

DOI: <https://doi.org/10.34768/r1.2020.v462.02>

Barbara Post*

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3818-7766>

e-mail: barbara_post@sggw.edu.pl

OBYWATELE I PRAWO PETYCJI. W STRONĘ ZMIAN?

CITIZENS AND THE RIGHT OF PETITION. ON THE WAY TO CHANGE?

Keywords: the right of petition, petitions, the Sejm, civil society.

The article attempts to answer the question of whether the Law on Petitions, adopted in July 2014, which raised hopes for the initiation of civic activity, has actually triggered the expected changes. The analysis of the petitions received by the Polish Sejm since the Act entered into force (September 2015), seems to confirm these expectations. The way in which the Sejm examines petitions - and it typically adopts decisions to reject them - shows that, regardless of the number of petitions submitted, the effectiveness of this legal institution is, by definition, limited, as petitions are an instrument of semi-direct democracy. The addressees of petitions are not legally obliged to take their demands into account.

OBYWATELE I PRAWO PETYCJI. W STRONĘ ZMIAN?

Słowa kluczowe: prawo petycji, petycje, Sejm, społeczeństwo obywatelskie.

***Barbara Post** – doktor nauk społecznych w zakresie socjologii; zainteresowania naukowe: socjologia władzy i polityki, socjologia organizacji, socjologia problemów społecznych, metody badań jakościowych.

Prezentowany tekst stanowi próbę odpowiedzi na pytanie, czy uchwalona w lipcu 2014 roku ustawa o petycjach, z którą wiązano nadzieje na uruchomienie obywatelskich aktywności faktycznie wygenerowała oczekiwane zmiany. Analiza, obejmująca liczbę petycji wpływających do Sejmu od momentu wejścia tej ustawy w życie (wrzesień 2015) wydaje się oczekiwaniami te potwierdzać. Z drugiej strony, sposób rozpatrywania petycji przez tę izbę - a przede wszystkim najczęściej podejmowane, oddalające je decyzje świadczą o tym, że niezależnie od liczby składanych petycji, ze względu na to, że stanowią one instrument demokracji semibezpośredniej skuteczność tej instytucji jest niejako z definicji ograniczona. Adresaci petycji nie mają bowiem prawnego obowiązku uwzględniania zgłaszanych w nich postulatów.

W dyskusjach poprzedzających przyjęcie uchwalonej z inicjatywy Senatu w 2014 r. ustawy o petycjach oraz w toku jej procedowania w obu izbach parlamentu wielokrotnie wyrażane były nadzieje na to, że regulacja ta będzie stanowiła impuls dla obywatelskiej partycypacji i doprowadzi do większego zaangażowania obywateli w sprawy publiczne. Nierzadko też w tym kontekście pojawiały się argumenty mówiące o wspieraniu społeczeństwa obywatelskiego - a nowe prawo oraz związane z nim oczekiwania, w tekście opublikowanym na internetowych stronach Senatu, przedstawiane były tak: „Ta ustawa umocni więzi obywatela z państwem, stwarzając szansę bezpośredniego wpływania na sprawy publiczne. Powinna być zachętą dla obywateli do udziału w życiu publicznym. W ten sposób Senat wspiera budowanie społeczeństwa obywatelskiego. Obywatele w postaci petycji otrzymają bardzo mocny instrument, który pozwoli im na udział w stanowieniu prawa w naszym kraju”. Ustawa miała więc umożliwić obywatelom aktywne korzystanie z ważnego narzędzia demokracji, natomiast rządzącym pomóc w odzyskiwaniu malejącego społecznego zaufania do władz.

