



Warszawa, 22-05-2024 r.

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**Marcin Wiącek**

**VII.604.32.2023.MP**

**Pan Poseł**

**Rafał Bochenek**

**Przewodniczący Komisji do Spraw  
Petycji**

**Sejm RP**

**ePUAP**

**Pan Senator**

**Robert Mamątow**

**Przewodniczący Komisji Petycji**

**Senat RP**

**ePUAP**

Szanowni Panowie Przewodniczący,

w 2023 r. z wnioskiem do Rzecznika Praw Obywatelskich zwrócili się przedstawiciele Zespołu Spraw Lokalnych Inicjatywy „Nasz Rzecznik”, przedstawiając postulaty co do pożądaných zmian w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870; dalej: ustawa o petycjach). Wniosek zawierający owe postulaty przesyłam w załączeniu do niniejszego wystąpienia.

W Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich dokonano szczegółowej analizy propozycji zmian w ustawie o petycjach zgłoszonych przez przedstawicieli Inicjatywy „Nasz Rzecznik”. Przeprowadzona analiza pozwala na wyciągnięcie wniosku, że istotna część

owych postulatów zasługuje na rozważenie. Poniżej znajduje się zestawienie dotyczący poszczególnych postulatów wraz z uwagami Rzecznika Praw Obywatelskich.

### **1. Uwagi dotyczące postanowień art. 3 ustawy o petycjach**

Wnioskodawcy krytykują postanowienia art. 3 ustawy o petycjach, który brzmi następująco: „O tym, czy pismo jest petycją, decyduje treść żądania, a nie jego forma zewnętrzna”. Zdaniem Wnioskodawców, to „de facto wola i kwalifikacje urzędnika decydują” o odpowiedniej klasyfikacji pisma.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, umieszczenie w ustawie o petycjach art. 3 w obecnym brzmieniu stanowiło pozytywną reakcję na postulat sformułowany przez ekspertkę z zakresu prawa konstytucyjnego, prof. dr hab. Monikę Florczak-Wątor, która opiniując projekt ustawy (w którym brakowało ww. przepisu), stwierdziła: „(...) pojawiają się wątpliwości co do sposobu procedowania w sytuacji, gdy podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji uznałby, że pismo do niego skierowane nie jest petycją z uwagi na jego przedmiot. Projekt ustawy nie przewiduje bowiem pozostawienia takiego pisma bez rozpoznania, jak również nie wprowadza innej ścieżki procedowania, w szczególności nie wymaga rozpatrzenia tego pisma w trybie skargi lub wniosku. W tej ostatniej kwestii pożądane byłoby wskazanie w projekcie, że o tym, czy pismo jest petycją, skargą, czy wnioskiem decyduje jego treść, a nie forma zewnętrzna” (M. Florczak-Wątor, *Opinia prawna na temat senackiego projektu ustawy o petycjach*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2014, nr 2, s. 194). Zatem, w ślad za M. Florczak-Wątor, należy wskazać, że przepis art. 3 ustawy jest potrzebny, ponieważ służy uniknięciu niepożądanego sytuacji, w której np. pismo niebędące petycją w ogóle nie zostanie rozpatrzone, choć powinno zostać potraktowane jako wniosek lub skarga. Przydatność tego przepisu potwierdza również praktyka rozpatrywania petycji w Biurze RPO.

Z drugiej jednak strony Wnioskodawcy proponują, aby wprowadzono instytucję „odwołania od nieprawidłowego zakwalifikowania petycji”, które to odwołanie miałby rozpatrywać wojewoda w terminie maksymalnie 30 dni. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, ten postulat dotyczący prawidłowego kwalifikowania petycji jest wart rozważenia. W praktyce bowiem organ władzy publicznej może nieprawidłowo ocenić treść pisma, naruszając istotę prawa do petycji, a decyzja taka nie podlega weryfikacji.

### **2. Uwagi dotyczące postanowień art. 8 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach**

Zdaniem Wnioskodawców, w przepisie tym brakuje doprecyzowania, co oznacza termin „niezwłocznie”.

Choć termin „niezwłocznie” jest często spotykany w systemie prawa i oznacza „bez zbędnej zwłoki”, czyli w pierwszym terminie, w jakim podjęcie określonej czynności jest możliwe, to należy zgodzić się z Wnioskodawcami, że celowe byłoby wskazanie konkretnego terminu dokonania przez podmiot rozpatrujący petycję lub urząd go obsługujący wymienionych w art. 8 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach czynności. Pewnym wzorcem godnym częściowego naśladowania wydaje się tutaj art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902; dalej: ustawa o dostępie do informacji publicznej), który brzmi następująco: „Udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, z zastrzeżeniem ust. 2 i art. 15 ust. 2”. Ze względu jednak na to, że w art. 13 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej chodzi o podjęcie działań merytorycznych, a w art. 8 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach – o czynności o charakterze ściśle technicznym (w szczególności zamieszczenie skanu petycji na stronie internetowej), celowe wydaje się ustanowienie krótszego niż 14-dniowy, np. 7-dniowego, terminu maksymalnego dokonania owych czynności.

