

KANCELARIA SENATU
BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych

Opinie prawne na temat
projektu ustawy o petycjach

OPINIE I EKSPERTYZY

OE-115

PAŹDZIERNIK 2009

Spis treści:

1. Prof. zw. dr hab. Bogusław Banaszak – Opinia na temat projektu ustawy o petycjach..... 3
2. Prof. zw. dr hab. Adam Jaroszyński – Opinia w sprawie projektu ustawy o petycjach.... 10

Materiał przygotowany przez Dział Analiz i Opracowań Tematycznych Biura Analiz i Dokumentacji.
Biuro zamawia opinie, analizy i ekspertyzy dotyczące poszczególnych projektów ustaw sporządzone
przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.
Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.

©Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2009

Redakcja:
Robert Stawicki

Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska – tel. 022 694 94 32, fax 022 694 94 28,
e-mail: sokolows@nw.senat.gov.pl
Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel.022 694 98 53,
e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 022 694 98 04

Opinia na temat projektu ustawy o petycjach

Uwagi wstępne

Konstytucja posługuje się terminem „petycja”, ale nie określa, czym różni się ta instytucja od skargi i wniosku mających już na gruncie obowiązującego prawa administracyjnego swoje od dawna ukształtowane znaczenie. Petycja występuje wprawdzie w prawie międzynarodowym i w prawie Unii Europejskiej¹ ale ustawa zasadnicza z pewnością nie odnosi się do tej instytucji ani na płaszczyźnie prawno-międzynarodowej ani unijnej. Z zasady racjonalnego działania ustrojodawcy wynika, że celowo użył w prawie wewnętrznym nazwy „petycja”, aby umożliwić każdemu wystąpienie do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji wykonujących zadania zlecone z zakresu administracji publicznej za pomocą środka, który nie jest ani skargą ani wnioskiem w rozumieniu dotychczasowym. W państwach demokratycznych petycja ma swoje utrwalone znaczenie jako środek, za pomocą którego jednostka lub grupa osób zwraca się do organu władzy publicznej. Może ona zawierać elementy krytyki omawianych w niej zjawisk, propozycje zmian, reform, informacje mające spowodować podjęcie przez adresata działań pożądaných z punktu widzenia podmiotu zwracającego się do niego lub działań leżących

¹ Art. 21 zd. 1 TWE przewidujący, iż każdy obywatel UE ma prawo składania petycji do Parlamentu Europejskiego na zasadach wskazanych w art. 194, który stanowi: „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 działalności Wspólnoty, które dotyczą ich bezpośrednio”.

w interesie osób trzecich lub w interesie społecznym. Petycja może zawierać także pytanie skierowane do organu władzy publicznej.

Mimo wyraźnego nakazu skierowanego w art. 63 zd. 2 Konstytucji do ustawodawcy nie uchwalono dotychczas ustawy regulującej tryb rozpatrywania petycji. Ustrojodawca przewidział wprawdzie, że tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa, ale nie oznacza to konieczności uchwalenia jednej ustawy regulującej ten tryb w przypadku wszystkich tych instytucji. Chodzi raczej, analogicznie jak w przypadku podobnych sformułowań w innych postanowieniach Konstytucji, o ustawę jako o rodzaj aktu prawnego mający unormować rozpatrywanie petycji i pozostałych instytucji wymienionych w art. 63. W przypadku wniosków i skarg ustrojodawca nie nakazuje uchwalenia nowej ustawy, gdyż nie używa czasu przyszłego „określi”. Wystarczy więc uregulowanie trybu ich rozpatrywania w istniejących ustawach, o ile spełniają one wymogi konstytucyjne. Tryb rozpatrywania skarg i wniosków reguluje kodeks postępowania administracyjnego (kpa). On też rozwijając postanowienia Konstytucji zawiera regulacje pozwalające na zdefiniowanie obu instytucji i nie ma potrzeby wydawania nowych aktów prawnych dotyczących tej materii. Wbrew wcześniejszemu (z 2000 r.) stanowisku sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych obowiązujące przepisy kpa o skargach i wnioskach nie wypełniają w pełni nakazu płynącego z art. 63 zd. 2 Konstytucji.

