

U C H W A Ł A
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 14 kwietnia 2011 r.

w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o petycjach

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o petycjach.

Jednocześnie upoważnia senatora Mieczysława Augustyna do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

MARSZAŁEK SENATU

Bogdan BORUSEWICZ

USTAWA
z dnia
o petycjach¹⁾

Art. 1.

Ustawa reguluje zasady składania i rozpatrywania petycji, sposób postępowania oraz właściwość organów w sprawach dotyczących petycji.

Art. 2.

1. 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.
2. Petycja może być złożona w interesie publicznym, podmiotów ją składających lub podmiotów trzecich za ich zgodą.
3. Przedmiotem petycji mogą być sprawy dotyczące życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organu władzy publicznej będącego jej adresatem albo w zakresie wykonywanych przez organizację lub instytucję społeczną będącą jej adresatem zadań zleconych z zakresu administracji publicznej.
4. Celem petycji jest skłonienie adresata do podjęcia określonego działania, zaniechania podjętego działania lub zajęcia określonego stanowiska.

Art. 3.

1. Petycję składa się w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej na adres poczty elektronicznej wskazany na stronie internetowej adresata petycji lub urzędu go obsługującego.
2. Petycja powinna zawierać:

¹⁾ Niniejszą ustawą zmienia się ustawę z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego.

- 1) imię i nazwisko albo nazwę składającego petycję, miejsce jego zamieszkania albo siedzibę oraz adres do korespondencji;
 - 2) oznaczenie adresata petycji;
 - 3) wskazanie szczegółowego przedmiotu petycji i jej celu.
3. Petycja składana w formie pisemnej powinna być podpisana przez składającego petycję.
4. Petycja składana za pomocą środków komunikacji elektronicznej powinna zawierać także adres poczty elektronicznej składającego petycję.

Art. 4.

1. Petycja składana w interesie podmiotów trzecich zawiera także imię i nazwisko albo nazwę, miejsce zamieszkania albo siedzibę oraz adres do korespondencji lub adres poczty elektronicznej podmiotów, w interesie których jest składana.
2. Podmioty, o których mowa w ust. 1, wyrażają zgodę na złożenie w ich interesie petycji w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Zgoda jest dołączana do petycji.
3. W razie powstania wątpliwości co do istnienia lub zakresu zgody, o której mowa w ust. 2, adresat petycji może, w ciągu 30 dni od dnia wpływu 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, o której mowa w ust. 2.

Art. 5.

Podmiot wykonujący zawodową działalność lobbingową nie może składać petycji w sprawie projektu aktu normatywnego będącego przedmiotem prac Rady Ministrów, Sejmu, Senatu, lub ujętego i ogłoszonego w programie prac legislacyjnych Rady Ministrów, jeżeli prowadzi, na rzecz osób trzecich, działalność lobbingową dotyczącą tego projektu.

Art. 6.

Petycja może zawierać zgodę na ujawnienie danych osobowych składających petycję lub podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1.

Art. 7.

O tym czy pismo jest petycją decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna.

Art. 8.

1. Petycję składa się do jednego z organów (organizacji lub instytucji), o których mowa w art. 2 ust. 1, zwanego dalej "organem rozpatrującym", właściwego ze względu na przedmiot petycji.
2. Adresat petycji, który uznał się za niewłaściwy do jej rozpatrzenia, przesyła ją niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu 30 dni od dnia jej złożenia, do właściwego organu rozpatrującego, zawiadamiając o tym równocześnie składającego petycję.
3. Jeżeli petycja dotyczy kilku spraw podlegających rozpatrzeniu przez różne organy, adresat petycji rozpatruje sprawy należące do jego właściwości, a pozostałe przekazuje niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie, którym mowa w ust. 2, do właściwych organów rozpatrujących, zawiadamiając o tym równocześnie składającego petycję.

Art. 9.

1. Organ rozpatrujący właściwy do rozpatrzenia petycji, która nie spełnia wymogów określonych w art. 2, art. 3 i art. 4 ust. 1, wzywa, w ciągu 30 dni od dnia wpływu petycji, składającego petycję do uzupełnienia lub wyjaśnienia treści petycji w terminie 14 dni z pouczeniem, że petycja, której treść nie zostanie uzupełniona lub wyjaśniona nie będzie rozpatrzona.
2. Petycję niezawierającą danych, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 1 pozostawia się bez rozpatrzenia.