Ponadto, ewentualną nowelizację ustawy o petycjach należałoby wykorzystać dla realizacji zgłaszanego wcześniej postulatu Rzecznika Praw Obywatelskich, aby doprecyzować art. 8 ust. 2 tej ustawy. Chodzi o to, aby nie budziło wątpliwości, że podmioty rozpatrujące petycję czy też urzędy je obsługujące, mają obowiązek publikować na swoich stronach internetowych nie tylko sam skan petycji, ale też skan udzielonej odpowiedzi na petycję. Obecnie bowiem praktyka w tym zakresie jest niejednolita i budzi wątpliwości<sup>1</sup>.

### **3. Uwagi dotyczące postanowień art. 10 ust. 1 ustawy o petycjach**

Przepis art. 10 ust. 1 ustawy o petycjach stanowi: „Petycja powinna być rozpatrzona bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia jej złożenia”. W ocenie Wnioskodawców jest to zbyt długi termin; proponują oni termin wynoszący maksymalnie miesiąc.

---

<sup>1</sup> Zob. wystąpienie RPO <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-urzedu-petycje-publikowanie-odpowiedzi-kprp-kprm> (dostęp: 9 maja 2024 r.).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, jest to postulat identyczny z tym, który wyraziła M. Florczak-Wątor w cytowanej powyżej opinii prawnej (zob. Ibidem, s. 196) i wydaje się, że Wnioskodawcy mają rację, twierdząc, że 3 miesiące to już nie jest termin niezwłocznego załatwienia petycji. Ewentualnie można rozważyć pozostawienie terminu 3-miesięcznego dla Sejmu, Senatu i organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, jako podmiotów, do których kierowana jest bardzo duża liczba petycji, wymagających działania kolektywnego. W przypadku pozostałych adresatów petycji, należałoby ustanowić termin maksymalnie miesięczny.

#### **4. Uwagi dotyczące postanowień art. 15 ustawy o petycjach**

Wnioskodawcy sygnalizują niejasność tego przepisu, wynikającą z faktu, że odesłanie w ustawie o petycjach do odpowiedniego stosowania w zakresie nieuregulowanym przepisów k.p.a. nie zawiera wyliczenia tych przepisów, przez co nie wiadomo, które z nich należy stosować odpowiednio.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, warto w tym kontekście podkreślić, że na podobną wątpliwość zwróciła uwagę w cytowanej powyżej opinii prawnej M. Florczak-Wątor (zob. Ibidem, s. 197–198), postulując jednak – inaczej niż Wnioskodawcy – nie dokonanie wyliczenia w przepisie odsyłającym do konkretnych przepisów k.p.a., tylko rezygnację z odesłania i uregulowanie określonych materii w samej ustawie o petycjach. Autorka ta stwierdziła: „Moim zdaniem jednak najbardziej pożądanym byłoby całkowite zrezygnowanie w ustawie o petycjach z odesłania do Kodeksu postępowania administracyjnego. Skoro bowiem tylko nieliczne jego przepisy dotyczące skarg i wniosków mogłyby znaleźć zastosowanie jako przepisy uzupełniające postanowienia ustawy o petycjach, to bardziej zasadne wydaje się uregulowanie tych kilku kwestii w sposób kompletny w samej ustawie o petycjach. Pozwoliłoby to na uwzględnienie specyfiki petycji i trybu jej rozpatrywania, a tym samym wyeliminowałoby trudności związane z ustaleniem tego, na czym miałyby polegać odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących skarg i wniosków” (Ibidem, s. 198). Wydaje się, że postulat M. Florczak-Wątor ma tę przewagę nad propozycją Wnioskodawców, że pozwala całkowicie usunąć wątpliwości dotyczące odpowiedniego stosowania przepisów. Należałoby jednak przemyśleć, jakie dodatkowe – w stosunku do obecnych – materie trzeba by włączyć do ustawy o petycjach.

#### **5. Uwagi dotyczące propozycji dodania nowych przepisów do ustawy o petycjach**

Wnioskodawcy postulują dodanie przepisów dotyczących obowiązkowego wezwania osób składających petycję i ich wysłuchania, jak również dotyczących obowiązku udzielenia głosu osobom, które chcą go zabrać w trakcie posiedzenia, na którym rozpatrywana jest petycja.

W przekonaniu Rzecznika Praw Obywatelskich na aprobatę – ze względu na zwiększenie poziomu tzw. partycypacji obywatelskiej – zasługuje pierwszy z tych dwóch postulatów. Drugi natomiast jawi się jako bardziej kontrowersyjny, a to z uwagi na potencjalne niebezpieczeństwo dezorganizacji prac komisji rozpatrujących petycje w sytuacji, w której każdy zainteresowany mógłby zabrać głos. Można zresztą zasadnie stać na stanowisku, że wnoszący petycję są głosem określonego środowiska, zatem wystarczające jest przyznanie głosu właśnie im, a niekoniecznie wszystkim zainteresowanym osobom.

W kontekście powyższego, stosownie do art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2023 r. poz. 1058), zwracam się do Panów Przewodniczących z uprzejmą prośbą o podjęcie działań w celu wykonania – przez sejmową Komisję do Spraw Petycji albo przez Senat (z inicjatywy Komisji Petycji) – inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do uwzględnienia ww. postulatów zaproponowanych przez przedstawicieli Inicjatywy „Nasz Rzecznik”. Jednocześnie uprzejmie proszę Panów Przewodniczących o poinformowanie mnie o zajęтым stanowisku.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

Przedstawiciele Inicjatywy „Nasz Rzecznik”:

██████████

████████████████████

[REDACTED]

[REDACTED]