Potrzeba uchwalenia ustawy o petycjach

Przed przystąpieniem do szczegółowej analizy przekazanego do opinii projektu ustawy powstaje zawsze pytanie o zasadność uchwalenia konkretnej regulacji ustawowej. Zasadność ta wydaje się oczywista dla autorów opiniowanego projektu, ale sprawa ta może budzić kontrowersje. Chodzi tu o odpowiedź na pytanie, czy potrzebna jest nowa ustawa tylko o rozpatrywaniu petycji, czy wystarczy odpowiednie przepisy wprowadzić do kpa.

Kodeks zawiera wprawdzie regulacje dotyczące petycji, ale nie wypełniają one w pełni nakazu sformułowanego w art. 63 zd. 2 Konstytucji i nie normują trybu rozpatrywania petycji. W tej sytuacji można założyć, że skoro kodeks ten wyczerpująco reguluje rozpatrywanie skarg i wniosków to w drodze jego nowelizacji i dodania do kpa norm obejmujących rozpatrywanie petycji ustawodawca wypełni zadanie nałożone przez Konstytucję. Dzięki temu jedna ustawa regulowałaby tryb rozpatrywania wszystkich instytucji przewidzianych w art. 63 Konstytucji. Ku temu stanowisku wydaje się przychylić Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, który w piśmie z dnia 12 maja 2008 r.

skierowanym do Rzecznika Praw Obywatelskich stwierdził, że „zasadnym wydaje się rozważenie kwestii szczegółowego uregulowania trybu rozpatrywania petycji w kodeksie postępowania administracyjnego, analogicznie jak to uczyniono w sprawie skarg i wniosków”. Stanowisko takie ma także swoich zwolenników wśród przedstawicieli nauki prawa².

Ze względu na tradycje instytucji petycji i jej różnice z pozostałymi dwiema wymienionymi w art. 63 Konstytucji lepszym rozwiązaniem wydaje się jednak uchwalenie ustawy poświęconej wyłącznie petycjom. Różnice te przejawiają się choćby w tradycyjnie szerszym kręgu adresatów petycji niż skarg i wniosków. Mam tutaj na myśli Sejm i Senat jako adresata petycji. Kodeksu postępowania administracyjnego nie można byłoby stosować w przypadku regulowania trybu rozpatrywania petycji przez obie izby parlamentu. Uchwalenie ustawy dotyczącej petycji podkreśli nie tylko ich znaczenie ustrojowe, ale uwypukli te różnice, co nie pozwoli na ich traktowanie jako specyficznej odmiany wniosku bądź skargi, co wydają się sugerować niektórzy przedstawiciele nauki prawa. Przykładem może być dr Wojciech Orłowski, który pisze: „nie istnieje [...] rozróżnienie jeżeli chodzi o przedmiot wniosku i petycji”³.

Warto przy tym zauważyć, że aczkolwiek nowa ustawa służyłaby tylko rozwinięciu norm konstytucyjnych i nie należała do kategorii aktów, które mają pozwolić na dostosowanie rozwiązań polskich do prawa UE, to jednak z pewnością służyłaby ich dostosowaniu do standardów występujących w innych państwach UE o ugruntowanym od dawna ustroju demokratycznym.

3. Uwagi szczegółowe do projektu ustawy o petycjach

1. Tryb rozpatrywania skarg i wniosków reguluje kodeks postępowania administracyjnego. On też rozwijając postanowienia Konstytucji zawiera regulacje pozwalające na zdefiniowanie obu instytucji. Projekt opiniowanej ustawy powinien więc zachować pewną symetrię (podobieństwo) do rozwiązań występujących w kpa i nie ograniczyć się tylko do regulacji proceduralnych dotyczących rozpatrywania petycji, ale objąć również swoim zakresem elementy definicyjne. Jak słusznie zauważył prof. Kazimierz

² Por. np. W. Orłowski, *Konstytucyjne uwarunkowania prawa petycji*, w: *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim*, Opinie i Ekspertyzy, OE 85, wrzesień 2008, s. 16; R. Piotrowski, *Konstytucyjne uwarunkowania prawa petycji oraz pożądanego kierunków zmian legislacyjnych w tym zakresie*, w: *Prawo petycji ...*, s. 29-30.

³ W. Orłowski, *Prawo składania petycji, wniosków i skarg*, (w:) W. Skrzydło (red.), *Wolności i prawa polityczne*, Zakamycze 2002, s.

