

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2024.01.03.02>

dr hab. Marcin DĄBROWSKI

<https://orcid.org/0000-0001-8780-9715>

Wydział Prawa i Administracji, UWM w Olsztynie

e-mail: marcin.dabrowski@uwm.edu.pl

Petycja – prawdziwy czy pozorny instrument inicjowania prac ustawodawczych?

Streszczenie

Przedmiotem opracowania jest analiza skuteczności petycji jako środka inicjującego postępowanie ustawodawcze. Autor w pierwszej kolejności prezentuje petycję jako konstytucyjny instrument prawny służący komunikowaniu się społeczeństwa z parlamentem oraz procedurę rozpatrywaną petycji. W części badawczej poddano analizie petycje składane do Sejmu i Senatu w okresie od 13 października 2019 r. do 6 maja 2023 r. Autor ustalił, że do izb parlamentarnych wpłynęło w tym czasie ponad 1100 petycji. Na podstawie 50 z nich organy parlamentarne zainicjowały prace ustawodawcze. Obecnie znajdują się one na różnym etapie postępowania prawodawczego, przy czym parlament uchwalił już 10 ustaw.

Słowa kluczowe: petycja, Sejm, Senat, inicjatywa ustawodawcza, procedura legislacyjna, komisja parlamentarna.

Wprowadzenie

W obrocie prawnym petycja wydaje się być środkiem stosunkowo niedocenianym i mało popularnym. Traktowana jest ona trochę jako środek ostatecznej szansy, ostatecznego ratunku w sytuacjach gdy zawiodły klasyczne instrumenty procesowe (np. pozwy, środki zaskarżenia, wnioski do TK) lub zainteresowany nie ma możliwości ich wykorzystania. W rzeczywistości petycje to środki bardzo szerokiego, niesformalizowanego oddziaływania na funkcjonowanie organów władzy publicznej. Faktycznie mają one niewładczy i nieprocesowy charakter, jednakże stanowią potencjalnie ważny kanał komunikacyjny pomiędzy społeczeństwem a organami władzy publicznej. Ich istotą – i zarazem głównym atutem – jest to, że mają niesformalizowany charakter, co skutkuje ich dużą do-

stępnością. Drugą zasadniczą cechą, a zarazem swoistym mankamentem jest to, że są one niewiążące. Organy władzy publicznej mają co prawda obowiązek rozpatrzenia petycji, jednakże wnioski, sugestie w nich zawarte nie obligują organów do podjęcia jakichkolwiek działań. Czyni to petycje instrumentami, których głównym zadaniem jest realizacja funkcji informacyjnej (komunikacyjnej). Na ich podstawie organy władzy publicznej uzyskują wiedzę odnoszącą się do nieprawidłowości, dysfunkcji występujących w obrocie prawnym, życiu społecznym, gospodarczym itp.

Celem mojego opracowania jest przedstawienie wpływu petycji na funkcjonowanie ustawodawcy. Skupię się głównie na problemie badawczym, czy petycje stanowią skuteczny/nieskuteczny środek inicjowania prac parlamentarnych. Innymi słowy, czy w oparciu o te instrumenty wszczynane są procedury ustawodawcze przez parlament. Przedmiotem moich badań są tylko i wyłącznie petycje adresowane do Sejmu i do Senatu. W konsekwencji analizom poddane zostaną tylko procedury legislacyjne, które zainicjowane zostały przez posłów, komisje poselskie i przez Senat RP. Poza przedmiotem opracowania pozostawiam natomiast petycje adresowane do innych podmiotów, które posiadają inicjatywę ustawodawczą, np. Rady Ministrów i Prezydenta RP. Badania obejmują działalność Sejmu IX Kadencji oraz Senatu X kadencji i obejmują okres od 13 października 2019 r. do 6 maja 2023 r.

Jako podstawowe metody badawcze przyjąłem metodę statystyczną oraz metodę porównawczą. Metoda statystyczna posłużyła do analizy relacji zbioru (liczby) petycji (adresowanych do Sejmu i do Senatu) oraz przygotowanych na ich podstawie inicjatyw ustawodawczych i uchwalonych ustaw. Jej celem jest wykazanie wzajemnych zależności pomiędzy tymi zbiorami. Zastosowanie metody porównawczej miało na celu zestawienie efektywności petycji adresowanych do Sejmu i petycji adresowanych do Senatu. W opracowaniu wykorzystałem również metodę dogmatyczno-prawną. Posłużyła ona do analizy obowiązujących aktów normatywnych, które regulują zagadnienia powiązane z petycjami. Do badań posłużyły mi materiały zamieszczone na stronach internetowych Sejmu¹ i Senatu², które dotyczyły prac odpowiednich komisji parlamentarnych.