Po roku od jej wejścia w życie, w notatce poświęconej aktywnościom podejmowanym przez Rzecznika Praw Obywatelskich w związku z prawem petycji, również mowa była o tym, że stanowi ono „instrument, który - odpowiednio skonstruowany i wykorzystywany - pozwalać ma m.in. obywatelom oddziaływać na publiczne procesy decyzyjne”. Natomiast przypominając obecnie oczekiwania i nadzieje towarzyszące uchwaleniu tego prawa wskazuje się z kolei na to, że przynajmniej w części nie zostały one spełnione - a petycje „okazały się jednak instrumentem, który jak na razie nie przyniósł przełomu, jeśli chodzi o wzrost zaufania publicznego i aktywizację obywateli” (Kopińska 2019). Polemika z przywołaną wyżej opinią nie jest moim celem, nie tylko ze względu na niewielką liczbę opracowań, które

mogłyby stać się w tym wypadku podstawą jednoznacznych konkluzji. Otóż kilka lat temu, w pracy zbiorowej dotyczącej prawa petycji (wydanej w roku, w którym zaczęło ono obowiązywać), wyrażone zostało przekonanie, iż „podstawowym pytaniem pozostaje, czy rzeczywiście nowa ustawa o petycjach może przyczynić się do wzrostu znaczenia prawa petycji, w szczególności zaś tego, czy przyjęte regulacje ustawowe zagwarantują odpowiedni sposób jego egzekwowania” (Balicki, Jabłoński 2015, s. 13). W prezentowanym tekście mam nadzieję na tak właśnie postawione pytanie odpowiedzieć, analizując w jaki sposób i z jakimi konsekwencjami prawo to jest realizowane w wypadku tych petycji, które kierowane są do Sejmu.

Należy też dodać, że wybór podstawowej instytucji ustawodawczej jako ich adresata nie jest przypadkowy i wiąże się nie tylko z jej ustrojowym znaczeniem. W polskim porządku prawnym obywatele zainteresowani tą formą uczestnictwa w procesach decyzyjnych mogą kierować petycje do dwóch grup potencjalnych adresatów – po pierwsze, do wszystkich centralnych i lokalnych organów władzy publicznej oraz, po drugie, do organizacji społecznych wykonujących zadania zlecone przez administrację publiczną. Autorzy raportu przedstawiającego funkcjonowanie ustawy o petycjach twierdzą, że jej wejście w życie „nie spowodowało lawiny petycji składanych do organów publicznych. Liczba składanych petycji wzrosła co prawda w 2016 roku, ale jest to przyrost powolny i nieproporcjonalny, najbardziej widoczny w przypadku petycji składanych do Sejmu, Senatu i samorządów dużych miast” (Banul i in. 2016, s. 4). Otóż w wypadku izby niższej konkluzja ta znajduje dodatkową egzemplifikację, której miarą jest niespełna pół tysiąca petycji wniesionych do parlamentu w latach 2015-2018 – ale szczególnie interesujące wydaje się to, czy decyzje podejmowane przez rozpatrujących je sejmowych polityków świadczą o tym, że instytucja petycji faktycznie pozwala nam „oddziaływać na publiczne procesy decyzyjne”.

Prawo petycji w Polsce

Prawo petycji wnoszonych do władz znane jest od dawna, a jego początki lokowane są zazwyczaj w czasach starożytnych. Jest ono bezdyskusyjnie zaliczane do tradycyjnych praw człowieka i obywatela, niemniej zwraca się też uwagę i na to, iż „określenie miejsca i czasu narodzin prawa petycji jest trudne do zrealizowania z uwagi na wieloznaczność terminologiczną i występujący w wielu systemach prawnych brak rozróżnienia petycji od innych możliwości artykułowania obywatelskich zastrzeżeń i propozycji” (Balicki 2015, s. 19). W literaturze mowa jest także o tym, że petycje „powstawały i ewoluowały przede wszystkim jako środek ochrony praw jednostki. Dopiero później stały się mechanizmem partycypacji obywatelskiej” (Jackowski

2015, s. 359) – ale przede wszystkim podkreśla się, iż współcześnie instytucja petycji jest „jednym ze standardów demokratycznego państwa prawa, pełniącym istotną funkcję kontrolną, informacyjną oraz integracyjną” (Żak 2015, s. 285).