Działocha: „Należałoby [...] wyjść najpierw od określenia funkcji (celu) petycji, odróżniając je od funkcji wniosków i skargi, dość szczegółowo opisanej w przepisach k.p.a., a następnie w ścisłym z tym związku określić charakter i zakres spraw, których dotyczy może petycja”⁴. Ku temu stanowisku przychyliła się też dr Ryszard Piotrowski pisząc: „Można odnieść wrażenie, że ustrojodawca w sposób niezbyt przemyślany połączył ze sobą instytucje o różnym znaczeniu. Szacowna instytucja petycji – a więc zbiorowych wystąpień obywateli w doniosłych sprawach publicznych – została zestawiona z wnioskami i skargami znanymi z przedkonstytucyjnej praktyki ustrojowej, z reguły pozbawionymi doniosłości politycznej [...]. W ten sposób ustrojodawca w pewnym sensie zbanalizował instytucję petycji odbierając jej tożsamość związaną z możliwościami, które mogłaby stwarzać jako środek dialogu z władzą”⁵. Wynika z tego, że ustawodawca powinien dokonać zdefiniowania petycji i wyraźnego odróżnienia jej od skargi i wniosku. Pomocne w tym względzie mogłyby być powszechnie aprobowane w literaturze państw demokratycznych określenia petycji⁶. Uzupełnienie projektu opiniowanej ustawy o te treści definicyjne przemawiałoby dodatkowo za poświęceniem tej instytucji odrębnej ustawy i za wyłączeniem z kpa regulacji jej dotyczących. Nie są w tym względzie wystarczające unormowania art. 2 ust. 3 i 4 dotyczące przedmiotu i celu petycji.

2. Art. 2 ust. 1 opiniowanego projektu przewiduje: „Petycja może być złożona przez osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną”. Regulacja ta stanowi rozwinięcie sformułowania konstytucyjnego w art. 63 „każdy ma prawo składać petycję”. Niezbyt szczęśliwe jest jednak umieszczenie w nim pojęcia osoby prawnej bez bliższego określenia, czy chodzi wyłącznie o osoby prawne prawa cywilnego, czy też obejmuje ono również osoby prawne prawa publicznego. Należy tu zwrócić szczególną uwagę na kontrowersje jakie w literaturze prawniczej i orzecznictwie sądowym, zwłaszcza Trybunału Konstytucyjnego, wywołało rozumienie pojęcia „każdy” w kontekście określenia zakresu podmiotowego skargi konstytucyjnej. Opierając się na dorobku polskiej doktryny prawa konstytucyjnego i orzecznictwie TK należy przyjąć, że użyte w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP, pojęcie „każdy” odnosi się do każdej osoby fizycznej (bez względu na jej obywatelstwo), a także do podmiotów, które zdolne są korzystać z przyznanych im przez ustrojodawcę praw (tzn. jeżeli „naruszone prawo należało do kategorii tych praw, których

⁴ K. Działocha, *Prawo petycji w obowiązującym ustawodawstwie i proponowane kierunki zmian*, w: *Prawo petycji ...*, s. 5.

⁵ R. Piotrowski, *Konstytucyjne uwarunkowania ...*, s. 26.

⁶ Por. np. B. Banaszak, *Prawo obywateli do występowania ze skargami i wnioskami*, Warszawa 1997, s. 7-8.

podmiotem jest skarżąca osoba prawna⁷⁾ – tj. organizacje społeczne, stowarzyszenia, partie polityczne lub osoby prawne prawa cywilnego. Nie wchodzi zaś w zakres tego pojęcia organy władzy publicznej. TK uznał również, że „podmioty realizujące funkcje władzy publicznej nie mogą składać skarg konstytucyjnych, gdyż nie są one adresatami uprawnień wynikających z poszczególnych praw konstytucyjnych, lecz adresatami obowiązków związanych z realizacją praw innych podmiotów”⁸. Chodzi tu o osoby prawne prawa publicznego. TK wyjątkowo jednak przyznaje im zdolność wystąpienia ze skargą konstytucyjną, jeżeli przez ograniczanie ich praw dochodzi równocześnie do ograniczenia praw jednostek⁹. Ponadto TK odmówił legitymacji do wystąpienia ze skargą konstytucyjną publicznym podmiotom gospodarczym prowadzącym działalność w formie jednoosobowej spółki Skarbu Państwa stwierdzając równocześnie, że „wobec zmieniającego się obszaru aktywności państwa – w szczególności powstawania nowych form, w ramach których państwo prowadzi działalność gospodarczą – o zdolności skargowej nie może decydować kryterium czysto formalne, tj. umiejscowienie danego podmiotu w określonym systemie organów władzy publicznej, ale kryterium materialne, tj. posiadanie przez skarżące podmioty cech koniecznych, wynikających z wykładni literalnej i funkcjonalnej tekstu Konstytucji”¹⁰. Należy do nich np. kryterium majątkowe pozwalające stwierdzić, czy działalność danego podmiotu oparta jest na własności publicznej, czy prywatnej. Uwzględniając te poglądy, mogące mieć, moim zdaniem, znaczenie również dla określenia zakresu przedmiotowego prawa petycji należy zdecydowanie wyłączyć z niego osoby prawne prawa publicznego i w art. 2 ust. 1 wyraźnie stwierdzić, że petycja może być złożona przez osobę prawną prawa cywilnego.

