



KANCELARIA SENATU
BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI

Opinie w sprawie
projektu ustawy o petycjach
(druk senacki nr 1036)

OPINIE EKSPERTYZY

OE-165

STYCZEŃ 2011

BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI
Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych

**Opinie w sprawie projektu ustawy
o petycjach
(druk senacki nr 1036)**

OPINIE
EKSPERTYZY

OE-165

Kancelaria Senatu
Styczeń 2011

Materiał przygotowany przez Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych
Biura Analiz i Dokumentacji.

Biuro Analiz i Dokumentacji zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone
przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.

Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.

Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu
dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy
z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych
(Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.)
i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych.

W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego
zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2011

Biuro Analiz i Dokumentacji

Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska – tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,
e-mail: sokolows@nw.senat.gov.pl

Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel. 22 694 90 53,
e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl

Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 22 694 92 04, fax 22 694 94 28
Redaktor prowadzący – Danuta Małgorzata Korzeniowska

Opracowanie graficzno-techniczne, druk i oprawa
Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Prof. zw. dr hab. Adam Jaroszyński
Kierownik Katedry
Prawnych Problemów Administracji i Zarządzania
Uniwersytetu Warszawskiego

Opinia w sprawie projektu ustawy o petycjach **(druk senacki nr 1036)**

W pierwszej kolejności pragnę zaznaczyć, że sporządzałem już opinię o wcześniejszym projekcie tej ustawy (2009 r.). Ponieważ obecna wersja - co do zasady i podstawowych rozwiązań - nie odbiega od poprzednich, w tej opinii powtarzam w skrócie także uwagi przedstawione w opinii z dnia 17 września 2009 r. (OE-115)

1. Nadal uważam, że osobna ustawowa regulacja problematyki petycji oraz problematyki skarg i wniosków, uregulowanej w kodeksie postępowania administracyjnego, ze względu na bliskość materii (w szczególności wniosków i petycji), będzie przejawem złej praktyki legislacyjnej, zwłaszcza w sytuacji odczuwalnej inflacji prawa. Jeżeli zaś istnieje potrzeba praktyczna i polityczna zmiany ustawy o petycjach, to bardziej racjonalnym rozwiązaniem w moim przekonaniu byłoby: albo nowelizacja działu VIII kodeksu postępowania administracyjnego przez dodanie przepisów o petycjach, albo wyłączenie z kodeksu postępowania administracyjnego przepisów o skargach i wnioskach i objęcie ich, wraz z petycjami, odrębną ustawą. Byłoby to zresztą okazją do przyjrzenia się przepisom o skargach i wnioskach, które – poza niewielką kosmetyką – nie uległy zmianie od 1960 r. i obecnie nie w pełni odpowiadają realiom prawnym.

Nieścisły jest przy tym pogląd zawarty w uzasadnieniu aktualnego projektu ustawy (s. 3), że stosowanie kpa do Sejmu i Senatu jest wyłączone. W świetle art. 1, w zestawieniu z art. 2 kpa, wyłączenie to (na skutek linii orzeczniczej sądów administracyjnych dotyczące również Prezydenta RP) odnosi się bowiem jedynie do postępowania, o którym mowa w art. 1 kpa, czyli postępowania administracyjnego sensu stricto, wydawania zaświadczeń oraz sporów kompetencyjnych. Nic więc nie stoi na przeszkodzie wspólnej regulacji petycji, skarg i wniosków w kpa lub osobno.

2. Podtrzymuję także pogląd, że adresatami petycji nie mogą być wszelkie „organy władzy publicznej”, co wynika z art. 2 ust. 1 projektu. Z tej regulacji powinny być mianowicie wyłączone sądy i trybunały, będące w rozumieniu Konstytucji również organami władzy publicznej. Z dużą dozą prawdopodobieństwa można bowiem przyjąć, że przedmiotem takich petycji byłoby głównie sugerowanie zmiany określonej linii orzeczniczej. To pozostawałoby zaś w sprzeczności z zasadą niezawisłości sędziowskiej. W konsekwencji, rozpatrzenie tych petycji musiałoby więc polegać na odwołaniu się do tej zasady, a zatem tego rodzaju petycje nie mogłyby spełniać celu przewidzianego w art. 2 ust. 4 projektu.

3. Nie zmieniam też stanowiska, jeżeli chodzi o pominięcie w projekcie, jako adresatów petycji, podmiotów działających w formach prawa prywatnego, wykonujących jednak istotne zadania publiczne (kolej, wielcy ubezpieczyciele, banki, firmy energetyczne etc.). Objęcie tych podmiotów obowiązkiem rozpatrywania petycji wykraczałoby poza dyspozycję art. 63 Konstytucji. Ze względu na ich znaczenie w życiu publicznym byłoby jednakże dopuszczalną formą rozszerzenia wolności obywatelskich w drodze ustawy.