W naszym kraju konstytucyjna ranga została nadana prawu petycji na mocy uchwalonej po odzyskaniu niepodległości ustawy zasadniczej z 1921 r., której artykuł 107 brzmiał następująco: „Obywatele mają prawo wnieść pojedynczo lub zbiorowo petycje do wszelkich ciał reprezentacyjnych i władz publicznych, państwowych i samorządowych”. Konstytucja marcową, *notabene*, była pierwszym i zarazem ostatnim aż do drugiej połowy lat dziewięćdziesiątych aktem prawnym tej rangi, w którym zostało zapisane prawo petycji (Wójcicka 2015). W ustawie zasadniczej z czasów PRL mowa była najpierw o prawie składania skarg i zażaleń, a po jej nowelizacji także o składaniu wniosków. Natomiast w ramach obecnie obowiązującego porządku prawnego uprawnienie to zostało uregulowane w 1997 r., w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, której artykuł 63 stanowi: „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”. Ostatecznie jednak ten zapowiedziany wówczas akt prawny został przyjęty dopiero po siedemnastu latach – w lipcu 2014 r. – jakkolwiek prace legislacyjne mające na celu ustawowe unormowanie trybu rozpatrywania petycji, poczynając od roku 1999, podejmowane były kilkakrotnie. Należy też dodać, że ustawa obowiązująca zaczęła dopiero z początkiem września następnego roku, po rocznym *vacatio legis*.

Charakteryzując natomiast krótko samą ustawę warto zwrócić uwagę na kilka kwestii. Otóż z punktu widzenia potencjalnych autorów petycji z pewnością istotne jest to, że nakłada ona na instytucje, do których są kierowane obowiązek rozpatrywania ich „bez zbędnej zwłoki”, co oznacza termin nie przekraczający trzech miesięcy, liczony od dnia ich złożenia. Przede wszystkim jednak określona w ustawie procedura rozpatrywania petycji, zgodnie z intencjami jej wnioskodawców, charakteryzuje się wysokim stopniem jawności. Ich adresaci mają obowiązek na swoich stronach internetowych zamieszczać skany kierowanych do nich petycji oraz aktualizować informacje dotyczące przebiegu postępowania, zwłaszcza te, które dotyczą zasięganym opinii, przewidywanego terminu oraz ostatecznie podjętych decyzji. Są też zobligowani nie tylko do przekazania informacji dotyczących rozstrzygnięcia złożonych petycji, ale także do przedstawienia uzasadnienia podjętych w ich

wypadku decyzji. *Każdą petycję i jej procedowanie poddajemy od razu ocenie publicznej poprzez jej publikację, chociażby na stronie internetowej, co daje szczególną możliwość kontroli. Tym samym wzmacniamy bezpośredni wpływ obywateli na kształt sfery publicznej*” – mówił, opisując przyjęte rozwiązania i ich funkcje jeden z senackich inicjatorów ustawy o petycjach¹. Warto też dodać, że właśnie taki sposób procedowania, polegający na upublicznianiu składanych petycji oraz decyzji dotyczących ich rozstrzygnięcia, jak wynika z jednego z niewielu badań nad funkcjonowaniem tej ustawy, jest oceniany przez tych, którzy petycję wnoszą, jako jedna z jej podstawowych zalet (Banul i in. 2016, s. 30).

Bywa ona jednak także krytykowana, przy czym najczęściej mowa jest w tym wypadku o tym, że określając „zasady składania i rozpatrywania petycji oraz sposób postępowania organów w sprawach dotyczących petycji” (art. 1) ustawa w żaden sposób nie definiuje pojęcia „petycja”. Co prawda w jej uzasadnieniu oraz w toku sejmowych debat mowa była o konieczności sformułowania takiej definicji, ale ostatecznie z tego zrezygnowano, wskazując że jest to bardzo trudne, zwłaszcza w kontekście zapisów znajdujących się w ustawie zasadniczej. *Notabene* autorzy oceniający krytycznie tę decyzję często podzielają ten argument. „Jednoznacznie zdefiniowanie pojęcia „petycja” – można więc przeczytać w jednym z tekstów – nie jest zadaniem łatwym, przede wszystkim dlatego, że artykuł 63 Konstytucji nie zawiera żadnych kryteriów pozwalających odróżnić petycję od pokrewnych jej środków prawnych, takich jak skarga czy wniosek” (Rytel-Warzocho 2015, s. 8). Jego autorka, rejestrując problem (związany ze zróżnicowaniem tych trzech instytucji), który stał się udziałem ustawodawców, zwraca jednak dalej uwagę na to, że uchylenie się od jego rozwiązania nie tylko utrudnia odróżnienie petycji od skarg i wniosków, ale także nie sprzyja ustaleniu znaczenia prawa petycji.

