



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII kadencja
Marszałek Senatu

Druk nr 2135
Warszawa, 18 grudnia 2013 r.

Pani
Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Zgodnie z art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. mam zaszczyt przekazać Pani Marszałek podjętą przez Senat na 46. posiedzeniu w dniu 18 grudnia 2013 r. uchwałę w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy

- o petycjach wraz z projektem tej ustawy.

Jednocześnie pragnę poinformować, że Senat upoważnił senatora Mieczysława Augustyna do reprezentowania Senatu w dalszych pracach nad tym projektem.

wz. (-)Jan Wyrowiński
WICEMARSZAŁEK SENATU

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 18 grudnia 2013 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

W/Z

Jan Wyrowiński
Wicemarszałek Senatu

U S T A W A

z dnia

o petycjach¹⁾

Art. 1. Ustawa reguluje składanie i rozpatrywanie 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, zwaną dalej „podmiotem wnoszącym petycję”, lub grupę tych osób do organu władzy publicznej, a także do organizacji lub instytucji społecznej, wykonującej zadania zlecone z zakresu administracji publicznej, zwanych dalej „podmiotem rozpatrującym petycję”.

2. Petycja może być złożona w interesie publicznym, podmiotów ją składających lub podmiotów trzecich za ich zgodą.

3. Przedmiotem petycji może być żądanie ustanowienia lub zmiany przepisów prawa, podjęcia decyzji lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji podmiotu rozpatrującego petycję.

4. Petycja nie może dotyczyć spraw, dla których Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zastrzega wyłączną właściwość innych podmiotów.

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) imię i nazwisko albo nazwę podmiotu wnoszącego petycję, miejsce jego zamieszkania albo siedzibę oraz adres do korespondencji;
- 2) oznaczenie adresata petycji;
- 3) wskazanie jej celu.

3. Petycja składana w formie pisemnej powinna być podpisana przez podmiot wnoszący petycję.

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

4. Petycja składana za pomocą środków komunikacji elektronicznej może być opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu oraz powinna zawierać także adres poczty elektronicznej podmiotu wnoszącego petycję.

Art. 4. 1. W przypadku, gdy petycję składa grupa osób, osoby te wyznaczają przedstawiciela grupy.

2. Jeśli przedstawiciel grupy nie zostanie wyznaczony, za podmiot wnoszący petycję uznaje się pierwszą osobę, która złożyła podpis pod petycją.

3. Przedstawicielowi grupy przysługują określone w ustawie prawa i obowiązki podmiotu wnoszącego petycję.

4. Osoba podpisująca petycję może w każdej chwili wycofać swoje poparcie dla petycji. Jeżeli swoje poparcie dla petycji wycofają wszystkie osoby, które ją podpisały, petycję pozostawia się bez rozpatrzenia.

Art. 5. 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. 6. Petycja może zawierać wniosek o utajnienie danych osobowych podmiotu wnoszącego petycję lub podmiotów, o których mowa w art. 5 ust. 1.

Art. 7. 1. 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 podmiotu rozpatrującego petycję, zawiadamiając o tym równocześnie podmiot wnoszący petycję.

2. Jeżeli petycja dotyczy kilku spraw podlegających rozpatrzeniu przez różne podmioty, adresat petycji rozpatruje sprawy należące do jego właściwości, a pozostałe przekazuje

niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie, którym mowa w ust. 1, do właściwych podmiotów rozpatrujących petycje, zawiadamiając o tym równocześnie podmiot wnoszący petycję.

Art. 8. 1. Podmiot rozpatrujący petycję właściwy do rozpatrzenia petycji, która nie spełnia wymogów określonych w art. 2, art. 3 i art. 5 ust. 1, wzywa, w ciągu 30 dni od dnia wpływu petycji, podmiot wnoszący 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. 9. 1. Na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego niezwłocznie zamieszcza się informację zawierającą zwięzły opis treści petycji, odzworowanie cyfrowe (skan) petycji, datę jej wpływu oraz – w przypadku braku wniosku, o którym mowa w art. 6 – imię i nazwisko albo nazwę podmiotu wnoszącego 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 oraz sposobu załatwienia petycji.

Art. 10. 1. Petycja złożona do Sejmu lub Senatu jest rozpatrywana przez właściwą komisję wskazaną w regulaminie tych organów.

2. W przypadku złożenia petycji do jednostki samorządu terytorialnego przewodniczący organu stanowiącego tej jednostki kieruje petycję do rozpatrzenia przez właściwą komisję organu stanowiącego.

Art. 11. 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. 7 oraz art. 8 ust. 1, termin na rozpatrzenie petycji liczy się odpowiednio od dnia otrzymania petycji przez właściwy podmiot rozpatrujący petycję albo od dnia uzupełnienia lub wyjaśnienia treści petycji.

3. W przypadku wystąpienia okoliczności niezależnych od podmiotu 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. 12. 1. Jeżeli w ciągu miesiąca od otrzymania petycji przez właściwy podmiot rozpatrujący petycję składane są dalsze petycje dotyczące tej samej sprawy, podmiot rozpatrujący petycję może zarządzić łączne rozpatrywanie petycji (petycja wielokrotna).

2. W przypadku, o którym mowa w ust. 1, na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję 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, podmiot rozpatrujący petycję wielokrotną ogłasza wezwanie do uzupełnienia lub wyjaśnienia treści petycji. Ogłoszenie to zastępuje wezwanie, o którym mowa w art. 8 ust. 1.

4. Na stronie internetowej, o której mowa w ust. 2, podmiot rozpatrujący petycję ogłasza sposób załatwienia petycji wielokrotnej. Ogłoszenie to zastępuje zawiadomienie, o którym mowa w art. 14 ust. 1.

Art. 13. 1. Petycję złożoną w sprawie, która była przedmiotem już rozpatrzonej petycji, można pozostawić bez rozpatrzenia, jeżeli petycja ta nie powołuje się na nowe fakty lub dowody nie znane przedtem podmiotowi rozpatrującemu petycję.

2. W przypadku pozostawienia petycji bez rozpatrzenia podmiot rozpatrujący petycję niezwłocznie informuje podmiot wnoszący petycję o poprzednim sposobie załatwienia.

Art. 14. 1. Podmiot rozpatrujący petycję zawiadamia podmiot wnoszący petycję o sposobie jej załatwienia wraz z uzasadnieniem w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

2. Sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi.

Art. 15. Projekt ustawy wniesiony w wyniku rozpatrzenia petycji przez właściwą komisję Sejmu lub Senatu, w stosunku do którego postępowanie ustawodawcze nie zostało zakończone w czasie kadencji Sejmu, w której został wniesiony, jest rozpatrywany przez Sejm następnej kadencji bez potrzeby ponownego wniesienia projektu ustawy.

Art. 16. 1. Właściwe komisje Sejmu i 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.

3. Właściwa komisja, o której mowa w art. 10 ust. 2, składa corocznie odpowiednio radzie gminy, radzie powiatu albo sejmikowi województwa, w terminie do dnia 30 czerwca, sprawozdanie z rozpatrzonych petycji.

Art. 17. Podmiot rozpatrujący petycję corocznie, w terminie do dnia 30 czerwca, umieszcza na stronie internetowej zbiorczą informację o rozpatrzonych petycjach. Informacja ta zawiera w szczególności dane dotyczące ilości, zakresu przedmiotowego oraz sposobu załatwienia petycji.

Art. 18. W zakresie nieuregulowanym w ustawie do petycji stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące skarg i wniosków.

Art. 19. W ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267) 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. 20. Ustawa wchodzi w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia.

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

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.

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 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

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