4. Projektowana ustawa ma charakter „proceduralny”. Dotyczy bowiem w głównej mierze trybu składania i rozpatrywania petycji. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że europejskie rozwiązania z tego zakresu są zróżnicowane. Przykładowo, poczynając od Niemiec, gdzie w ustawie zasadniczej z 1949 r. przewidziane jest tylko prawo do petycji, poprzez Szwajcarię, w której – zgodnie z konstytucją Konfederacji (art. 33) - władze publiczne są zobowiązane do przyjmowania petycji, ale już nie do udzielania odpowiedzi (choć na podstawie ustaw kantonalnych w praktyce to czynią), aż do Francji, gdzie prawo do petycji ma pewne gwarancje materialnoprawne.

Chodzi właśnie o sprawę owych gwarancji. W znowelizowanej w 2003 r. Konstytucji V Republiki znalazł się przepis mający właśnie taki charakter. Otóż art. 72 ust. 1 przewiduje, że „wyborcy w każdej wspólnotie lokalnej, realizując prawo do petycji, mogą żądać objęcia porządkiem obrad organu uchwałodawczego tej wspólnoty sprawy objętej jej zakresem działania”. Sądę, że podobny skutek prawny można by przewidzieć w projekcie ustawy, nakładając – przynajmniej na radę gminy (ze względu na ustrojową pozycję gminy) – obowiązek ujęcia w porządku sesji rady gminy sprawy będącej przedmiotem petycji, a należącej do właściwości gminy; oczywiście wtedy, kiedy autor petycji tego zażąda.

Drugie rozwiązanie, też mające charakter gwarancji, aczkolwiek słabszej, mogłoby polegać na wprowadzeniu przepisu o możliwości przeprowadzenia przez adresata petycji wysłuchania publicznego, jako fakultatywnej formy służącej, z jednej strony – nagłośnieniu sprawy będącej przedmiotem petycji, z drugiej zaś strony - bardziej wszechstronnemu rozpatrzeniu petycji, bo pozwalającemu tą drogą na poznanie poglądu nie tylko autora petycji.

5. Wydaje się, że z przedmiotu petycji powinny zostać wyłączone sprawy objęte postępowaniami prawnymi w toku (administracyjne i podobne, cywilne oraz karne), postępowaniami zakończonymi lub które mają zostać wszczęte (tak np. w kantonie Neuchâtel, art. 11 ustawy z dnia 15 marca 2005 r.). Rozpatrywanie petycji nie może stać się bowiem ani zastępczym, ani konkurencyjnym trybem dla innych postępowań.

6. W piśmiennictwie opartym na ustawodawstwie europejskim (unijnym i poszczególnych państw) prawo do wniesienia i obowiązek rozpatrzenia petycji traktowane jest jako druga, obok referendum, forma demokracji bezpośredniej, aczkolwiek niewątpliwie słabsza od referendum. Dlatego też uważam, że prawo to, zgodnie z terminologią konstytucyjną (art. 63), powinno przysługiwać „każdemu”. Natomiast zawarte w art. 2 ust. 1 projektu wyliczenie podmiotów uprawnionych nie stanowi desygnatu „każdego”, jest bowiem niekompletne (z wszelkim wyliczaniem wiąże się zresztą niebezpieczeństwo pominięcia). Przy obecnej redakcji art. 2 ust. 1 petycji nie będą mogły składać np. stowarzyszenia zwykłe, różnego rodzaju niesformalizowane komitety społeczne, powstające ad hoc (chyba, że petycję podpisałyby wszystkie osoby wchodzące w skład takich grup).

Poza tym, istnieje niebezpieczeństwo, że wymienienie w art. 2 ust. 1 osób fizycznych i osób prawnych, przez zestawienie cech tych bytów prawnych, może spowodować, że w trakcie wykonywania ustawy pojawi się problem, czy prawo petycji przysługuje osobom fizycznym, które nie mają zdolności albo pełnej zdolności do czynności prawnych (małoletni, osoby ubezwłasnowolnione).

7. Bazując na doświadczeniach funkcjonowania instytucji skarg, sądę, że w ustawie powinien znaleźć się przepis wyłączający spod obowiązku rozpatrywania petycje zawierające treści obelżywe lub obraźliwe.