Art. 10.

1. Na stronie internetowej organu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego zamieszcza się informację zawierającą zwięzły opis treści petycji, datę jej wpływu oraz - w przypadku wyrażenia zgody, o której mowa w art. 6 - imię i nazwisko albo nazwę składającego petycję lub podmiotu, w interesie którego petycja jest składana.
2. Informacja, o której mowa w ust. 1, jest niezwłocznie aktualizowana o dane dotyczące przebiegu postępowania, w szczególności dotyczące zasięgniętych opinii, przewidywanego terminu rozpatrzenia oraz wyniku rozpatrzenia petycji.

Art. 11.

1. Petycja złożona do Sejmu lub Senatu jest rozpatrywana przez wskazaną w regulaminie odpowiednio Sejmowi lub Senatowi właściwą komisję.
2. Statut jednostki samorządu terytorialnego może przewidywać rozpatrywanie petycji skierowanych do organu stanowiącego tej jednostki przez właściwą komisję.

Art. 12.

1. Petycja powinna być rozpatrzona bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia jej złożenia.
2. W przypadku, o którym mowa w art. 8 ust. 2 i 3 oraz art. 9 ust. 1, termin na rozpatrzenie petycji liczy się odpowiednio od dnia otrzymania petycji przez właściwy organ rozpatrujący albo od dnia uzupełnienia lub wyjaśnienia treści petycji.
3. W przypadku wystąpienia okoliczności niezależnych od organu rozpatrującego petycję uniemożliwiających rozpatrzenie petycji w terminie, o którym mowa w ust. 1, termin ten ulega przedłużeniu, nie dłużej jednak niż do 3 miesięcy, licząc od upływu terminu, o którym mowa w ust. 1.

Art. 13.

1. Jeżeli w ciągu miesiąca od otrzymania petycji przez właściwy organ rozpatrujący składane są dalsze petycje dotyczące tej samej sprawy, rozpatrujący petycję może zarządzić łączne rozpatrywanie petycji (petycja wielokrotna).
2. W przypadku, o którym mowa w ust. 1, na stronie internetowej organu rozpatrującego lub urzędu go obsługującego ogłasza się okres oczekiwania na dalsze petycje nie dłuższy niż 2 miesiące, licząc od dnia ogłoszenia. Termin rozpatrzenia petycji wielokrotnej liczy się od dnia upływu okresu, o którym mowa w zdaniu poprzednim.
3. Na stronie internetowej, o której mowa w ust. 2, rozpatrujący petycję wielokrotną ogłasza wezwanie do uzupełnienia lub wyjaśnienia treści petycji. Ogłoszenie to zastępuje wezwanie, o którym mowa w art. 9 ust. 1.
4. Na stronie internetowej, o której mowa w ust. 2, rozpatrujący petycję ogłasza wynik rozpatrzenia petycji wielokrotnej. Ogłoszenie to zastępuje zawiadomienie, o którym mowa w art. 15 ust. 2.

Art. 14.

1. Petycję złożoną w sprawie, która była już przedmiotem rozpatrzonej petycji, można pozostawić bez rozpatrzenia.
2. W przypadku pozostawienia petycji bez rozpatrzenia organ rozpatrujący petycję niezwłocznie informuje składającego petycję o poprzednim wyniku rozpatrzenia.

Art. 15.

1. Wynik rozpatrzenia petycji zawiera oznaczenie rozpatrującego petycję, sposób załatwienia petycji oraz uzasadnienie.
2. O wyniku rozpatrzenia petycji zawiadamia się składającego petycję w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej.
3. Wynik rozpatrzenia petycji nie może być przedmiotem skargi.

Art. 16.

Projekt ustawy wniesiony w wyniku rozpatrzenia petycji przez komisję właściwą na podstawie regulaminu Sejmu lub regulaminu Senatu, w stosunku do którego postępowanie ustawodawcze nie zostało zakończone w trakcie kadencji Sejmu, w której został wniesiony, jest rozpatrywany przez Sejm następnej kadencji bez potrzeby ponownego wniesienia projektu ustawy. W takim wypadku Marszałek Sejmu zarządza ponowne drukowanie projektu ustawy oraz jego doręczenie posłom.

