



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 10-02-2021 r.

Adam Bodnar

VII.604.1.2021.JZ

**Pan  
Krzysztof Kwiatkowski  
Senator RP  
Przewodniczący  
Komisji Ustawodawczej  
Senatu RP**

**e-PUAP**

Szanowny Panie Przewodniczący,

w odpowiedzi na pismo Pana Przewodniczącego z dnia 18 stycznia 2021 roku (sygn. BPS.DKS.KU.0401.3.2021), uprzejmie proszę o przyjęcie mojego **stanowiska i opinii w zakresie projektu o zmianie ustawy o petycjach (druk senacki nr 310; dalej jako: „projekt”)**.

Pragnę podkreślić na wstępie, że zgodnie z art. 63 Konstytucji RP każdy ma prawo składać petycje 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 określa ustawa.

**Zgodzić się należy, że petycja postrzegana jest jako powszechna, dogodna forma ochrony praw i interesów jednostki, zarówno własnych, jak i cudzych.** Jako prawo polityczne, prawo petycji umożliwia jednostkom współdziałanie w wypełnianiu funkcji publicznych. Jest to bowiem instrument prawny, który odpowiednio skonstruowany, pozwala m.in. obywatelom oddziaływać na procesy decyzyjne.

Rzecznik Praw Obywatelskich monitoruje uważnie kwestię gwarancji konstytucyjnego prawa petycji, a w szczególności funkcjonowanie ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 poz. 870; dalej jako: „ustawa o petycjach”). Stara się

identyfikować m.in. bariery w praktycznym korzystaniu z tego bardzo ważnego mechanizmu przez uprawnione podmioty. Wielokrotnie formułował w tym zakresie wystąpienia i opinie.

Rzecznik Praw Obywatelskich z uwagą zatem zapoznał się z przygotowanym projektem o zmianie ustawy o petycjach, zawartym w druku senackim nr 310. Pragnę podnieść następujące kwestie w tym zakresie.

### **1. Petycje składane za pomocą środków komunikacji elektronicznej.**

W projekcie przewiduje się zmianę treści art. 4 ust. 5 ustawy o petycjach, odnoszącego się do petycji składanych za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Obecnie wskazany przepis ma brzmienie:

„5. 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”;

Zgodnie z projektem, ust. 5 ma brzmieć:

„5. Petycja składana za pomocą środków komunikacji elektronicznej jest opatrzona kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym oraz zawiera adres poczty elektronicznej podmiotu wnoszącego petycję.”;

Warto w powyższym kontekście zauważyć, że procedura składania petycji, w tym za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w zamierzeniu ustawodawcy uchwalającego ustawę o petycjach miała być możliwie uproszczona. Stanowiło to wyraz dążenia do uczynienia z petycji narzędzia rzeczywiście powszechnego i jak najłatwiej dostępnego, co miało przełożyć się również na skalę korzystania z niego przez uprawnione podmioty. Jak zauważają przedstawiciele doktryny prawa w odniesieniu do petycji składanych za pomocą środków komunikacji elektronicznej: „efekt [...] mógłby **zostać zniweczony, gdyby**

**prawodawca dał możliwości korzystania z tej drogi wyłącznie posiadaczom profili zaufanych ePUAP, czy osobom posiadającym bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu”** (K. Wygoda, *Forma petycji* [w:] R. Balicki, M. Jabłoński <red.>, *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, Wrocław 2015, s. 432). Na marginesie rozważań pragnę również zauważyć, że dzięki proobywatelskiej wykładni sądów administracyjnych, obywatele mogą uzyskiwać informację publiczną poprzez wnioski składane zwykłą pocztą elektroniczną, bez potrzeby weryfikacji kwalifikowanym podpisem elektronicznym lub podpisem elektronicznym potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP.