3. Projektodawca słusznie założył w art. 3 ust. 1, że petycja może być składana wyłącznie w formie pisemnej albo w formie elektronicznej i nie dopuścił, mimo takich postulatów występujących w nauce prawa¹¹, petycji ustnej. Za tym rozwiązaniem przemawia stopień rozwoju cywilizacyjnego i powszechna dostępność formy elektronicznej.

4. Art. 4 ust. 2 opiniowanego projektu przewiduje obowiązek wyrażenia zgody przez podmiot, którego dotyczy petycja, jeżeli składana jest ona w interesie podmiotów trzecich. Postanowienie to koresponduje ze sformułowaniem konstytucyjnym zawartym w art. 63, zgodnie z którym w przypadku petycji składanych „w interesie innej osoby” należy uzyskać

⁷ OTK ZU 5/1999, s. 496.

⁸ OTK ZU 3/B/2001, poz. 72.

⁹ Ibidem.

¹⁰ OTK ZU 11/A/2007, poz. 168.

¹¹ Por. np. K. Działocha, *Prawo petycji ...*, s. 7.

„jej zgodę”. Ustrojodawca celowo, moim zdaniem, użył tu pojęcia „osoba”, a nie podmiot. O ile w skład pojęcia „każdy” określającego zakres podmiotowy prawa petycji mogą wchodzić jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, to trudno sobie wyobrazić, aby takich jednostek, czy szerzej podmiotów nieposiadających osobowości prawnej, mogła dotyczyć petycja składana w interesie podmiotów trzecich. Wówczas powstaje problem jak ustalić, kto może wyrazić zgodę wymaganą przez Konstytucję i ustawę. Jest to zaś łatwe do ustalenia w przypadku osób fizycznych i prawnych. Dlatego też w art. 4 ust. 2 pojecie „podmiot” należy zastąpić używanym przez ustrojodawcę pojęciem „osoba”.

Osobnego rozważenia w tym kontekście wymaga wyrażanie zgody za osoby niepełnoletnie i ubezwłasnowolnione. Niekiedy osoba uprawniona do tego może odmówić tej zgody ze względów innych niż ich dobro (np. ambicjonalnych). Powstaje wobec tego pytanie, co zrobić gdy obiektywnie petycja leży w interesie np. dziecka, a opiekun ustawowy nie wyrazi zgodę na jej złożenie? Trudno byłoby uruchamiać tu jakąś szczególną procedurę prawną (np. sądowe ograniczenie jego uprawnień). Należy przyjąć, że podmiot zainteresowany dobrem takiego dziecka może skorzystać z innych niż petycja środków prawnych dla ochrony jego interesów.

5. Projektodawca słusznie nałożył ograniczenia w art. 5 w prawie korzystania z petycji na osoby prowadzące działalność lobbingsową. Można wprawdzie spotkać w literaturze prawniczej poglądy przemawiające przeciwko takim ograniczeniom¹². Zważywszy jednak na społeczny stosunek do praktyk lobbistycznych ograniczenie takie wydaje się uzasadnione właśnie względami społecznymi i leży w interesie transparentności systemu legislacyjnego.

6. Nie wystarczy w art. 6 ust. 1 zadeklarowanie: „Nikt nie może być narażony na jakikolwiek uszczerbek lub zarzut z powodu złożenia petycji, jeżeli działał w granicach prawem dozwolonych”. Powinno się wskazać jakie środki ochrony przysługują podmiotowi uważającemu, że przepis ten został pogwałcony¹³.