Art. 17.

1. Komisje właściwe na podstawie regulaminu Sejmu i regulaminu Senatu składają corocznie odpowiednio Sejmowi i Senatowi, w terminie do dnia 30 czerwca, sprawozdanie z rozpatrzonych petycji.
2. Prezes Rady Ministrów składa corocznie Sejmowi i Senatowi, w terminie do dnia 30 czerwca, informację o petycjach rozpatrzonych przez ministrów i centralne organy administracji rządowej.

Art. 18.

Organ rozpatrujący petycję corocznie, w terminie do dnia 30 czerwca, umieszcza na stronie internetowej informacje o rozpatrzonych petycjach.

Art. 19.

W zakresie nieuregulowanym w ustawie do petycji stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące skarg i wniosków.

Art. 20.

W ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.²⁾) art. 221 otrzymuje brzmienie:

"Art. 221. § 1. 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.

§ 2. Skargi i wnioski mogą być składane do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej.

§ 3. Skargi i wnioski można składać w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą."

Art. 21.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia.

²⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2001 r. Nr 49, poz. 509, z 2002 r. Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 169, poz. 1387, z 2003 r. Nr 130, poz. 1188 i Nr 170, poz. 1660, z 2004 r. Nr 162, poz. 1692, z 2005 r. Nr 64, poz. 565, Nr 78, poz. 682 i Nr 181, poz. 1524, z 2008 r. Nr 229, poz. 1539, z 2009 r. Nr 195, poz. 1501 i Nr 216, poz. 1676, z 2010 r. Nr 40, poz. 230, Nr 167, poz. 1131, Nr 182, poz. 1228 i Nr 254, poz. 1700 oraz z 2011 r. Nr 6, poz. 18 i Nr 34, poz. 173.

Uzasadnienie

1. Wyjaśnienie celu ustawy

Projekt ustawy o petycjach stanowi realizację postulatów i uwag organizacji społecznych kierowanych do Parlamentarnego Zespołu ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi.

Projekt ustawy ma na celu wypełnienie obowiązku dostosowania ustawodawstwa zwykłego do przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, to jest do określonego w art. 63 obowiązku ustawowego uregulowania trybu rozpatrywania petycji.

W myśl przywołanego powyżej art. 63 ustawy zasadniczej każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Natomiast tryb rozpatrywania petycji, skarg i wniosków określa ustawa.

Pojęcie petycji nie zostało zdefiniowane w Konstytucji RP. W języku polskim pojęcie to oznacza "pismo skierowane do władz, zwykle w imieniu zbiorowości zawierające postulaty, prośby"¹⁾, "oficjalne pismo z jakąś prośbą lub żądaniem skierowane do jakichś władz i zwykle podpisane przez wiele osób"²⁾. W świetle polskiej tradycji ustrojowej obywatele mają prawo wnosić pojedynczo lub zbiorowo petycje do wszelkich ciał reprezentacyjnych i władz publicznych, państwowych i samorządowych (art. 107 Konstytucji Marcowej). Ponadto doktryna podkreśla dawność prawa petycji uznając je za jedno "z najstarszych, tradycyjnych praw ludzkich"³⁾, "najstarszych praw jednostki gwarantowanych w państwach demokratycznych"⁴⁾. Prawo petycji uznawane jest w literaturze prawa konstytucyjnego za "najbardziej powszechną i najłatwiej dostępną formę dochodzenia przez jednostki i grupy osób praw i obrony interesów nie tylko własnych, ale i cudzych, jak również interesu ogólnego". Należy podkreślić, że instytucja petycji pojawia się już w pierwszych nowożytnych konstytucjach XVIII i XIX wieku. Instytucję petycji przewiduje też prawo Unii Europejskiej, w myśl którego wszyscy obywatele Unii, jak również wszystkie osoby fizyczne lub prawne mające miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w Państwie Członkowskim, mają prawo kierowania, indywidualnie lub wspólnie z innymi obywatelami lub osobami, petycji do

¹⁾ B. Dunaj, red., Słownik współczesnego języka polskiego, Warszawa 1996, s. 736.