Krytycy ustawy o petycjach zwracają uwagę także na inną kwestię. Z pewnością można powiedzieć, że ustawa o petycjach nie jest obszernym aktem normatywnym – składa się na nią tylko siedemnaście artykułów, z których czternaście dotyczy petycji². Analizując zakres regulowanych przez nie kwestii niektórzy autorzy podkreślają więc także „daleko idącą powściągliwość ustawodawcy w zakresie określenia formy petycji. Nie ustanowił on żadnego obowiązującego jej wzoru, a lakonicznie opisany sposób wnoszenia

¹Senator Mieczysław Augustyn, wystąpienie na konferencji „Petycje, wnioski, skargi jako instrumenty ochrony praw obywatelskich”, zorganizowanej przez Biuro RPO i Instytutu Nauk Prawnych PAN w dniu 29.11.2016 w Warszawie.

²Dwa z trzech ostatnich są przepisami odsyłającymi do kodeksu postępowania administracyjnego, natomiast ostatni artykuł dotyczy terminu wejścia ustawy w życie.

nie daje możliwości wyprowadzenia sztywnych reguł dotyczących tego etapu realizacji prawa petycji” (Wygoda 2015, s. 444). Powściągliwość ustawodawców, o której mowa wyżej ma jednak dalej idące konsekwencje. W tym kontekście zwraca się bowiem uwagę na to, że w efekcie ustawa o petycjach nie reguluje „wszystkich kwestii proceduralnych związanych z jej przedmiotem w sposób kompleksowy” (Wójcicka 2017, s. 169). Intencje jej twórców przedstawiane były inaczej³, niemniej uchwalone przez nich prawo określa ramy dla rozpatrywania petycji składanych do organów władzy publicznej. Dalsza część analizy dotyczyć będzie tego, jak i z jakimi konsekwencjami jest ono realizowane w izbie niższej parlamentu.

Petycje w Sejmie

Odmienne niż w wypadku Senatu, w którym petycje rozpatrywane były już od 2009 r.⁴, dopiero uchwalenie, a następnie wejście ustawy o petycjach w życie zobligowało ostatecznie także i Sejm do rozpatrywania adresowanych do tej izby petycji. Wcześniej taka inicjatywa nie została podjęta przede wszystkim z powodu wątpliwości dotyczących tego, czy byłoby to zasadne w sytuacji braku stosownych, ustawowych regulacji. Ich przyjęcie zmieniło ten stan rzeczy, niejako wymuszając konieczność nowelizacji sejmowego regulaminu. W czerwcu 2015 r. został do niego dodany nowy rozdział, zatytułowany „Postępowanie w sprawach petycji”, z którego wynika, że są one rozpatrywane w sposób bardzo podobny do obowiązującego w Senacie. Otóż w obu izbach parlamentu wstępna kontrola kierowanych do nich petycji jest dokonywana przez ich marszałków, w obu też ich dalsze rozpatrywanie jest delegowane powołanym do tego komisjom, które finalnie mogą albo podzielić stanowisko autora petycji, albo oddalić żądanie będące jej przedmiotem. Wreszcie, tak w Sejmie, jak i w Senacie, w wypadku kierowanych do nich petycji nie obowiązuje zasada dyskontynuacji, co oznacza, że jeżeli postępowanie dotyczące którejś z nich nie zostanie zakończone przed upływem kadencji jest ono kontynuowane w kolejnej.

Nowy sejmowy regulamin zaczął obowiązywać z dniem wejścia w życie ustawy o petycjach (6.09.2015) – a pierwsze z tych, które wpłynęły jeszcze przed upływem kończącej się w listopadzie VII kadencji zostały skierowane do powołanej już Komisji do Spraw Petycji (PET), która w trakcie dwóch odbytych posiedzeń, nie zdążyła ich jednak rozpatrzyć. W nowej kadencji sytuacja wyglądała już inaczej – funkcjonująca w niej PET odbyła 207 po-

³W uzasadnieniu senackiego projektu ustawy o petycjach zostały one określone jako „skonkretyzowanie i dookreślenie prawa petycji” (s. 4).