¹² Por. np. W. Orłowski, *Konstytucyjne uwarunkowania ...*, s. 17.

¹³ Podobnego zdania jest też K. Działocha, *Prawo petycji ...*, s. 7.

7. Art. 17 opiniowanego projektu ustawy powinien nałożyć na organy wykonawcze samorządu terytorialnego również obowiązek przedkładania raz na rok organom stanowiącym informacji o petycjach przez nie rozpatrzonych. Zachowana zostałaby w ten sposób pewna symetria z obowiązkami centralnych organów państwowych wobec Sejmu.

Opinia w sprawie projektu ustawy o petycjach

1. W związku z projektem ustawy o petycjach sędzę, że pierwszorzędne znaczenie ma jednak sama zasadność uchwalenia takiej ustawy. Aczkolwiek sporządzenie projektu świadczy już o woli ustawowego uregulowania tej materii, to zawsze jest jednak czas na zmianę albo modyfikację pierwotnego zamiaru.

W moim przekonaniu ustawa w wersji opiniowanego projektu jest zbędna, będzie kolejnym działaniem pogłębiającym inflację prawa, a na dobrą sprawę załatwi niewiele. Przeciwno takiej inicjatywie (podzielał w tym zakresie stanowisko dr Wojciecha Orłowskiego i dr Ryszarda Piotrowskiego przedstawione w materiale "Prawo petycji w ustawodawstwie polskim") przemawiają następujące argumenty.

Po pierwsze, uważam że w art. 63 Konstytucji określenie "petycje", obok wniosków i skarg, zostało użyte jako pewien ozdobnik, pozbawiony własnej treści normatywnej. Chodziło raczej o werbalne nawiązanie do art. 107 Konstytucji z 1921 r., który zresztą nie został nigdy rozwinięty w ustawodawstwie międzywojennym, a także o nawiązanie do terminologii stosowanej w części innych państw i w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską. Twórcy obowiązującej Konstytucji musieli zdawać sobie przecież sprawę, że od strony językowej między "petycją" a "wnioskiem" większej różnicy nie ma: "petycja" to "pismo, zwykle zbiorowe, z jakąś prośbą, kierowane do władz czy osób na wyższym stanowisku; prośba; podanie"¹, "wniosek" to – m.in. – "propozycja skierowana do władz lub do osób na wyższym stanowisku, dotycząca załatwienia jakiejś sprawy"².

Po wtóre, art. 63 Konstytucji przewiduje, że tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa. Formalnie rzecz biorąc, wymóg ten jest obecnie spełniony przez regulację kodeksu postępowania administracyjnego. Co prawda, jeżeli chodzi o tryb rozpatrywania petycji, w sposób szcątkowy. Jest to jednak zrozumiałe ze względu na bliskość znaczeniową petycji i wniosku. Osobna ustawa dotycząca petycji oznaczałaby wykonanie dyspozycji art. 63 *in fine* przez dwie ustawy. Być może, nie zostałyby to uznane

¹ Słownik języka polskiego, t. 6, s. 267, Warszawa 1964.

² Tamże, t. 9, s. 1192, Warszawa 1967.

za niezgodne z Konstytucją, ale na pewno doprowadziłyby do podziału tożsamej materii między dwa akty normatywne, czego nie można uznać za dobrą praktykę legislacyjną.

Po trzecie, powołana w 1958 r. Komisja do opracowania projektu przepisów o postępowaniu administracyjnym, na etapie przygotowywania też do projektu kodeksu postępowania administracyjnego, sporo czasu poświęciła na dyskusję nad kwestią, czy przepisy o skargach i wnioskach, znajdujące się w owym czasie w uchwale Rady Państwa i Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 1950 r.³ w sprawie rozpatrywania i załatwiania odwołań, listów i zażaleń ludności oraz krytyki prasowej powinny zostać ujęte w osobnej ustawie, czy też stać się częścią kpa. Przeważył drugi pogląd. Przyjęte rozwiązanie miało jednak w tamtym okresie PRL racjonalne uzasadnienie. Instytucja skarg (mniej wniosków), była bowiem jedynym instrumentem, do czasu utworzenia w 1980 r. sądownictwa administracyjnego, zwiększającym możliwości uruchamiania pozainstancyjnej kontroli działalności administracji państwowej w sprawach indywidualnych.