1. Petycja jako instrument i środek prawny oddziaływania na funkcjonowanie izb parlamentarnych.

Artykuł 63 Konstytucji RP z 1997 r.³ stanowi ustrojową i prawną podstawę omawianego środka. Wynika z niego, że

¹ <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=KOMISJAST&NrKadencji=9&KodKom=PET> [dostęp: 5.05.2023].

² <https://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/komisja,196,komisja-praw-czlowieka-praworzadnosc-i-petycji.html> [dostęp: 5.05.2023].

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz.483 z późn. zm.

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.

M. Jabłoński oraz J. Węgrzyn pojęcie (prawa do) petycji identyfikują z

uprawnieniem jednostki, grupy jednostek lub innego podmiotu prawa do przekazania organom władzy publicznej pewnych informacji, które w założeniu mają wpłynąć na podjęcie przez te organy następczych i pożądaných z punktu widzenia wnoszącego działań⁴.

Dla potrzeb niniejszego wystąpienia przyjmuję nieco odmienne (węższe) rozumienie pojęcia petycji niż ww. definicja. Interesują mnie bowiem tylko i wyłącznie petycje adresowane do Sejmu i do Senatu z wnioskami o zmianę ustaw.

W swoim założeniu art. 63 ustawy zasadniczej ma realizować kilka podstawowych zasad ustrojowych: demokratycznego państwa prawnego, suwerenności narodu (partycypacji społecznej) dialogu społecznego. „Petycje stanowią zatem rodzaj *actio popularis*, czyli środka procesowego opartego na zasadzie powszechności, a więc przysługującego każdemu, a nie tylko osobie, której interesy prawne zostały naruszone”⁵. Są one instrumentem bardzo wielopłaszczyznowego oddziaływania i posiadają złożony charakter. Jest to prawo polityczne, środek ochrony indywidualnego interesu, środek ochrony interesów społecznych. Petycje mogą służyć zabezpieczeniu konstytucyjnych praw i wolności jednostki. Ponadto stanowią pozasądowy środek ostatniej szansy (wykorzystywany, gdy inne instrumenty zwiodły) i wstępny wniosek o zmianę ustawy.

Artykuł 63 zamyka podrozdział „Wolności i prawa polityczne”, który znajduje się w II rozdziale ustawy zasadniczej. Oznacza to, że ustrojodawca zakwalifikował prawo petycji do praw politycznych i stanowi ono kanał komunikacyjny pomiędzy społeczeństwem i organami władzy publicznej, w tym z Sejmem i Senatem. Petycje służą realizacji interesów zarówno indywidualnych, jak i grupowych i ogólnospołecznych, i mogą być wnoszone zarówno w celu ochrony interesów indywidualnych, jak i w interesie ogólnym. Prawo petycji jest publicznym prawem podmiotowym o roszczeniowym charakterze⁶.

Petycja stanowi instrument partycypacji społecznej i jest zarazem elementem demokracji partycypacyjnej⁷. Na pierwszy rzut oka wydaje się, że instrument ten posiada duży potencjał i mógłby stanowić ważne źródło inspiracji pra-

⁴ M. Jabłoński, J. Węgrzyn, *Prawo petycji jako prawo polityczne*, [w:] R. Balicki, M. Jabłoński (red.), *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, Wrocław 2015, s. 243.

⁵ A. Rytel-Warzocho, *Prawo petycji w Polsce na tle rozwiązań europejskich – stan obecny i perspektywy*, Warszawa 2012, s. 16; J. Szczepkowski, *Prawo petycji po nowelizacji w 2016 r. ustawy o petycjach*, „Studia Prawnicze KUL” 2017, nr 2(70), s. 168–169.

⁶ K. Działocha, *Prawo petycji w obowiązującym ustawodawstwie i proponowane kierunki zmian*, [w:] *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim. Opinie i ekspertyzy*, Warszawa 2008, s. 2.