⁴Było to możliwe w konsekwencji decyzji dotyczących zmiany regulaminu tej izby, podjętych przez senatorów VII kadencji.

siedzeń. Z opisowego, obejmującego całą kadencję sprawozdania z jej działalności możemy dowiedzieć się, że „była jedną z najaktywniejszych Komisji sejmowych” oraz znaleźć w nim następujący apel: „Nawiązując do hasła kampanii edukacyjnej Senatu RP z roku 2015 r. – kiedy weszła w życie ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach – Komisja do Spraw Petycji gorąco zachęca: ‘Nie składaj broni! Złóż petycję!’ (Sprawozdanie 2015-2019). Był on, jak można przypuszczać, skierowany do potencjalnych autorów petycji, zapewne głównie tych, które miałyby być składane do Sejmu. Niemniej finalne efekty prac nad tymi, które już były rozpatrywane w tej izbie, prowadzą do uwagi, że hasło *Nie składaj broni! Złóż petycję!* należy raczej traktować sceptycznie. Otóż decyzje dotyczące większości tych, które były wnoszone do Sejmu VIII kadencji wydają się świadczyć przede wszystkim o trafności następującej uwagi: „Petycję zaliczyć można do tzw. miękkich instrumentów, gdyż złożenie jej nie prowadzi bezpośrednio do rozstrzygnięcia ze skutkiem prawnym i nie ma bezpośredniego wpływu na żadną decyzję organu władzy publicznej” (Wójcicka 2017, s. 161).

Zanim jednak przedstawię te decyzje, warto przypomnieć, że ustawa o petycjach stanowi, że może je składać każdy – zarówno osoba fizyczna, jak i osoba prawna – w interesie własnym, publicznym bądź w interesie tzw. podmiotu trzeciego za jego zgodą. Otóż autorami tych, które rozpatrywane były w izbie niższej parlamentu były najczęściej osoby fizyczne, niemniej z możliwości tej korzystało także wiele innych podmiotów, m.in. różnorodne stowarzyszenia i fundacje, partie polityczne, jednostki samorządu terytorialnego, związki zawodowe czy spółki prawa handlowego. Innymi słowy, lista tych, którzy korzystali z prawa petycji adresując je do Sejmu była obszerna – a przy tym zdarzało się i tak, że były one składane przez tych samych autorów wielokrotnie w różnych sprawach. Rekordzistą okazała się w tym wypadku osoba, która wniosła ich łącznie 35, natomiast na drugim miejscu uplasowała się jedna z organizacji społecznych, składając czternaście petycji (Gromek 2019, s. 24).

Przedmiotem petycji z kolei „może być w szczególności żądanie zmiany przepisów prawa, podjęcie rozstrzygnięcia 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 adresata petycji” (Rytel-Warzocho 2015, s. 19). Charakteryzując „sejmowe” petycje ze względu na to, czego dotyczyły należy przede wszystkim powiedzieć, że najczęściej zawierały właśnie postulaty zmian obowiązującego prawa. Z reguły nie były to zmiany daleko idące, niemniej materia, której dotyczyły była już bardzo szeroka i zróżnicowana. Jej deskrypcja przekracza ramy tego tekstu, ale przywołując ponow-

nie sprawozdanie komisji rozpatrującej petycje, można powiedzieć, że na ogół „dotyczyły spraw społecznie istotnych, w tym m.in.: spraw pracowniczych i bezrobocia, wymiaru sprawiedliwości, wolności i praw obywatelskich, ubezpieczeń społecznych czy problemów osób niepełnosprawnych oraz ich opiekunów” (Sprawozdanie 2019).

Wróćmy teraz do decyzji podejmowanych w ramach sejmowego procesu rozpatrywania kierowanych do tej izby petycji. W regulaminie Sejmu mowa jest w tym kontekście o „sposobach załatwienia petycji”, na które składają się: wniesienie projektu ustawy lub uchwały, wniesienie poprawki lub wniosku do projektu ustawy lub uchwały, przedstawienie innej komisji sejmowej opinii dotyczącej rozpatrywanego przez nią projektu ustawy lub uchwały, wystąpienie z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli i wreszcie – nieuwzględnienie postulatu zawartego w petycji, czyli jej oddalenie (art. 126c). Rozpatrująca petycje komisja ma także możliwość podejmowania innych działań, ale nie mogą one przekraczać zakresu czynności, jakie mogą podejmować stałe komisje sejmowe.