W tym kontekście powstaje pytanie o charakter proponowanej w projekcie zmiany i nowe brzmienie art. 4 ust. 5 ustawy o petycjach. Jakkolwiek w uzasadnieniu wskazuje się, że „[...] projekt przewiduje wprowadzenie zmiany w zakresie petycji składanej za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Proponowane zmiany polegają na tym, że petycja składana w tej formie **będzie mogła być opatrzona** nie tylko kwalifikowanym podpisem elektronicznym, ale także podpisem zaufanym albo podpisem osobistym”, to odnotować należy jednocześnie proponowaną zmianę w obrębie zdania pierwszego ust. 5, z obecnego: „Petycja składana za pomocą środków komunikacji elektronicznej **może być** opatrzona [...]”, na „Petycja składana za pomocą środków komunikacji elektronicznej **jest** opatrzona [...]”.

Ta istotna kwestia nie jest więc w pełni jasna. Jeśli bowiem przyjąć, że art. 4 ust. 5 ustawy o petycjach w nowym brzmieniu będzie odczytywany jako zawierający jedyny, wyłączny katalog możliwości składania petycji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, to choć przepis wymienia nowe mechanizmy złożenia petycji: z wykorzystaniem podpisu zaufanego albo podpisu osobistego, jednak wprowadzałby jednocześnie obligatoryjność jednej ze wskazanych form komunikacji elektronicznej. Przy takiej interpretacji, ewentualna formalizacja składania petycji **wydawałaby się rozwiązaniem nadmiernie obciążającym podmioty składające petycje, w tym obywateli**<sup>1</sup>. W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich kwestia regulacji w tym zakresie wymaga więc rozważenia i ewentualnego doprecyzowania.

---

<sup>1</sup> Pragnę zauważyć, że stanowisko takie Rzecznik Praw Obywatelskich prezentował już wcześniej, m.in. w wystąpieniu z dnia 31 maja 2016 roku skierowanym do Ministra Rozwoju w odniesieniu do projekt ustawy o usługach zaufania, identyfikacji elektronicznej oraz zmianie niektórych ustaw (pismo o sygn. VII.604.4.2016. MW/JZ).

## 2. Zbiorcza informacja o petycjach.

Pragnę zwrócić uwagę również na kwestię proponowanych w projekcie zmian w zakresie przygotowania zbiorczej informacji, o której mowa w art. 14 ustawy o petycjach, która ma, zgodnie z projektem, zostać rozszerzona o informacje dotyczące „**petycji przesłanych do innych podmiotów do rozpatrzenia, a także pism, które wpłynęły i nie zostały uznane za petycje**”.

Jakkolwiek intencja projektodawcy zmierzająca do **zwiększenia poziomu informacji o rzeczywistym funkcjonowaniu prawa petycji i mechanizmów zawartych w ustawie o petycjach jest słuszna i zasługuje na wsparcie**, to Rzecznik pragnie zwrócić uwagę na dwie istotne kwestie w zakresie planowanej zmiany brzmienia art. 14 ustawy o petycjach.

Po pierwsze, obowiązek o którym mowa w tym przepisie (umieszczanie zbiorczej informacji) spoczywa, co do zasady, **na podmiocie właściwym do rozpatrzenia petycji**. Powstaje pytanie o zasadność informowania właśnie przez te podmioty o „petycjach przesłanych do innych podmiotów do rozpatrzenia”. Być może warto rozważyć zobowiązanie do informowania (wyodrębnienia informacji) o petycjach przesyłanych do danego, przygotowującego informację zbiorczą, podmiotu właściwego do rozpatrzenia petycji przez innych adresatów petycji, którzy uznali się za niewłaściwych do jej rozpatrzenia.

Na marginesie powyższego pragnę podkreślić, że obserwacje Rzecznika Praw Obywatelskich wskazują na możliwość nadinterpretowania, a wręcz nadużywania procedury przewidzianej w art. 6 ust. 1 ustawy o petycjach i zbyt pochopne uznawanie się przez adresatów petycji za podmiot niewłaściwy do jej rozpatrzenia i określanie podmiotu właściwego do jej rozpatrzenia na dość problematycznych i wątpliwych podstawach.