⁷ M. Chrzanowski, *Prawo petycji jako instrument rozwoju działalności prawodawczej Senatu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 4(62), s. 326.

wodawczej⁸. W literaturze przedmiotu można odnaleźć głosy, że „bez wątplenia prawo petycji ma wpływ na rozwój aktywności prawodawczej Senatu”⁹. Wskazuje się również, że „Prawo petycji może pełnić ważną funkcję w rozwoju demokratycznego państwa prawnego ze względu na pewne cechy tej instytucji, jakimi są powszechność, przystępność, a także mały poziom sformalizowania, co pozwala na zmniejszenie dystansu między obywatelami i innymi podmiotami składającymi petycję a jej adresatem. Ponadto jest to środek łatwy w realizacji i niewymagający wysokich nakładów finansowych”¹⁰. Nie rodzi ono obowiązków o charakterze materialnym po stronie organów władzy, tylko formalnym, tj. obowiązek rozpatrzenia petycji. W mojej ocenie jest to prawo o charakterze *leges imperfectae* – jeżeli organ władzy publicznej nie zareaguje na petycję, to nie grozi mu za to żadna sankcja.

Niewątpliwym walorem petycji jest ich bardzo szeroki zakres podmiotowo-przedmiotowy. Mogą one być wnoszone praktycznie w każdej sprawie i mogą stanowić inspiracje do zmiany każdego aktu ustawodawczego. Przepis art. 63 Konstytucji zapewnia więc powszechne prawo petycji¹¹. Mogą one być składane przez nieograniczony katalog podmiotów, w tym w szczególności przez osoby fizyczne, prawne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Petycja może zostać wniesiona przez każdego niezależnie od obywatelstwa. „Nie ma przeszkód, aby każda osoba fizyczna, znajdującą się na terytorium i «pod władzą» RP, mogła złożyć petycję”¹². Zagadnienie to nabiera szczególnego znaczenia, w odniesieniu do oddziaływania na funkcjonowanie parlamentu (np. prawa wyborczego, obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej) itp., które zastrzeżone są tylko dla obywateli RP. Znane są też przypadki, gdy petycje wnoszone były przez organy władzy publicznej, w szczególności działające w ramach jednostek samorządu terytorialnego np. przez wójtów¹³. Zagadnienie to jest o tyle ciekawe, że organy władzy publicznej zasadniczo są adresatami petycji¹⁴, a nie ich nadawcami. Nie wdając się w spór toczący się wokół tego zagadnienia przyjmuję, że dopuszczalne jest wnoszenie petycji przez jednostki samorządu terytorialnego i ich organy¹⁵. Jednakże w tym przypadku nie jest to instrument, który znajduje podstawę w art. 63 Konstytucji RP. Kompetencji do wnoszenia petycji

⁸ K. Zawiślak, *Inspiracja ustawodawcza w polskim procesie legislacyjnym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 4, s. 48, 63.

⁹ M. Chrzanowski, op. cit., s. 327.

¹⁰ Ibidem, s. 331

¹¹ M. Ożóg, *Uregulowania instytucji petycji w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 5(130), s. 119; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 151.

¹² J. Galster, D. Lis-Staranowicz, *Zakres podmiotowy prawa do petycji w Polsce i w Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 3(146), s. 64.

¹³ Szerzej na ten temat: ibidem, passim.

¹⁴ K. Działocha, op. cit., s. 3.

¹⁵ Inaczej: J. Galster, D. Lis-Staranowicz, op. cit., s. 67–68.

przez tego typu podmioty należy się dopatrywać bardziej w art. 165 ust. 2, art. 166 Konstytucji RP oraz w preambule i wynikającej z niej zasady pomocniczości i współdziałania władz.

2. Procedura rozpatrywania petycji

Procedura rozpatrywania petycji przez izby parlamentarne uregulowana jest w trzech aktach normatywnych: 1) ustawa z 11 lipca 2014 r. o petycjach¹⁶; 2) regulamin Sejmu (art. 126a–126g)¹⁷, 3) regulamin Senatu (art. 90a–90g)¹⁸.

W obu izbach parlamentarnych petycje rozpatrywane są w oparciu o dwie zasady. Po pierwsze, termin rozpatrzenia nie powinien przekroczyć 3 miesięcy. Przy czym jest to tzw. termin instrukcyjny, którego naruszenie nie skutkuje żadnymi sankcjami i w praktyce jest często nieprzestrzegany. Po drugie, w odniesieniu do petycji nie obowiązuje zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych. Oznacza to, że jeżeli izba (komisja) nie rozpatrzy petycji w okresie swojego funkcjonowania, to będzie ona przedmiotem prac izby kolejnej kadencji. Zatem zakończenie kadencji Sejmu/Senatu nie przerywa pracy nad petycją. Rozwiązanie to należy ocenić pozytywnie¹⁹.

