

BADANIA

EKSPERTYZY

REKOMENDACJE

Fundacja Instytut Spraw Publicznych (ISP) jest jednym z wiodących polskich think tanków, niezależnym ośrodkiem badawczo-analitycznym. ISP powstał w 1995 roku. Poprzez prowadzenie badań, ekspertyz i rekomendacji dotyczących podstawowych kwestii życia publicznego Instytut służy obywatelowi, społeczeństwu i państwu. ISP współpracuje z ekspertami i badaczami z polskich i zagranicznych ośrodków naukowych. Wyniki projektów badawczych prezentowane są na konferencjach i seminariach oraz publikowane w formie książek, raportów, komunikatów i rozpowszechniane wśród posłów i senatorów, członków rządu i administracji, w środowiskach akademickich, a także wśród dziennikarzy i działaczy organizacji pozarządowych.

KATARZYNA BANUL, FILIP PAZDERSKI,  
TOMASZ SCHIMANEK, PAULINA SOBIESIAK-PENSZKO

# RAPORT PODSUMOWUJĄCY MONITORING WDRAŻANIA USTAWY O PETYCJACH

INSTYTUT SPRAW  
PUBLICZNYCH



KATARZYNA BANUL, FILIP PAZDERSKI,  
TOMASZ SCHIMANEK, PAULINA SOBIESIAK-PENSZKO

# **RAPORT PODSUMOWUJĄCY** MONITORING WDRAŻANIA USTAWY O PETYCJACH

INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH  
Program Społeczeństwo i Demokracja

Raport powstał w ramach projektu „Upowszechnienie wiedzy na temat petycji jako instrumentu zwiększającego wpływ obywateli na decyzje podejmowane przez administrację publiczną” dofinansowanego ze środków Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelski



Współpraca: Agata Winiarska, Paulina Sobiesiak-Penszko

Redakcja merytoryczna: Tomasz Schimanek

Redakcja językowa: Katarzyna Banul

Korekta: Instytut Spraw Publicznych

Skład: Instytut Spraw Publicznych

Wydrukowano dzięki wsparciu Kancelarii Senatu.

© Copyright by Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2016

ISBN: 978-83-7689-215-3

Wydawca:

Fundacja Instytut Spraw Publicznych  
00-031 Warszawa, ul. Szpitalna 5 lok. 22  
tel.: (22) 55 64 260, faks: (22) 55 64 262  
e-mail: [isp@isp.org.pl](mailto:isp@isp.org.pl), [www.isp.org.pl](http://www.isp.org.pl)

## Spis treści

Wprowadzenie	5
Podstawowe informacje o ustawie o petycjach	6
Cele, założenia i przebieg monitoringu wdrażania ustawy o petycjach	9
Główne wyniki monitoringu wdrażania ustawy o petycjach	10
Petycje w ministerstwach – pierwsze miesiące funkcjonowania ustawy	10
Petycje przyjmowane w ministerstwach po roku funkcjonowania ustawy	12
Petycje w innych organach władzy centralnej	14
Petycje w największych polskich miastach	16
Petycje w gminach wiejskich	20
Dostępność zbiorczych rocznych informacji o petycjach	22
Funkcjonowanie ustawy o petycjach w perspektywie składających petycje i ich adresatów	24
Kluczowe wnioski	28
Kluczowe rekomendacje dotyczące ustawy o petycjach	31
Kluczowe rekomendacje dotyczące praktyki stosowania ustawy o petycjach	33

## Główne wnioski z monitoringu

- wejście w życie ustawy o petycjach 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;
- tylko nieliczne z objętych monitoringiem organów publicznych były przygotowane na wejście w życie ustawy o petycjach. Część nadrobiła zaległości w kolejnych miesiącach obowiązywania ustawy, ale wciąż pozostaje duża luka w tym zakresie, w szczególności dotyczy to monitorowanych samorządów gmin wiejskich;
- w ciągu roku stosowania ustawy pojawiło się szereg mniej lub bardziej istotnych problemów: część z nich związana jest z praktyką stosowania ustawy m.in. niskim stopniem jej znajomości zarówno wśród adresatów petycji, jak i składających petycje, część problemów wiąże się z przepisami ustawy, które są różnie interpretowane lub też nie rozstrzygają pewnych kwestii, np. problemy z odróżnieniem petycji od wniosku.