8. Jest zasadne, znajdujące się w art. 17 projektu, odesłanie do stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących skarg i wniosków. Biorąc jednak pod uwagę

fakt, że ustawa będzie konkretyzowała konstytucyjne prawo podmiotowe „każdego”, a więc w takim samym stopniu jak do podmiotów publicznych ma być skierowana do ludzi, byłoby pożądane, aby była zrozumiała dla przeciętnego obywatela i możliwa do stosowania bez konieczności korzystania z profesjonalnej pomocy prawnej.

Oczywiście, opierając się tylko na art. 17 projektu dojdzie się do tego, że niezłałatwienie petycji w terminie może stać się przedmiotem skargi do sądu administracyjnego (art. 17 projektu w zw. z art. 237 § 4 i w zw. z art. 37 kpa). Z powyższych względów ustawa stałaby się wszakże bardziej czytelna, gdyby przewidzieć w niej bezpośrednio (z wyjątkami dotyczącymi Sejmu i Senatu) zaskarżalność do organu wyższego stopnia bezczynności organu właściwego do rozpatrzenia petycji (ewentualnie możliwość wezwania do usunięcia naruszenia prawa w takiej sytuacji), a także skargę do sądu administracyjnego, uruchamiającą kontrolę sądową.

9. Nie ma powodu, żeby nie uwzględnić telefaksu, jako dopuszczalnej formy składania petycji. Jest to bowiem nadal rozpowszechniony środek komunikacji.

10. Tekst projektu pisany jest miejscami językiem dość „surowym”. Dlatego wymaga korekty, w szczególności w odniesieniu do szyku zdań oraz interpunkcji.

Opinia w sprawie projektu ustawy o petycjach (druk nr 1036)

I. Uwagi ogólne.

Nie budzi żadnych wątpliwości konieczność wydania przepisów dotyczących zgłaszania i rozpatrywania petycji, wynika to bowiem jednoznacznie z Konstytucji. Pozwalam sobie jednak wyrazić wątpliwość, czy unormowanie tego zagadnienia w odrębnej ustawie jest zasadne, z uwagi na obowiązującą już od 1999 r. regulację zawartą w art. 221 kodeksu postępowania administracyjnego. W moim przekonaniu należałoby raczej dokonać nowelizacji kpa.

Przemawiają za tym następujące argumenty:

- po pierwsze regulacja zawarta w kpa obowiązuje już ponad 10 lat, zatem przepis przewidujący możliwość składania skarg, wniosków i petycji jest powszechnie znany,
- problematyka skarg i wniosków jest w swej istocie zbliżona przedmiotowo i podmiotowo do problematyki petycji,
- zamieszczenie przepisów o petycjach w kpa ułatwi korzystanie z tych przepisów, zwłaszcza, że proponowany art. 17 ustawy i tak odsyła do przepisów kpa.
- niektóre rozwiązania dotyczące trybu rozstrzygania petycji są do siebie podobne lub wręcz takie same,
- zbędne będzie wtedy nowelizowanie art. 221 kpa.

II. Gdyby jednak zdecydowano się na odrębną ustawę, to przedstawiam następujące uwagi do projektu ustawy:

1. Art. 8 ust. 2 – termin do przekazania petycji organowi (podmiotowi) właściwemu wydaje się zbyt długi. Wystarczający byłby w tym przypadku termin 14 dniowy. Praktyka administracyjna dowodzi, że w takich przypadkach petycje będą przekazywane w ostatnim możliwym, a więc 30. dniu, co (licząc także czas przesłania) sprawi, że w istocie rzeczy nadawca petycji dowie się z dużym opóźnieniem, iż jego petycja została przekazana innemu organowi. Tak długi termin może być również kłopotliwy w kontekście rozwiązań dotyczących petycji wielokrotnej. Może się więc zdarzyć, że organ niewłaściwy otrzyma nie jedną, ale kilka petycji i wszystkie bądź kolejno każdą z osobna będzie musiał odsyłać do organu lub organów właściwych do ich rozpatrzenia.

2. Art. 9 ust. 2 – przepis ten jest zbędny. W istocie rzeczy treść art. 9 ust. 2 stanowi powtórzenie części końcowej ustępu poprzedniego.

Warto przypomnieć, że podobne rozwiązanie zawarte jest w art. 64 § 2 kpa i dotyczy podania, którego treść nie spełnia wymogów określonych w przepisach prawa. W tym przypadku organ administracji publicznej także wzywa nadawcę do uzupełnienia podania w określonym terminie wraz z pouczeniem, że nieuzupełnienie tego podania spowoduje pozostawienie go bez rozpatrzenia. Nie ma tam jednak odrębnego, dodatkowego przepisu informującego o pozostawieniu sprawy bez rozpatrzenia.