Jakie więc rozstrzygnięcia zapadały w przypadku kierowanych do Sejmu VIII kadencji petycji? Uprzedzając bardziej rozbudowaną odpowiedź na tak postawione pytanie wypada przyznać, że niekoniecznie takie, które satysfakcjonowałyby większość ich autorów. Przede wszystkim jednak należy zaznaczyć, że przedstawione dalej dane nie obejmują ostatniego roku tamtej kadencji. Otóż podstawą prezentowanego zestawienia były zbiorcze, publikowane corocznie na stronach izby informacje na temat rozpatrzonych w niej petycji. Te, które dotyczą roku 2019 nie były jeszcze dostępne w momencie jego przygotowywania.

Tabela 1

Petycje w Sejmie VIII kadencji

	2015	2016	2017	2018	Ogółem
Petycje wniesione do sejmu	40	136	161	129	466
Petycje skierowane do Komisji	26	125	160	126	437
Petycje rozpatrzone przez Komisję	5	102	160	126	393
Sposób rozpatrzenia petycji przez Komisję do Spraw Petycji					
Petycje oddalone	4	61	82	63	210
Uchwalone dezyderaty	–	29	55	40	124
Przygotowane projekty ustaw	–	12	14	10	36
Inne	1	–	9	13	23

Źródło: opracowanie własne na podstawie corocznych, zbiorczych informacji o petycjach rozpatrywanych w Sejmie.

Analizując przedstawione dane nietrudno zauważyć, że wejście ustawy o petycjach w życie zaowocowało znaczącym wzrostem liczby tych, które były składane do Sejmu - a najwięcej petycji wpłynęło w roku 2017. Zdecydowana większość z nich była też kierowana do Komisji do Spraw Petycji, która z kolei na swoich posiedzeniach rozpatrzyła 90% tych, które były jej przekazywane. Nietrudno również zauważyć, że podejmowane decyzje najczęściej (w 210 wypadkach na 393) były niepomysłne dla autorów petycji. Innymi słowy, w wypadku 53% spośród wszystkich rozpatrzonych petycji postulaty będące ich przedmiotem nie zostały uwzględnione. Warto też dodać, że członkowie PET, uzasadniając te decyzje posługiwali się z reguły trzema rodzajami argumentów. Po pierwsze więc (i najczęściej), wskazywali na to, że „postulowana zmiana jest niecelowa bądź też nie występują okoliczności przemawiające za jej zasadnością” (Gromek 2019, s. 30-31). Po drugie na to, że w przedmiocie petycji został już podjęty proces legislacyjny (albo znajduje się w nieodległych planach). Po trzecie wreszcie, petycje były także oddalane ze względu na to, że zakres postulowanych w nich zmian został oceniony jako zbyt szeroki.

Już mniej często, ale jednak w wypadku niemal co trzeciej z analizowanych petycji, komisja podejmowała decyzje odwołując się do dezyderatów⁵. Innymi słowy, wносиła o przedstawienie informacji w sprawach, których dotyczyły, na ogół kierując swoje dezyderaty do Rady Ministrów oraz poszczególnych ministerstw. W gruncie rzeczy, procedując w ten sposób najczęściej oddalano petycje, ale w sposób niejako rozciągnięty w czasie. Otóż PET, po otrzymaniu i rozpatrzeniu odpowiedzi na wysyłane dezyderaty, w zdecydowanej większości przypadków podejmowała decyzje nieuwzględniające petycji. Sporadycznie jednak zdarzało się i tak, że „po rozpatrzeniu odpowiedzi na dezyderat Komisja postanawiała jednocześnie podjąć inicjatywę ustawodawczą” (Gromek 2019, s. 30-31).