## Kluczowe rekomendacje:

- podjęcie szerokich działań informacyjno-edukacyjnych skierowanych do obywateli, a przede wszystkim do decydentów i urzędników publicznych, dzięki czemu będą oni lepiej przygotowani do przyjmowania i rozpatrywania petycji i ograniczą ilość naruszeń prawa w tym zakresie; takie działania powinny zostać podjęte przez rząd przy wsparciu organizacji pozarządowych, związków samorządów terytorialnych i mediów;
- opracowanie i upowszechnianie standardów dotyczących obowiązków informacyjnych związanych z przyjmowaniem i rozpatrywaniem petycji, w szczególności dotyczących stron internetowych adresatów petycji; to także zadanie rządu wspieranego przez związki samorządowe i organizacje pozarządowe;
- rozważenie zmian w ustawie o petycjach, które rozwiązywałyby problemy z praktycznym jej stosowaniem, m.in. w zakresie możliwości zaskarżenia procesu rozpatrywania petycji czy rozróżnienia pomiędzy petycją a wnioskiem.

## Wprowadzenie

6 września 2015 roku zaczęła obowiązywać ustawa o petycjach<sup>1</sup>. Jej celem było określenie sposobu składania i rozpatrywania petycji, ale także, a może przede wszystkim, zachęcenie obywateli do korzystania z tej formy dialogu z władzami publicznymi.

Instytut Spraw Publicznych postanowił wspólnie z Senatem Rzeczypospolitej Polskiej oraz Biurem Rzecznika Praw Obywatelskich wspomóc realizację tego drugiego celu i przeprowadził kampanię *Petycja – Twoje prawo* informującą o wejściu w życie ustawy o petycjach oraz o jej głównych postanowieniach. W ramach kampanii, od maja do grudnia 2015 roku, zorganizowano kilkanaście spotkań informacyjnych, przeprowadzony został konkurs dla dziennikarzy mediów regionalnych i lokalnych na najlepszy tekst dotyczący petycji, odbyła się również konferencja inaugurująca wejście w życie ustawy o petycjach. Senat RP przygotował broszury informacyjne, plakaty i gadżety, które rozdawane były uczestnikom konferencji i spotkań. Kampanie wspierały również inne podmioty skupione w ramach koalicji na rzecz upowszechnia prawa do petycji. Osią całej kampanii była strona internetowa: [www.petycje.edu.pl](http://www.petycje.edu.pl), na której nadal dostępne są informacje i materiały edukacyjne dotyczące ustawy o petycjach.

Kampania informacyjna zakończyła się w grudniu 2015 roku, ale spotkania informacyjne, skierowane głównie do przedstawicieli samorządów lokalnych i organizacji obywatelskich, były kontynuowane przez Instytut Spraw Publicznych w 2016 roku. Pod koniec 2015 roku Instytut rozpoczął również monitoring stosowania ustawy o petycjach. Jego celem było zebranie informacji o tym, jak w praktyce wygląda przygotowanie organów władzy i administracji publicznej do przyjmowania i rozpatrywania petycji oraz w jakim stopniu obywatele oraz inne podmioty do tego uprawnione korzystają z tego instrumentu. Monitoring miał także umożliwić zidentyfikowanie problemów i barier w stosowaniu ustawy.

Wyniki monitoringu oraz najważniejsze wnioski i rekomendacje płynące z ich analizy zostały zebrane w niniejszym raporcie. Doświadczenia Instytutu w prowadzeniu spotkań informacyjnych oraz wyniki monitoringu pozwoliły również opracować krótki, praktyczny przewodnik dotyczący ustawy o petycjach. Raport z monitoringu i przewodnik zostały zaprezentowane na konferencji podsumowującej monitoring ustawy, która odbyła się 25 listopada 2016 roku, dostępne są także w wersji elektronicznej na stronie internetowej kampanii i stronie internetowej Instytutu: [www.isp.org.pl](http://www.isp.org.pl).

---

1 Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. 2014 poz. 1195).

Opisane wyżej działania Instytutu Spraw Publicznych zostały przeprowadzone w ramach projektu „Upowszechnienie wiedzy na temat petycji jako instrumentu zwiększającego wpływ obywateli na decyzje podejmowane przez administrację publiczną”, współfinansowanego z budżetu Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w ramach Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich 2015.