Zgodnie z postanowieniami regulaminów petycję do izby wnosi się na piśmie lub z pomocą środków komunikacji elektronicznej. Marszałek Sejmu kieruje ten dokument do Komisji do Spraw Petycji, natomiast Marszałek Senatu do Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji.

Załatwienie sprawy przez sejmową Komisję do Spraw Petycji może polegać w szczególności na:

- a) wniesieniu projektu ustawy,
- b) wniesieniu poprawki do projektu ustawy,
- c) przedstawieniu innej komisji sejmowej swojej opinii,
- d) złożeniu wniosku do NIK o przeprowadzenie kontroli,
- e) przekazaniu petycji organowi właściwemu,
- f) nieuwzględnieniu żądania będącego przedmiotem petycji.

Przewodniczący komisji sejmowej przekazuje Marszałkowi Sejmu informację o sposobie załatwienia petycji, natomiast Marszałek przekazuje ją wnoszącemu petycję.

¹⁶ T.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 870.

¹⁷ Uchwała Sejmu RP z 20 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu RP, t.j. M.P. z 2021 r. poz. 483 z późn. zm.

¹⁸ Uchwała Senatu RP z 23 listopada 1990 r., Regulamin Senatu RP, t.j. M.P. z 2018 r. poz. 846 z późn. zm.

¹⁹ Podobnie: M. Chrzanowski, op. cit., s. 330; M. Radajewski, *Wyjątki od zasady dyskontynuacji prac polskiego parlamentu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 2, s. 166. Przykładowo w 2020 r. senacka Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji kontynuowała prace nad 31 petycjami z Senatu IX kadencji (za: M. Chrzanowski, op. cit., s. 330).

Załatwienie sprawy przez senacką Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji może polegać w szczególności na:

- a) złożeniu Marszałkowi Senatu wniosku o podjęcie inicjatywy ustawodawczej wraz z projektem ustawy,
- b) upoważnieniu jednego z członków Komisji do złożenia określonego wniosku o charakterze legislacyjnym w czasie dyskusji nad danym punktem porządku obrad Senatu,
- c) przedstawieniu Marszałkowi Senatu opinii w sprawie celowości skorzystania przez Senat lub jego organ z uprawnień określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ustawie lub Regulaminie Senatu,
- d) nie podjęciu żadnych działań,
- e) przekazaniu petycji organowi właściwemu,
- f) nieuwzględnieniu żądania będącego przedmiotem petycji.

Przewodniczący Komisji zawiadamia wnoszącego petycję o sposobie jej załatwienia, w tym o jej przekazaniu właściwemu organowi władzy publicznej.

3. Analiza statystyczna petycji wniesionych do izb parlamentarnych w latach 2019–2023

Wyżej wskazałem, że przedmiotem badań są petycje rozpatrzone w Sejmie IX kadencji przez Komisję do Spraw Petycji oraz w Senacie X kadencji przez Komisję Praw Człowieka, Praworządności i Petycji. Kadencja parlamentu rozpoczęła się 13 października 2019 r. Analiza obejmuje stan na dzień 6 maja 2023 r. W badanym okresie do obu izb wniesiono łącznie 1167 petycji, w tym 604 do Sejmu i 563 do Senatu.

3.1. Petycje rozpatrzenie przez komisję sejmową

W okresie od 13 października 2019 r. do 6 maja 2023 r. sejmowa Komisja do Spraw Petycji rozpatrzyła łącznie 604 petycje (w roku 2019 – 0, 2020 – 129, 2021 – 332, 2022 r. – 119 oraz w 2023 r. – 24).