W miarę krzepnięcia sądownictwa administracyjnego, przede wszystkim w sensie orzeczniczym, znaczenie skarg dla procedury załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji państwowej (publicznej) malało ("wnioski" są w tym kontekście *à part*) i obecnie jest właściwie minimalne, co nie oznacza, że skargi i wnioski nie odgrywają dużej roli w pozostałym zakresie, w życiu publicznym (np. przez rozpatrywanie pewnej kategorii skarg przez organy uchwałodawcze jednostek samorządu terytorialnego).

Zmierzam do tego, że zmiany, które nastąpiły w systemie prawnym i świadomości prawnej społeczeństwa po 1960 r. (data uchwalenia kodeksu postępowania administracyjnego), a w szczególności po przekształceniach ustrojowych, są podstawą do rozważenia potrzeby wyłączenia przepisów o skargach i wnioskach z kpa i ujęcia ich w osobnej ustawie. Byłoby tam też miejsce na petycje, jeżeli trzeba trzymać się tego, już archaicznego w języku polskim terminu.

2. Odnośnie do samego projektu ustawy, to nasuwa on niżej przedstawione uwagi.

a. Wydaje się, że posłużenie się określeniem "organ władzy publicznej" na oznaczenie możliwego adresata petycji (art. 2 ust. 1) jest zbyt ogólne, ponieważ w takim ujęciu pozwala na kierowanie petycji również do sądów i trybunałów, które w świetle Konstytucji są organami władzy publicznej. Trzeba by więc, albo w ogóle wyłączyć sądy i trybunały, albo przynajmniej wyłączyć możliwość zwracania się z petycjami w sprawach indywidualnych

³ M. P. z 1951 r. Nr A-1, poz. 1.

(nie da się wykluczyć ich bezpośredniego lub pośredniego związku ze sprawami życia zbiorowego lub wartościami wymagającymi szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego), w których toczy się postępowanie prawne. Inaczej bowiem odpowiednio przygotowana i nagłośniona petycja mogłaby stać się instrumentem niedopuszczalnego nacisku na każdy z trybunałów lub sąd w celu wywołania orzeczenia, pożądanego przez składającego petycję.

b. Użyty w art. 2 ust. 1 (oraz w innych przepisach) termin "instytucja społeczna" jest pojęciem opisowym, a nie prawnym, i dlatego nic nie znaczy. Zupełnie wystarczy: "organizacja społeczna".

c. Skoro przedmiotem petycji mają być sprawy dotyczące życia zbiorowego lub wartości chronionych w imię dobra wspólnego, to uważam, że nie można ograniczać kręgu adresatów do podmiotów wymienionych w art. 2 ust. 1. Na życie zbiorowe mają bowiem obecnie wpływ nie tylko organy władzy publicznej i organizacje społeczne wykonujące zadania zlecone, ale również podmioty działające w innych formach prawnych (np. agencje, ZUS), również w formach prawa prywatnego (np. koleje państwowe, największy ubezpieczyciel, firmy energetyczne). Kierunek ten zresztą pewnie się utrzyma, tak że nie ma powodu, aby nie wpływać na działalność takich podmiotów poprzez petycje.

d. Porównanie przedmiotu petycji (art. 2 ust. 3) z przedmiotem wniosku (art. 241 kpa) pokazuje, że przedmiotem wniosku może być także to, co jest objęte art. 2 ust. 3 projektu, ponieważ wyliczenie w art. 241 kpa spraw objętych wnioskiem nie jest wyczerpujące, a jedynie przykładowe. W konsekwencji, art. 8 projektu w istocie pozostawia do uznania adresata, czy potraktuje pismo jako petycję, czy też jako wniosek. Forma petycji może być zaś czasami wygodniejsza ze względu na przepis art. 16 ust. 3 projektu, który wyłącza skargę na wynik rozpatrzenia, inaczej niż w przypadku wniosku (art. 246 kpa).

e. Ze względu na funkcję kontrolną Sejmu wobec rządu, a tym samym w stosunku do administracji publicznej, nie wydaje się właściwe wyłączenie Sejmu z wysłuchiwanie informacji o petycjach rozpatrzonych przez centralne organy państwowe (art. 17 ust. 2 projektu).