Z pewnością można przyjąć, że autorzy wnoszonych do Sejmu petycji składają je z nadzieją na to, że w konsekwencji zawartych w nich postulatów zostaną podjęte inicjatywy legislacyjne. Oczekiwania te, o czym świadczą przedstawione dane, okazały się jednak nieuzasadnione w wypadku zdecydowanej większości petycji złożonych w trakcie ponad trzyletniego funkcjonowania VIII kadencji. Po rozpatrzeniu były one albo od razu oddalane, albo proces podejmowania takich decyzji trwał dłużej – ale z reguły i wtedy petycje najczęściej były uznawane za niezasadne. Tak czy inaczej, łącznie tego typu rozstrzygnięcia zapadły w wypadku 334 z 393 petycji rozpatrzonych do końca 2018 r. Tak wysoki, sięgający niemal 85% odsetek decyzji

⁵Zgodnie z sejmowym regulaminem stałe komisje mogą z nimi występować w określonych sprawach do organów administracji rządowej.

„odmownych” wyraźnie wskazuje na dominujący w Sejmie sposób ich rozstrzygnięcia. Zgodnie z nim, mówiąc najkrócej, zdecydowana większość petycji jest odrzucana. Najrzadziej z kolei, w konsekwencji ich rozpatrywania, można spodziewać się zmian przepisów prawa – o podjęciu takich inicjatyw zdecydowano w wypadku co dziesiątej z analizowanych petycji.

Odpowiedź na pytanie, czy trzydzieści sześć takich decyzji świadczy o tym, że prawo petycji jest realizowane w Sejmie z powodzeniem zależy, jak można sądzić, od tego kto będzie jej udzielał. Członkowie Komisji do Spraw Petycji zapewne odpowiedzieliby twierdząco – ci, którzy petycje wnosili z nadzieją na sukces mierzony zmianą obowiązującego w przedmiocie petycji prawa, prawdopodobnie byłoby odmiennego zdania. „Realizacja prawa petycji przez Sejm z pewnością nie może być postrzegana w kontekście liczby spraw, w których Komisja postanowiła podjąć inicjatywę ustawodawczą” – twierdzi natomiast w tym wypadku Zbigniew Gromek (2019, s. 38) i z jednej strony trudno z tą uwagą polemizować, z drugiej natomiast trudno się z nią zgodzić.

Podsumowanie

W polskim porządku prawnym instytucja petycji, jako narzędzie demokracji semibezpośredniej nie ma charakteru władczego. Oznacza to, że adresat petycji „musi się do niej w odpowiednim czasie ustosunkować, aczkolwiek realizacja postulatów w niej zawartych zależy wyłącznie od jego woli” (Rytel-Warzocha 2015, s. 23). Miarą skuteczności prawa petycji wydaje się więc przede wszystkim jego funkcja inspirująca, skierowana zarówno do obywateli, jak i do władz. Ci pierwsi mogą w ten sposób informować o istotnych ich zdaniem i wymagających zmian kwestiach czy problemach. Z kolei ci drudzy mogą podejmować działania zmierzające do zmiany wskazanego stanu rzeczy. „Liczba i treść petycji może być traktowana jako jeden ze wskaźników pracy organów państwowych, ale przede wszystkim jako źródło inspiracji, zmian i ulepszeń” – konstatuje w tym duchu inny autor (Zaliwski 2016, s. 125-126). W kontekście przedstawionych danych, parafrazując tę uwagę, można powiedzieć, że liczba petycji kierowanych i rozpatrywanych w Sejmie dobrze świadczy o jego pracy – ale należy powiedzieć także, że już niekoniecznie stały się one inspiracją dla legislacyjnych zmian.

Ustawa o petycjach, regulując tryb ich rozpatrywania po siedemnastu latach, które minęły od konstytucyjnego umocowania tej instytucji z pewnością zmieniła nasze prawo. Jeżeli zgodzimy się z refleksją, której autor zwraca uwagę na to, że „demokracja działa kiepsko, gdy obywatele nie ujawniają swoich preferencji, a opinie i oceny skrywają przed innymi, co jest częstym zjawiskiem w dzisiejszych – zwłaszcza tych mniej dojrzałych – demokra-

cyjach przedstawicielskich” (Markowski 2014, s. 129) należy także przyjąć, że ustawa ta powinna sprzyjać funkcjonowaniu polskiej demokracji. W konsekwencji jej uchwalenia obywatele otrzymali przecież kolejną możliwość uczestnictwa w procesie podejmowanych decyzji i informowania organów władzy publicznej o swoich preferencjach w zakresie istotnych dla nich kwestii. Liczba składanych petycji wzrosła – ale biorąc pod uwagę to, jak są rozstrzygane te, których dotyczy przedstawiona analiza, wypada przyznać, że wykorzystywaniu tego demokratycznego instrumentu nie powinny towarzyszyć nadmiernie rozbudowane nadzieje na sukces.