Sejmowa Komisja do Spraw Petycji w badanym okresie w 284 przypadkach nie uwzględniła petycji. Oznacza to, że treść żądania, wniosku, informacji itp. była dla organu nieprzekonywująca i Komisja po merytorycznej analizie pisma podjęła decyzję o jego bezzasadności bądź też bezpodstawności. W jednym przypadku Komisja pozostawiła petycję bez rozpoznania w oparciu o treść art. 12 ustawy o petycjach. Stanowi on, że podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji może pozostawić bez rozpatrzenia petycję złożoną w sprawie, która była przedmiotem petycji już rozpatrzonej przez ten podmiot, jeżeli w petycji nie powołano się na nowe fakty lub dowody nieznanne podmiotowi właściwemu do rozpatrzenia petycji. W 284 przypadkach Komisja zdecydowała się uchwalić dezyderaty. Są to dokumenty adresowane do innych organów władzy publicznej, z reguły do

Prezesa Rady Ministrów lub któregoś z ministrów. Zawierają one pytania, sugestie, wnioski o analizę, wnioski o przedstawienie badań, opisy programów itp. W 12 przypadkach Komisja uznała, że nie jest właściwa do rozpoznania petycji i przekazała sprawę innemu organowi. Najczęściej były to albo inne komisje sejmowe albo któryś z ministrów. W 15 przypadkach komisja uchwaliła opinie, w których merytorycznie ustosunkowała się do treści petycji. W roku 2022 w stosunku do 8 petycji Komisja nie ustaliła swojego stanowiska i zdecydowała się na przedłużenie postępowania i odroczenie terminu rozpatrzenia petycji. Identyfikacyjnie rzecz się ma z 32 petycjami rozpatrywanymi w roku 2023.

Tabela 1. Petycje rozpatrzone przez komisję sejmową od 13 października 2019 r. do 6 maja 2023 r.

Okres	PETYCJE ROZPATRZONE PRZEZ KOMISJĘ SEJMOVĄ							
	Liczba rozpatrzonych	Pozostawione bez rozpatrzenia	Nieuwzględnione	dezyderaty	Wniesione przez komisję projekty ustaw	Przekazanie innemu organowi	Uchwalona opinia	Przedłużenie terminu rozpatrzenia
od 13 X 2019 do 31 XII 2019	0	0	0	0	0	0	0	0
od 1 I 2020 do 31 XII 2020	129	0	54	66	7	2		0
od 1 I 2021 do 31 XII 2021	332	0	179	128	8	8	9	0
od 1 I 2022 do 31 XII 2022	119	1	51	44	7	2	6	8
od 1 I 2023 do 6 V 2023	24	0	0	0	0	0	0	24
łącznie	604	1	284	238	22	12	15	32

Źródło: badania własne.

Sejmowa Komisja do Spraw Petycji, w odróżnieniu do komisji senackiej, posiada samodzielną inicjatywę ustawodawczą. Stanowi ona pochodną treści art. 118 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu. Komisja uznała, że 22 petycje są uzasadnione i stwierdziła, że na ich podstawie należy wnieść projekty ustaw. Stanowi to 3,6% wszystkich rozpatrzonych w badanym okresie petycji. W latach 2020–2022 Komisja w oparciu o rozpatrzone petycje wniosła projekty 34 ustaw (po 10 projektów w 2020 r. i 2021 r., natomiast w 2022 r. 14 projektów). Rozbieżność pomiędzy cyframi 22 (liczba petycji) i 34 (liczba projektów) wynika z faktu, że w kilku przypadkach Komisja na podstawie jednej petycji wniosła dwa lub więcej projekty ustaw.

Spośród wszystkich wniesionych przez Komisję projektów ustaw tylko jeden został odrzucony. W przypadku pozostałych procedura została zakończona uchwaleniem ustawy i wejściem jej w życie bądź nadal jest kontynuowana. Odrzucony projekt dotyczył zmiany kodeksu postępowania administracyjnego (dodania jednego przepisu) i został on odrzucony w pierwszym czytaniu (por. druk sejmowy nr 178). Obecnie w Sejmie toczy się procedura ustawodawcza w stosunku do 27 projektów ustaw wniesionych przez Komisję. Wszystkie są na etapie I czytania²⁰. Natomiast 6 projektów już zostało uchwalonych i ogłoszonych w Dzienniku Ustaw²¹.

Tabela 2. Sposoby rozpatrzenia petycji przez komisję sejmową

TYP DZIAŁANIA	LICZBA PETYCJI	UDZIAŁ PROCENTOWY
Pozostawione bez rozpatrzenia	1	0,16%
Nie uwzględnione	284	47%
dezyderaty	238	39,4%
Wniesione przez komisję projekty ustaw	22 petycje (34 projekty ustaw)	3,6%
Przekazanie innemu organowi	12	2%
Uchwalona opinia	15	2,5%
Przedłużenie terminu rozpatrzenia	32	5,3%
Łączna liczba rozpatrzonych	604	100%

Źródło: badania własne.

