu. Z tego względu wydaje się, że umieszczanie w Internecie informacji o petycji oraz wysyłanie do wnoszącego petycję tych samych informacji, szczególnie gdy petycja wpłynęła drogą elektroniczną, jest dublowaniem działań. Kolejne dublowanie powyższych działań można zaobserwować przy umieszczaniu sprawozdania o rozpatrzonych petycjach w Internecie, zgodnie z art. 18 projektu.
8. Art. 12 ust. 2 projektu – konieczne jest uzupełnienie sposobu obliczania terminu poprzez wskazanie, że petycja zostaje rozpatrzona w ciągu 3 miesięcy od otrzymania potwierdzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 3.
9. Wątpliwe jest również po zapoznaniu się z treścią uzasadnienia, czy przepisy art. 13 i art. 14 projektu będą w stanie zapobiec wielokrotnemu rozpatrywaniu tych samych spraw spowodowanych uporczywym wnoszeniem petycji. Należałoby sprecyzować, co ustawodawca rozumie przez „tę samą sprawę”. Z brzmienia art. 13 wynika, że chodzi raczej o łączność przedmiotową, a nie podmiotową, a zatem trudno byłoby zarzucić uporczywość różnym podmiotom składającym petycje „w tej samej sprawie”.

10. Niezależnie od powyższych uwag do istniejących jednostek redakcyjnych, projekt powinien być, zdaniem Ministra Finansów, uzupełniony o przepisy mówiące o możliwości wycofania poparcia dla petycji przez każdą osobę ją składającą oraz formułujące zasadę, iż wycofanie poparcia przez wszystkich jej sygnatariuszy powoduje pozostawienie jej bez rozpatrzenia. Możliwości takie przewiduje np. prawo Unii Europejskiej w art. 201 ust. 4 Regulaminu Parlamentu Europejskiego.
11. Rozważenia wymaga też dopuszczalność i ewentualne modyfikacje trybu postępowania z petycjami składanymi przez podmioty obce, tj. nie posiadające miejsca zamieszkania lub siedziby na terytorium kraju.
12. Mając na uwadze informacje zawarte w uzasadnieniu projektu (pkt 4 Przedstawienie oczekiwanych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych i prawnych), z których wynika, że wejście w życie ustawy może spowodować zwiększenie wydatków z budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego – Minister Finansów wyraża opinię, iż w projekcie stanowiska Rządu do przedmiotowego projektu należałoby poruszyć kwestię skutków finansowych polegających na zmniejszeniu dochodów lub zwiększeniu wydatków jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, w kontekście określenia choćby szacunkowej wysokości skutków oraz źródła ich sfinansowania. Ponadto mając na względzie obecny poziom finansów publicznych i realizowane dążenie do trwałego obniżenia deficytu budżetowego w projekcie stanowiska Rządu wobec wymienionego wyżej senackiego projektu ustawy, należałoby zwrócić uwagę na ograniczone możliwości budżetu państwa i trudną sytuację finansów publicznych wymuszające ostrożne podejście do przyjmowania nowych rozwiązań i wdrażania inicjatyw legislacyjnych generujących wydatki budżetu państwa o nieoszacowanej skali i bez wskazania pewnego źródła ich poniesienia.
13. Projekt ustawy będzie miał duży wpływ na jednostki samorządu terytorialnego, dlatego w opinii Ministra Finansów warto było by rozważyć konsultację projektu z jednostkami samorządu terytorialnego.

Kopia a/a

Z poważaniem,
Z upoważnienia Ministra Finansów
DYREKTOR GENERALNY
Elżbieta Markowska
Elżbieta Markowska