Literatura | References

- BALICKI R., JABŁOŃSKI M. (2015), Słowo wstępne, [w:] Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, s. 13-15.
- BALICKI R. (2015), Geneza prawa petycji, [w:] Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, s. 19-26.
- BANUL K., PAZDERSKI F., SCHIMANEK T., SOBIESIAK-PENSZKO P. (2016), Raport podsumowujący monitoring wdrażania ustawy o petycjach, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- GROMEK Z. (2019), Realizacja prawa petycji przez Sejm VIII kadencji (lata 2015-2018). Wybrane zagadnienia, „Przegląd Sejmowy”, nr 3, s. 21-40.
- JACKOWSKI M. (2015), Prawo petycji a actio popularis, [w:] Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, s. 353-362.
- KOPIŃSKA G. (2019), Petycje – czy dobrze wykorzystywany instrument aktywności obywatelskiej? http://www.batory.org.pl/forum_idei/blog_idei/grazyna_kopinska_petycje_czy_dobrze_wykorzystywany_instrument_aktywnosci_obywatelskiej [data dostępu: 20.02.2019]
- MARKOWSKI R. (2014), Demokracja i demokratyczne innowacje. Z teorii w praktykę, Instytut Obywatelski, Warszawa, <http://www.institutobywatelski.pl/23144/publikacje/raporty/demokracja-i-demokratyczne-innowacje-z-teoria-w-praktyke> [data dostępu: 30.05.2020]

- MIJA rok od wejścia w życie Ustawy o petycjach, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/mija-rok-od-wejscia-w-zycie-ustawy-o-petycjach> [data dostępu: 09.06.2020].
- PETYCJE, wnioski, skargi jako instrumenty ochrony praw obywatelskich – konferencja RPO i instytutu Nauk Prawnych PAN, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/petycje-wnioski-skargi-jako-instrumenty-ochrony-praw-obywatelskich-konferencja-rpo-i-pan> [data dostępu: 25.06.2020]
- RYTEL-WARZOCHA A. (2015), Instytucja petycji w Polsce oraz w krajach europejskich – stan obecny i perspektywy, „Opinie i ekspertyzy Kancelarii Senatu” OE-238, <http://petycje.senat.edu.pl/uploads/drive/PDF/OE-238-internet.pdf> [data dostępu: 10.06.2020]
- SENAT przyjął ustawę o petycjach, <https://www.senat.gov.pl/aktualnosci/art,7350> [data dostępu: 14.08.2019]
- SPRAWOZDANIE Komisji do Spraw Petycji z działalności w VIII kadencji Sejmu (2015-2019), Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VIII kadencja, Warszawa, orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/opis_PET/file/opis_PET.pdf [data dostępu: 14.03.2020]
- USTAWA z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, Dziennik Ustaw 2014, poz. 1195, <http://www.dziennikustaw.gov.pl/du/2014/1195/1> [data dostępu: 20.08.2019]
- UZASADNIENIE do senackiego projektu ustawy o petycjach, druk nr 2135, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=2135> [data dostępu: 10.01.2020]
- WÓJCICKA E. (2015) Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- WÓJCICKA E. (2017) Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach – uwagi krytyczne, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, nr 1, s. 159-172.
- WYGODA K. (2015) Forma petycji, [w:] Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, s. 423-444.
- ZALIWSKI J. (2016), Prawo petycji a prawo skargi powszechnej w świetle obowiązujących uregulowań prawnych, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej imienia Witelona w Legnicy”, 19(2) s. 117-128.
- ŻAK J. (2015), Petycja zbiorowa jako instrument demokracji semibezpośredniej, [w:] Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, s. 283-292.