3.2. Petycje rozpatrzenie przez komisję senacką

W okresie od 13 października 2019 r. do 6 maja 2023 r. senacka Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji rozpatrzyła łącznie 563 petycje (w roku 2019 – 0, 2020 – 203, 2021 – 189, 2022 r. – 106 oraz w 2023 r. – 65, przy czym w odniesieniu do 23 petycji prace się jeszcze toczą).

Komisja nie uwzględniła i uznała za bezprzedmiotowe bądź nieuzasadnione 350 petycji i zakończyła wobec nich postępowanie (z reguły jednogłośnie). W dwóch przypadkach pozostawiła petycje bez rozpoznania z uwagi na ich wy-

²⁰ Stan na 6 maja 2023 r.

²¹ Są to: 1) ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o przedsiębiorstwach państwowych oraz ustawy o gospodarce komunalnej, Dz. U. 2021 poz. 8; 2) ustawa z dnia 1 października 2021 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy spójności terminologicznej systemu prawnego, Dz. U. 2021 poz. 2052; 3) ustawa z dnia 8 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy, Dz. U. 2021 poz. 1529; 4) ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o Narodowym Banku Polskim oraz ustawy – Kodeks karny wykonawczy, Dz. U. 2022 poz. 22; 5) ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, Dz. U. 2022 poz. 1005; 6) ustawa z dnia 6 października 2022 r. o zmianie ustawy o lasach oraz ustawy – Kodeks wykroczeń, Dz. U. 2022 poz. 2311.

cofanie przez podmiot wnoszący. W 78 przypadkach zwróciła się do innego organu, najczęściej do któregoś z ministrów, o wydanie opinii, która potrzebna była do kontynuowania postępowania i merytorycznego ustosunkowania się do treści petycji. W 44 przypadkach komisja zakończyła postępowania i przekazała swoje wnioski organowi kompetentnemu do podjęcia działań bądź też przekazała petycję podmiotowi właściwemu do jej rozpatrzenia.

Tabela 3. Petycje rozpatrzone przez komisję senacką od 13 października 2019 r. do 6 maja 2023 r.

Okres	PETYCJE ROZPATRZONE PRZEZ KOMISJĘ SENACKĄ						
	Liczba rozpatrzonych	Pozostawione bez rozpatrzenia	Nieuwzględnione	Wniosek o opinię innego organu	Wniesione przez komisję projekty ustaw	Przekazanie innemu organowi	Przedłużenie terminu rozpatrzenia
od 13 X 2019 do 31 XII 2019	0	0	0	0	0	0	0
od 1 I 2020 do 31 XII 2020	203	2	141	24	9	4	23
od 1 I 2021 do 31 XII 2021	189	0	80	23	4	35	47
od 1 I 2022 do 31 XII 2022	106	0	86	13	3	1	3
od 1 I 2023 do 6 V 2023	65	0	43	18	0	4	+23 obecnie w toku
łącznie	563	2	350	78	16	44	

Źródło: badania własne.

Komisje senackie nie posiadają inicjatywy ustawodawczej. Taką kompetencję posiada Senat jako cała izba (por. art. 118 ust. 1 Konstytucji RP). Komisje senackie, w tym i Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, posiadają jedynie prawo do wszczęcia postępowania w Senacie w sprawie wniesienia projektu ustawy (art. 76 ust. 1 Regulaminu Senatu).

W badanym okresie senacka Komisja złożyła 16 wniosków do marszałka Senatu o podjęcie inicjatywy ustawodawczej. Stanowi to niespełna 3% wszystkich wniesionych do Senatu petycji. Spośród tych projektów 7 nadal procedowanych jest w Senacie. W stosunku do kolejnych 5 projektów Senat podjął uchwałę o wniesieniu inicjatywy ustawodawczej i obecnie projekty są na etapie I czytania

w Sejmie²². Natomiast skutecznie zakończyła się procedura ustawodawcza w odniesieniu do 4 projektów zainicjowanych przez Senat RP w oparciu o wniesioną petycję²³.

Tabela 4. Sposoby rozpatrzenia petycji przez komisję senacką

TYP DZIAŁANIA	LICZBA PETYCJI	UDZIAŁ PROCENTOWY
Pozostawione bez rozpatrzenia	2	0,35%
Nie uwzględnione	350	53,6%
Wniosek o opinię innego organu (podmiotu)	78	13,85%
Wniesione przez komisję projekty ustaw	16	2,84%
Przekazanie innemu organowi	44	7,81%
Przedłużenie terminu rozpatrzenia	73	12,97%
Łączna liczba rozpatrzonych	563	100%

Źródło: badania własne.