²⁾ M. Bańko, red., Inny słownik języka polskiego, tom II, Warszawa 2000, s. 49.

³⁾ J. Boć, red., Konstytucje Rzeczypospolitej polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku, Wrocław 1998, s. 118.

⁴⁾ Ibidem.

Parlamentu Europejskiego w sprawach objętych zakresem działania Wspólnoty, które dotyczą ich bezpośrednio.

Prawo petycji należy do kategorii praw politycznych, co wynika z umieszczenia go w podrozdziale "Wolności i prawa polityczne" rozdziału II Konstytucji RP. Charakter petycji, jako prawa politycznego wynika z tego, że petycje składane są do organów władzy publicznej w interesie publicznym, a gdy są składane do organizacji i instytucji społecznych winny mieć związek ze zleconymi im zadaniami z zakresu administracji publicznej. Polityczna natura petycji wynika także z charakteru motywów, którymi kierował się ustawodawca wprowadzając prawo petycji do Konstytucji RP. Z prac nad projektem Konstytucji wynika, że petycje, a także wnioski i skargi wraz z prawem obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, skargi konstytucyjnej miały zastąpić i tym samym wypełnić lukę, jaka powstała po odrzuceniu w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego propozycji prawa do partycypacji obywateli w działalności publicznej, o którym traktowały niektóre projekty Konstytucji zgłoszone do Komisji.

Prawo petycji jest publicznym prawem podmiotowym o charakterze roszczeniowym. Rodzi po stronie adresatów petycji, określonych w art. 63 Konstytucji RP, obowiązek zbadania sprawy (rozpatrzenia), a więc zajęcia stanowiska i udzielenia odpowiedzi podmiotowi składającemu petycję. Prawo petycji musi także zagwarantować temu podmiotowi niestosowanie wobec niego negatywnych konsekwencji, jeżeli tylko treść petycji nie ma znamiona przestępstwa.

Należy podkreślić, że pomimo wspólnej regulacji prawnej w art. 63 prawo petycji jest odrębnym prawem, różnym od skarg i wniosków. Wynika to z określenia tego prawa podmiotowego inną, własną nazwą, wysunięcia petycji w porządku przepisu Konstytucji RP na plan pierwszy, a także historycznych związków z takim prawem w Konstytucji Marcowej z 1921 r. oraz związków porównawczych z petycjami w prawie innych państw demokratycznych (Holandii, Belgii, Szwajcarii, RFN, Hiszpanii, Portugalii, Grecji).

2. Przedstawienie rzeczywistego stanu w dziedzinie oraz wskazanie różnic pomiędzy dotychczasowym a przewidywanym stanem prawnym

W świetle obowiązujących przepisów o prawie petycji mówi jedynie art. 221 Kodeksu postępowania administracyjnego, zwanego dalej "Kpa", który stanowi, iż zagwarantowane każdemu w Konstytucji RP 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 działu VIII. Zgodnie z jego postanowieniami petycje, skargi i wnioski mogą być składane do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Ponadto wymieniona ustawa stanowi, że petycje, skargi i wnioski można składać w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą.

Należy jednak podkreślić, że w następnych artykułach używa się już tylko dwóch terminów, tj. wniosek i skarga. W świetle art. 222 Kpa o tym czy pismo jest skargą albo wnioskiem, decyduje jego treść, a nie forma zewnętrzna. Brak wprowadzenia petycji do pozostałych przepisów działu VII Kpa może prowadzić do stwierdzenia, że w zależności od treści petycji może być ona kwalifikowana jako skarga, wniosek lub wadliwie zatytułowane pismo strony postępowania administracyjnego lub sądowego⁵⁾. Nie ma mowy o petycji nawet w art. 226 Kpa, w którym znajduje się upoważnienie dla Rady Ministrów do wydania przepisów o organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków. W konsekwencji o petycjach nie wspomina się w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków.