W miejsce dotychczasowej treści ust. 2 proponuję natomiast zamieścić informację, że „O pozostawieniu petycji bez rozpatrzenia informuje się składającego petycję”. Można ją jeszcze uzupełnić, że następuje to w formie pisemnej lub pocztą elektroniczną, choć ta forma doręczenia (przesyłania) wynika bezpośrednio z treści art. 3 projektu ustawy.

Postulat informowania o statusie złożonego podania (tutaj petycji) jest podnoszony zarówno w literaturze jak i orzecznictwie sądowym w odniesieniu do treści art. 64 § 2 kpa, w którym przepis również nie określa jak składający podanie ma się dowiedzieć o tym, że jego podanie pozostawiono bez rozpatrzenia (G. Łaszczyca, Cz. Martysz A. Matan, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I. 2010, wyd. III, s. 544). Kpa wprowadza w tym przypadku jedynie domniemanie, że skoro organ nie reaguje, to zapewne podanie nie spełnia wymogów i pozostawiono je bez rozpatrzenia, co jednak w demokratycznym państwie budzi uzasadnione wątpliwości. W praktyce zatem, organy administracji publicznej, pomimo braku stosownego przepisu w kpa, stosując się do zaleceń doktryny i orzecznictwa, informują składającego podanie w formie pisemnej, że pozostawiono je bez rozpoznania.

Postulat ten jest tym bardziej uzasadniony, że podobne rozwiązanie przewidziane jest w art. 14 ust. 1 projektu ustawy, w którym (choć ma to tam budzący wątpliwości charakter fakultatywny), przewidziano jednak taki sposób informowania o „losie” petycji.

3. Art. 11 – czy treść ust. 1 nie mogłaby brzmieć „Petycja złożona do Sejmu lub Senatowi jest rozpatrywana przez właściwą komisję wskazaną w regulaminach tych organów”? Jest to wersja krótsza, a chyba także w pełni zrozumiała.

Wynika to także z faktu, że jak dotychczas komisje rad (sejmików), jako organy wewnętrzne organów stanowiących samorządu terytorialnego nie posiadały jakichkolwiek uprawnień o charakterze stanowiącym. Nawet komisja rewizyjna, jako jedyna komisja o charakterze obligatoryjnym, nie posiada takich uprawnień. Rola komisji ogranicza się zatem do wykonywania jedynie funkcji organu pomocniczego (wewnętrznego), którego zadaniem byłoby przygotowanie projektu danego rozstrzygnięcia. Wprowadzenie treści art. 11 ust. 2 zawiera uprawnienie organów stanowiących o charakterze fakultatywnym, niemniej nie można wykluczyć, że problematyka ta zostanie w statutach tych jednostek powierzona wyłącznie komisjom.

4. Art. 13 – treść tego przepisu jest dość skomplikowana dla zwykłego odbiorcy. Wydaje się więc za zasadne uzupełnić zdanie pierwsze w ust. 2, przez dodanie na końcu słów „licząc od dnia ogłoszenia.” Wtedy będzie bardziej czytelne, że okres oczekiwania na dalsze ewentualne petycje (nie dłuższy niż dwa miesiące), będzie liczony od dnia ogłoszenia zamieszczonego na stronie internetowej, a nie np. od dnia zgłoszenia pierwszej petycji.

Z kolei zdanie drugie tego przepisu (art. 13 ust. 2) proponuję zastąpić słowami „Termin rozpatrzenia petycji wielokrotnej liczy się od dnia upływu wyznaczonego okresu”, lub „Termin rozpatrzenia petycji wielokrotnej liczy się od dnia upływu tak wyznaczonego okresu”. W moim przekonaniu zdania te są zamieszczone w jednym ustępie, nie ma zatem potrzeby podkreślać, że chodzi tu o okres wskazany w zdaniu poprzednim.

5. Art. 14 – nie jest jasne, czy treść ust. 1 odnosi się tylko do przedmiotu petycji, czy też także do podmiotu, który złożył petycję i petycja ta została już przez właściwy organ rozpatrzona. Wykładnia językowa sugeruje szerokie rozumienie tego przepisu, a więc że odnosi się on do przedmiotu petycji bez względu na to, czy nową petycję składa ten sam lub inny podmiot.