Podsumowanie

Podsumowując prace nad petycjami w Sejmie i w Senacie, należy wskazać kilka kwestii. Po pierwsze same izby *in gremio* nie pracują na petycjami. Zadanie to zostało przekazane wyspecjalizowanym, wewnętrznym stałym organom izb. Zbliżona jest liczba petycji składanych do Sejmu (604) i Senatu (563). Ponadto w oparciu petycje komisje w podobnej liczbie przypadków inicjują prace ustawodawcze (k. sejmowa – 22 petycje, k. senacka – 16 petycji). Ważną, już wcześniej sygnalizowaną różnicą jest fakt, że komisja sejmowa posiada samodzielną inicjatywę ustawodawczą, natomiast komisja senacka uprawniona jest do wszczęcia prac w Senacie w celu przygotowania i wniesienia inicjatywy ustawodawczej.

W okresie od 13 października 2019 r. do dnia 6 maja 2023 r. sejmowa Komisja do Spraw Petycji i senacka Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji rozpatrzyły łącznie 1167 petycje. W oparciu o 36 petycji komisje zdecydowały się na rozpoczęcie procedury ustawodawczej, co stanowi 3,08% wszystkich wniesionych petycji do parlamentu. Łącznie w wniesiono 50 projektów. Siedem

²² Stan na dzień 6 maja 2023 r.

²³ Są to ustawy: ustawa z dnia 20 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. 2021 poz. 1038; ustawa z dnia 23 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o Trybunale Stanu, Dz. U. 2021 poz. 1560; ustawa z dnia 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. 2021 poz. 2289, ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. 2022 poz. 1457.

projektów nadal pozostaje na etapie przygotowania inicjatywy ustawodawczej przez Senat, trzydzieści dwa projekty są obecnie procedowane w Sejmie i znajdują się na etapie I czytania. Jeden projekt został odrzucony przez Sejm w pierwszym czytaniu. Dziesięć inicjatyw okazało się skutecznymi i w oparciu o nie parlament uchwalił ustawy.

Tabela 5. Wniesione i procedowane projekty ustaw na podstawie rozpatrzonych petycji

50 PROJEKTÓW USTAW 36 NA 1167 ROZPATRZONYCH PETYCJI (3,08%)	
Projekty nadal procedowane w Senacie	7
Wniesione projekty ustaw (obecnie I czytanie)	32
Odrzucone przez Sejm	1
Uchwalone ustawy	10

Źródło: badania własne.

Statystyki wskazują, że nieco ponad 3% petycji składanych do Sejmu i Senatu stanowi asumpt dla organów parlamentu do zainicjowania procedury ustawodawczej. Z jednej strony wydaje się, że to stosunkowo niewiele. Z drugiej, nawet ten odsetek stanowi dla mnie pewne pozytywne zaskoczenie. Przystępując do badań, zakładałem bowiem całkowitą nieskuteczność tych instrumentów. Faktycznie zdecydowana większość petycji nie stanowi podstawy do rozpoczęcia prac prawodawczych. Trudno jednak zakładać, że powinno być inaczej. Wszak bardzo szeroki zakres przedmiotowy, poziom i zakres merytoryczny oraz zwiększająca się liczba wykluczają możliwość rozpoczynania procedury ustawodawczej na podstawie wszystkich wniesionych do parlamentu petycji. Ponadto nie wszystkie petycje kierowane do izb zawierają wnioski o zmianę ustawy. Mimo wszystko okazuje się, że petycje są stosunkowo wnikliwie analizowane i poddane merytorycznej analizie, w szczególności w Senacie. Niewiązący charakter przesługuje znaczenie i skuteczność petycji na treść samego dokumentu oraz na wagę podniesionych w nim argumentów. Im ciężar gatunkowy argumentacji będzie poważniejszy, tym jest większa szansa dostrzeżenia i uwzględnienia petycji przez adresata.