W odniesieniu do zmiany przewidzianej w art. 14 ustawy pragnę również zwrócić uwagę na proponowany obowiązek zawarcia informacji dotyczących „pism, które wpłynęły i nie zostały uznane za petycje”. Warto wziąć bowiem pod uwagę, że do szeregu podmiotów wpływają pisma, które z zasady ich funkcjonowania, w przeważającej większości są rozpatrywane na innej podstawie niż ustawa o petycjach. Dla przykładu do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływa corocznie kilkadziesiąt tysięcy pism, z których zdecydowana

większość jest rozpoznawana jako wnioski w rozumieniu art. 80 Konstytucji RP oraz w rozumieniu ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627).

### **3. Problematyka petycji kierowanych do wielu podmiotów.**

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie zwrócić uwagę na przewidywane zmiany i uregulowanie kwestii „kierowania petycji do wielu podmiotów”. W zakresie tym przewidziano zmiany w art. 2, art. 4 ust. 2 oraz art. 12 ustawy o petycjach, które przewidują:

- „wprowadzenie przepisu jednoznacznie wskazującego, że petycję w danej sprawie składa się wyłącznie do jednego podmiotu;
- wprowadzenie wymogu składania przez podmiot wnoszący petycję oświadczenia, że adresat petycji jest jedynym podmiotem, do którego wnoszona jest petycja w danej sprawie;
- modyfikację przesłanek pozwalających na pozostawienie petycji bez rozpatrzenia – podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji będzie mógł pozostawić petycję bez rozpatrzenia także w przypadku petycji, która w tej samej sprawie i przez ten sam podmiot została złożona wcześniej do innego podmiotu właściwego do rozpatrzenia petycji”.

Jak wskazano w uzasadnieniu: „[...] Pięć lat obowiązywania i praktycznego stosowania ustawy o petycjach pozwala dostrzec pewne jej mankamenty. Najczęściej pojawiającą się kwestią jest sytuacja, w której podmiot wnoszący petycję w danej sprawie kieruje ją jednocześnie do wielu podmiotów właściwych do jej rozpatrzenia. Niejednokrotnie petycja składana jest w tej samej sprawie do Sejmu, Senatu czy też poszczególnych ministerstw. Powoduje to nieuzasadnioną konieczność zaangażowania w rozpatrzenie tej samej sprawy kilku instytucji i powielanie pracy nad badaniem sprawy i finalnym rozpatrzeniem petycji”.

**W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich wszelkie zmiany prowadzące do ograniczenia konstytucyjnego prawa petycji powinny być poprzedzone szczególnym namysłem i bardzo wnikliwą analizą.** Jak się wydaje, kwestia wnoszenia petycji w danej sprawie do wielu podmiotów na takie szczegółowe zbadanie zasługuje. Bardzo istotne będą opinie podmiotów, które z takimi sytuacjami się spotykają, pozwalające określić m.in. skalę problemów.

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie jednocześnie, na podstawie m.in. napływających do Rzecznika spraw, zauważyć, że zdarzają się sytuacje kierowania przed ten sam podmiot jednobrzmiących petycji do różnych podmiotów (np. postulujące przyjęcie konkretnych uchwał przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego). Mają one jednak wyrzucić każdorazowo „osobny” skutek w postaci np. przyjęcia uchwał.

**Niezmiernie istotne jest więc z powyższych względów odpowiednie, jasne i nie budzące trudności interpretacyjnych (również wśród podmiotów składających petycję) uregulowanie ewentualnych ograniczeń i nowych wymogów formalnych petycji.** Bardzo ważne będzie również precyzyjne zarysowanie konkretnych skutków jakie powoduje brak ich spełnienia (m.in. brak oświadczenia „podmiotu wnoszącego petycję, że adresat petycji jest jedynym podmiotem, do którego jest wnoszona petycja w danej sprawie”, o którym mowa w proponowanym w projekcie brzmieniu art. 4 ust. 2 pkt. 5 ustawy o petycjach).

Mając powyższe na względzie, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627), uprzejmie proszę Pana Przewodniczącego o przyjęcie powyższych uwag, poinformowanie o nim Państwa Senatorów oraz wykorzystanie w dalszych pracach nad ustawą. Jednocześnie pragnę podkreślić, że opinia może zostać uzupełniona i rozszerzona w przypadku wyrażenia takiego oczekiwania przez Wysoki Senat.

Łączę wyrazy szacunku

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/