Procedura ta nie dotyczy jednak petycji składanych do Sejmu i Senatu, z uwagi na fakt, iż stosowanie do tych organów postanowień Kpa zostało wyłączone. Dlatego też do Regulaminu Senatu Rzeczypospolitej Polskiej wprowadzono regulację dotyczącą procedury rozpatrywania petycji kierowanych do Senatu i jego organów.

Obowiązujące przepisy dotyczące postępowania z petycjami łączą je z prawem składania wniosków i skarg w jedną kategorię i przewidują, że tryb ich rozpatrywania określa ustawa, czyli Kpa. Przyjęte rozwiązania nie wykluczają jednak możliwości stworzenia regulacji prawnych pozwalających na osiągnięcie jednoznacznej i pełnej zgodności z postanowieniami Konstytucji RP poprzez skonkretyzowanie i dookreślenie prawa petycji w odrębnej ustawie, czego skutkiem będzie uporządkowanie dotychczasowego stanu prawnego w tym zakresie.

W związku z powyższym projekt ustawy o petycjach stanowi realizację postanowień art. 63 Konstytucji RP poprzez uregulowanie zasad składania i rozpatrywania petycji, sposobu postępowania oraz określenia właściwości organów w sprawach dotyczących petycji (art. 1).

Art. 2 określa podmiotowy oraz przedmiotowy zakres ustawy. W świetle art. 63 ustawy zasadniczej prawo składania petycji przysługuje każdemu, co w terminologii konstytucyjnej oznacza wiele bliżej nieokreślonych podmiotów. Oprócz osób fizycznych, zgodnie z przyjętą w prawie konstytucyjnym wykładnią, podmiotami uprawnionymi do

składania petycji są różne społeczne podmioty zbiorowe niezależnie od posiadanej osobowości prawnej, a więc związki zawodowe, związki pracodawców, organizacje społeczno-zawodowe rolników, stowarzyszenia, samorządy społeczne i zawodowe, fundacje, itp. organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Natomiast adresatami petycji, zgodnie z art. 63 Konstytucji RP są dwie grupy podmiotów: organy władzy publicznej oraz organizacje i instytucje społeczne w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Zgodnie z zakresem konstytucyjnego pojęcia "organy władzy publicznej" adresatami petycji są, zatem zarówno organy państwowe jak i organy samorządu terytorialnego bez względu na terytorialny zasięg ich działania oraz charakter ich funkcji. Druga grupa adresatów petycji obejmuje organizacje i instytucje społeczne, które wykonują zadania z zakresu administracji publicznej. Wykładnia bliższa litery Konstytucji RP (formuły w "związku" z wykonywaniem takich zadań) nakazywałaby przyjąć, że chodzi o możliwość kierowania petycją nie tylko do podmiotów wykonujących zadania zlecone władzy publicznej, lecz także w sprawach związanych z wykonywaniem tych zadań. Przepisy Konstytucji RP dają prawo składania petycji nie tylko w interesie publicznym, lecz także własnym lub innej osoby za jej zgodą. W związku z powyższym w projekcie ustawy przyjęto, iż 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. Natomiast przedmiotem petycji mogą być sprawy dotyczące życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organu władzy publicznej będącego jej adresatem albo w zakresie wykonywanych przez organizację lub instytucję społeczną będącą jej adresatem zadań zleconych z zakresu administracji publicznej.

Projekt określa formę, w jakiej może być złożona petycja oraz wymagane elementy, jakie powinna zawierać (art. 3). Ponadto doprecyzowuje, jakie elementy powinna zawierać petycja składana w interesie osób trzecich (art. 4).

W projekcie zaproponowano (art. 5) by podmioty prowadzące działalność lobbingową dotyczącą projektu aktu normatywnego będącego przedmiotem prac Rady Ministrów, Sejmu lub Senatu, a także ujętego i ogłoszonego w programie prac legislacyjnych Rady Ministrów, nie mogły składać petycji w tej sprawie. Wyłączenie możliwości składania petycji przez podmioty wykonujące działalność lobbingową, w przywołanym powyżej zakresie, ma na celu rozróżnienie i oddzielenie zawodowej działalności prowadzonej przez określone podmioty od

⁵⁾ Por. *Adamiak, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski. KPA. Komentarz, 9. wyd., Warszawa 2008, Art. 222 Nb 1.*

przysługującego każdemu konstytucyjnego prawa do udziału w życiu publicznym poprzez składanie petycji.