Uznaję, że nie można mówić o braku skuteczności petycji jako instrumentu stanowiącego asumpt do rozpoczęcia prac parlamentarnych. W tym ujęciu mogą stanowić i w pewnym zakresie stanowią one swoiste *fontes iuris oriundi* – źródło powstania prawa. M. Chrzanowski słusznie zauważa, że liczba składanych petycji oraz działań podejmowanych na ich podstawie wskazują na tendencje rozwojowe tego instrumentu²⁴. Powodować będzie to wzrost ich znaczenia oraz w pewnym zakresie podniesienie poziomu merytorycznego. Jeżeli ta tendencja

²⁴ M. Chrzanowski, op. cit., s. 331.

się utrzyma, to należy założyć, że będą one coraz istotniejszym źródłem inspiracji działań ustawodawczych. Ich funkcja komunikacyjna przyczyni się do poszerzenia kanałów wymiany informacji pomiędzy izbami parlamentarnymi i społeczeństwem. W konsekwencji ma to szansę wzmocnić ich rolę inspiracyjną.

Bibliografia

- Chrzanowski M., *Prawo petycji jako instrument rozwoju działalności prawodawczej Senatu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 4(62).
- Działocha K., *Prawo petycji w obowiązującym ustawodawstwie i proponowane kierunki zmian*, [w:] *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim. Opinie i ekspertyzy*, Warszawa 2008.
- Galster J., Lis-Staranowicz D., *Zakres podmiotowy prawa do petycji w Polsce i w Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 3(146).
- Jabłoński M., Węgrzyn J., *Prawo petycji jako prawo polityczne*, [w:] R. Balicki, M. Jabłoński (red.), *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, Wrocław 2015.
- Ożóg M., *Uregulowania instytucji petycji w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 5(130).
- Radajewski M., *Wyjątki od zasady dyskontynuacji prac polskiego parlamentu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 2.
- Rytel-Warzocho A., *Prawo petycji w Polsce na tle rozwiązań europejskich – stan obecny i perspektywy*, Warszawa 2012.
- Szczepkowski J., *Prawo petycji po nowelizacji w 2016 r. ustawy o petycjach*, „Studia Prawnicze KUL” 2017, nr 2(70).
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008.
- Zawiślak K., *Inspiracja ustawodawcza w polskim procesie legislacyjnym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 4.

Akty normatywne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Ustawa z 11 lipca 2014 r. o petycjach, t.j. z 2018 r. Dz. U. poz. 870.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. 2021 poz. 1038.
- Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o przedsiębiorstwach państwowych oraz ustawy o gospodarce komunalnej, Dz. U. 2021 poz. 8.

- Ustawa z dnia 1 października 2021 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy spójności terminologicznej systemu prawnego, Dz. U. 2021 poz. 2052.
- Ustawa z dnia 8 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy, Dz. U. 2021 poz. 1529.
- Ustawa z dnia 23 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o Trybunale Stanu, Dz. U. 2021 poz. 1560.
- Ustawa z dnia 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. 2021 poz. 2289.
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o Narodowym Banku Polskim oraz ustawy – Kodeks karny wykonawczy, Dz. U. 2022 poz. 22.
- Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, Dz. U. 2022 poz. 1005.
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. 2022 poz. 1457.
- Ustawa z dnia 6 października 2022 r. o zmianie ustawy o lasach oraz ustawy – Kodeks wykroczeń, Dz. U. 2022 poz. 2311.
- Uchwała Sejmu RP z 20 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu RP, t.j. M.P. z 2021 r. poz. 483 z późn. zm.
- Uchwała Senatu RP z 23 listopada 1990 r., Regulamin Senatu RP, t.j. M.P. z 2018 r. poz. 846 z późn. zm.

Inne

<https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=KOMISJAST&NrKadencji=9&KodKom=PET> [dostęp: 5.05.2023].

<https://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/komisja,196,komisja-praw-czlowieka-praworzadnosci-i-petycji.html> [dostęp: 5.05.2023].

Petition – real or apparent instrument to initiate legislative procedure?

Abstract

The subject of the study is the analysis of the effectiveness of petitions as a means of initiating legislative proceedings. The author presents petitions as a constitutional legal instrument for communication between the public and the parliament, the procedure of considering petitions. In the research part of the article, the author analyses petitions submitted to the Sejm and the Senate between the 13th. October 2019 and the 6th. May 2023. He indicates that more than 1,100 petitions were submitted to the parliamentary chambers during this period. On the basis of 50 petitions, parliamentary bodies have initiated legislative procedures. They are currently at various stages of legislative proceedings, with parliament having already passed 10 statutes.

Keywords: petition, Sejm, Senate, legislative initiative, legislative procedure.