W ust. 2 proponuję wprowadzić obowiązek informowania stron o poprzednim wyniku rozpatrzenia petycji. Ma to związek także z treścią art. 9, gdzie również (jak zaproponowałem) należałoby zawrzeć obowiązek poinformowania wnoszącego o sposobie potraktowania pety-

cji. Treść tego przepisu winna zatem przybrać postać „W przypadku, o którym mowa w ust. 1 rozpatrujący petycję organ (organizacja lub instytucja) niezwłocznie informuje składającego petycję o poprzednim wyniku rozpatrzenia”.

Z kolei zdanie drugie w tym przepisie winno brzmieć „Informacji tej w imieniu rozpatrującego petycję może udzielić osoba upoważniona” lub „Informacji tej w imieniu rozpatrującego petycję może udzielić osoba przez niego upoważniona”. Jest ono krótsze i w sposób wystarczający nawiązuje do zdania poprzedniego.

6. Art. 16 – mam wątpliwości, czy użyte w ust. 2 pojęcie „Centralne organy państwowe” jest wystarczająco jasne, bowiem zarówno w literaturze jak i orzecznictwie sądowym podział organów na naczelne i centralne budzi wątpliwości z uwagi na brak unormowań konstytucyjnych. Kryterium podziału jest w tym przypadku terytorialny zakres działania (właściwość miejscowa) organu, który w obu przypadkach obejmuje cały kraj. Jak się jednak podkreśla w literaturze, „pojęcia organ centralny używano bądź dla oznaczenia organów naczelnych, bądź centralnych, bądź jednych i drugich. Doprowadziło to do wielu rozbieżności terminologicznych, które trzeba mieć na uwadze, ale literatura prawa administracyjnego ostatnich lat jest już konsekwentna w sprawie odróżnienia organów centralnych i naczelnych” (J. Boć, [w:] Prawo administracyjne. Kolonia Limited 2007, s. 152.).

Innymi słowy, w omawianym przepisie chodzi chyba o organy naczelne, bowiem pojęcie to nadal funkcjonuje z powodzeniem w doktrynie prawa administracyjnego. Organami naczelnymi są zatem te organy, które stoją na szczycie struktury administracyjnej i których właściwość miejscowa obejmuje terytorium całego państwa. Nie ulega wątpliwości, że zaliczyć można do nich Prezydenta RP, Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, poszczególnych ministrów oraz inne organy wskazane w ustawach, jak np. Najwyższa Izba Kontroli.

Konstytucja z 1997 r. nie wymienia także organów centralnych, choć pojęciem tym posługuje się nader liczne ustawodawstwo zwykłe. Organem centralnym jest np. Prezes Głównego Urzędu Miar działający na podstawie ustawy z dnia 11 maja 2001 r. - Prawo o miarach (Dz. U. z 2004 r. Nr 243, poz. 2441 z późn. zm.), czy Główny Inspektor Ochrony Środowiska, działający na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2007 r. Nr 44, poz. 287 z późn. zm.) Szczegółowa analiza obowiązującego ustawodawstwa wskazuje, że łącznie organów tych jest ponad 50. Nie wchodzi one jednak w skład Rady Ministrów, ale są podporządkowane poszczególnym ministrom lub Prezesowi Rady Ministrów (zob. np. ustawę z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 z późn. zm.).

Wydaje się zatem, że bardziej poprawne byłoby użycie w tym przypadku sformułowania „naczelne organy państwowe”

7. Wydaje się także godne rozważenia, czy nie zastąpić innym pojęciem często powtarzanego w różnych przypadkach zwrotu „organ (organizacja lub instytucja)”, dla oznaczenia podmiotu właściwego do rozpatrzenia petycji. Zwrot ten jest użyty w wersji szerokiej już w art. 2 ust. 1, później używany jest w wersji skróconej w art. 8, 9, 10, 12 (dwukrotnie) i w art. 13, też dwukrotnie. Może więc już w art. 2 ust. 1 zdefiniować te podmioty, jako adresatów petycji, tym bardziej, że pojęcie takie pojawia się także w art. 8 ust. 2 in principio. Przepis art. 2 ust. 1 przyjąłby wtedy brzmienie: „Petycja może być złożona przez osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną do organu władzy publicznej, a także do organizacji lub instytucji społecznej, wykonującej zadania zlecone z zakresu administracji publicznej, zwanymi dalej adresatami petycji”. Analiza językowa poszczególnych przepisów wskazuje, że zabieg taki byłby możliwy i uzasadniony.

Spis treści

1. Opinia w sprawie projektu ustawy o petycjach — prof. zw. dr hab. Adam Jaroszyński 3
2. Opinia w sprawie projektu ustawy o petycjach – prof. nadzw. dr hab. Czesław Martysz 6