Projekt przewiduje, że petycja może zawierać zgodę na ujawnienie danych osobowych składających petycję (art. 6).

Natomiast z uwagi na to, że osoba wnosząca petycję nie ma obowiązku wykazania się znajomością prawa wprowadzony został przepis (wzorowany na art. 222 Kpa), w myśl którego o tym czy pismo jest petycją decyduje jego treść a nie zewnętrzna forma (art. 7).

Projekt ustawy przewiduje 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. Organ, do którego błędnie wniesiono petycję, jest obowiązany do przekazania jej organowi właściwemu (art. 8).

Wprowadzona została także możliwość uzupełnienia lub wyjaśniania treści petycji, która nie spełnia określonych ustawowo wymogów (art. 9). Należy dodać, że petycja niezawierająca takich danych, jak imię i nazwisko, miejsce zamieszkania oraz adres do korespondencji nie będzie rozpatrywana.

Projekt ustawy nakłada na organ rozpatrujący petycję lub urząd go obsługujący obowiązek zamieszczania na stronie internetowej informacji zawierających m.in. zwięzły opis treści petycji. Ponadto informacje te powinny być aktualizowane o dane dotyczące przebiegu postępowania (art. 10). Powyższy obowiązek ma na celu zapewnienie jawności i transparentności postępowania dotyczącego rozpatrywanych petycji, a także możliwości zapoznania się z ich przedmiotem przez zainteresowane osoby.

W projekcie ustawy doprecyzowano tryb rozpatrywania petycji złożonej do Sejmu i Senatu, a także organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. W świetle przyjętych rozwiązań petycja złożona do Sejmu lub Senatu będzie rozpatrywana przez wskazaną w regulaminie odpowiednio Sejmu lub Senatu właściwą komisję (art. 11 ust. 1).

Z uwagi na to, że organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego są organami kolegialnymi, obradującymi na sesjach, które są zwoływane w określonych terminach, projekt przewiduje, że petycje składane do tych organów mogą być rozpatrywane na zasadach określonych w ich statucie przez właściwą komisję (art. 11 ust. 2).

Projekt określa termin, w którym petycja powinna być rozpatrzona. W myśl przyjętych rozwiązań petycja powinna być rozpatrzona bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 3 miesięcy od dnia jej złożenia (art. 12).

W celu zapewnienia sprawności, oszczędności oraz ekonomiki postępowania uregulowane zostały także zasady rozpatrywania tzw. petycji wielokrotnej. W przypadku, gdy

w ciągu miesiąca od otrzymania petycji przez właściwy organ składane są dalsze petycje dotyczące tej samej sprawy, rozpatrujący petycję może zarządzić łączne rozpatrzenie petycji (art. 13).

Wprowadzony został przepis mający na celu zapobieżenie wielokrotnemu rozpatrywaniu tych samych spraw, spowodowanych uporczywym wnoszeniem petycji niezawierających żadnych nowych treści, lecz ponawianych z niewiedzy lub pobudek pieniackich. W takim przypadku rozpatrujący petycję będzie mógł pozostawić ją bez rozpatrzenia, ale jednocześnie musi poinformować składającego petycję o poprzednim wyniku rozpatrzenia (art. 14).

W projekcie ustawy określona została forma powiadomienia składającego petycję o wyniku jej rozpatrzenia, a także jego elementy (art. 15).

Wprowadzony został także przepis mający na celu wyłączenie stosowania zasady dyskontynuacji w odniesieniu do projektu wniesionego do Sejmu w wyniku rozpatrzenia petycji przez właściwą komisję sejmową lub senacką – w sposób analogiczny, jak w przypadku obywatelskiego projektu ustawy czyni to ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (art. 16).

Projekt ustawy przewiduje, że Prezes Rady Ministrów będzie składał corocznie Sejmowi i Senatowi informację o petycjach rozpatrzonych przez poszczególnych ministrów oraz centralne organy administracji rządowej. Należy podkreślić, że do Sejmu i Senatu będą wpływały jedynie informacje dotyczące rozpatrzonych petycji natomiast nie będzie dokonywana ocena trafności załatwionych spraw. Wydaje się zasadnym, aby właśnie do tych organów wpływały dane dotyczące rozpatrywanych petycji (art. 17). Pozwoli to na ogólną orientację, a także analizę zakresu przedmiotowego wnoszonych petycji. Liczba i treść petycji może być traktowana, jako jeden ze wskaźników pracy organów państwowych, ale przede wszystkim jako źródło inspiracji, zmian i ulepszeń.

Ponadto w celu umożliwienia zapoznania się z informacjami dotyczącymi rozpatrywania petycji także przez inne podmioty władzy publicznej oraz podmioty niepubliczne, na organy rozpatrujące petycje został nałożony obowiązek umieszczania na stronie internetowej, w terminie do dnia 30 czerwca, informacji o rozpatrzonych petycjach (art. 18).

W zakresie nieuregulowanym w ustawie w sprawach petycji projekt (w art. 19) przewiduje odesłanie do przepisów Kpa dotyczących skarg i wniosków, w szczególności w zakresie dotyczącym pomocniczego ustalania właściwości organów ze względu na przedmiot petycji, jak również określania organu wyższego stopnia.

Wprowadzone zostały także zmiany w Kodeksie postępowania administracyjnego wynikające z uregulowania prawa do składania petycji w odrębnej ustawie (art. 20).

Projekt przewiduje wejście w życie ustawy po upływie 6 miesięcy od dnia jej ogłoszenia. Wydaje się, że będzie to wystarczający czas na przygotowanie się organów do rozpatrywania petycji, w tym opracowania strony internetowej, na której będą zamieszczane informacje dotyczące petycji (art. 21).

3. Konsultacje

Projekt ustawy został przesłany w celu zaopiniowania: Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministrowi Sprawiedliwości, Ministrowi Spraw Zagranicznych, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Sądowi Najwyższemu, Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, Krajowej Radzie Sądownictwa oraz Krajowej Radzie Radców Prawnych.

Ponadto swoje uwagi, zastrzeżenia, a także wyrazy poparcia dla podjętej inicjatywy ustawodawczej zgłosiły następujące organizacje pozarządowe: Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Fundacja im. Stefana Batorego, Instytut Spraw Publicznych oraz Instytut Spraw Obywatelskich.

Uwzględnione zostały m.in. uwagi dotyczące:

- wprowadzenia regulacji, określającej sposób postępowania adresata petycji, w przypadku gdy petycja dotyczy kilku spraw podlegających rozpatrzeniu przez różne organy,
- doprecyzowania sposobu liczenia określonych w projekcie terminów,
- określenia terminu, w jakim organ rozpatrujący petycję wzywa składającego petycję do jej uzupełnienia lub wyjaśnienia,
- wprowadzenia przepisu, w myśl którego jeżeli w petycji nie wskazano imienia i nazwiska albo adresu podmiotu, który ją składa, petycję pozostawia się bez rozpatrzenia,
- wprowadzenia obowiązku, a nie jedynie możliwości informowania składającego petycję o pozostawieniu petycji bez rozpatrzenia, w przypadku gdy petycja została złożona w sprawie, która była już przedmiotem rozpatrzonej petycji,
- obowiązania wszystkich podmiotów, do których mogą być wnoszone petycje, do udostępniania na ich stronach internetowych informacji o rozpatrzonych petycjach.

Z uwagi na rangę petycji nie została uwzględniona uwaga przemawiająca za zasadnością łącznego uregulowania petycji w jednym akcie prawnym wraz ze skargami i wnioskami.

4. Przedstawienie oczekiwanych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych i prawnych

Ustawa o petycjach może przyczynić się do zwiększenia udziału, a także wpływu społeczeństwa na działalność publiczną.

Wejście w życie ustawy może spowodować zwiększenie wydatków z budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Mogą być one związane z modernizacją stron internetowych oraz ewentualną koniecznością stworzenia nowych stanowisk pracy dla osób odpowiedzialnych za realizację obowiązków wynikających z ustawy. Skala tego rodzaju wydatków jest jednak trudna do oszacowania.

5. Oświadczenie o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.