## Podstawowe informacje o ustawie o petycjach

Prawo do składania petycji, a także skarg i wniosków gwarantowane jest każdemu w art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>2</sup>. Zgodnie z nim tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa. O ile prawo do składania wniosków i skarg było i jest regulowane przez Kodeks postępowania administracyjnego<sup>3</sup>, o tyle prawo do składania petycji do 2014 roku nie było przedmiotem regulacji żadnej ustawy. Ustawa o petycjach wypełniła tę lukę. Wyznaczyła wzorce postępowania, wskazała, kto może składać petycje, do kogo, w jakich sprawach oraz w jaki sposób. Określiła, co powinien zrobić adresat petycji i w jakim czasie. Co szczególnie istotne dla wszystkich obywateli: ustawa nałożyła na adresatów petycji obowiązki gwarantujące jawność i przejrzystość całego procesu od momentu złożenia petycji do jej rozpatrzenia. Ustawa jest efektem prac zainicjowanych przez Senat RP w 2011 roku. Podjęcie tego tematu było wynikiem dyskusji w ramach Parlamentarnego zespołu ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz doświadczeń Senatu, który w 2009 roku w swoim regulaminie określił sposób rozpatrywania petycji.

Zgodnie z ustawą przedmiotem petycji może być żądanie skierowane do organów władzy publicznej, w szczególności żądanie zmiany istniejącego prawa lub też podjętych przez te organy decyzji. Petycję może złożyć: osoba fizyczna, osoba prawna, jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną lub grupa tych podmiotów. Petycja może być złożona w interesie publicznym, podmiotu wnoszącego petycję lub podmiotu trzeciego, za jego zgodą.

Adresatami petycji mogą być organy władzy publicznej oraz organizacje społeczne w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej.

---

2 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

3 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 23, z późn. zm.).

Ustawa określa również, co powinna zawierać petycja:

- oznaczenie podmiotu wnoszącego petycję; jeżeli podmiotem wnoszącym petycję jest grupa podmiotów, w petycji należy wskazać oznaczenie każdego z tych podmiotów oraz osobę reprezentującą podmioty wnoszące petycję,
- wskazanie miejsca zamieszkania albo siedziby podmiotu wnoszącego petycję oraz adresu do korespondencji; jeżeli podmiotem wnoszącym petycję jest grupa podmiotów, w petycji należy wskazać miejsce zamieszkania lub siedzibę każdego z tych podmiotów,
- oznaczenie adresata petycji,
- wskazanie przedmiotu petycji,
- oraz treść żądania w odniesieniu do przedmiotu petycji.

Jeżeli składający petycję wyraża zgodę na upublicznienie swoich danych, powinien dołączyć do petycji stosowne oświadczenie.

Petycję należy złożyć w formie pisemnej osobiście, pocztą, faksem lub drogą elektroniczną: (e-mail, ePUAP, formularz kontaktowy). Petycja składana w formie tradycyjnej powinna być podpisana przez podmiot wnoszący petycję, a jeżeli podmiotem wnoszącym petycję nie jest osoba fizyczna lub gdy petycję wnosi grupa podmiotów – przez osobę reprezentującą podmiot wnoszący petycję. Petycja składana za pomocą środków komunikacji elektronicznej powinna zawierać adres poczty elektronicznej podmiotu wnoszącego petycję, może także być opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu.

Ustawa wskazuje, że jeżeli petycja nie zawiera danych dotyczących adresata oraz składającego, to nie zostaje rozpatrzona, a jeżeli ma inne braki formalne, to podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji wzywa, w terminie 30 dni od dnia złożenia petycji, podmiot wnoszący petycję do uzupełnienia lub wyjaśnienia treści petycji w terminie 14 dni z pouczeniem, że petycja, której treść nie zostanie uzupełniona lub wyjaśniona, nie będzie rozpatrzona. O tym, czy pismo jest petycją, decyduje treść żądania, a nie jego forma zewnętrzna.

Adresat petycji na swojej stronie internetowej niezwłocznie po wpłynięciu petycji zamieszcza informację zawierającą skan petycji, datę jej złożenia oraz – w przypadku wyrażenia zgody – imię i nazwisko albo nazwę podmiotu wnoszącego petycję lub podmiotu, w interesie którego petycja jest składana. Informacja o petycji powinna być niezwłocznie aktualizowa-



na o dane dotyczące przebiegu postępowania, w szczególności dotyczące zasięgowych opinii, przewidywanego terminu oraz sposobu załatwienia petycji.

Petycja powinna być rozpatrzona bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia jej złożenia. W przypadku wystąpienia okoliczności niezależnych od podmiotu rozpatrującego petycję uniemożliwiających rozpatrzenie petycji w terminie, ulega on przedłużeniu do maksymalnie 6 miesięcy od dnia złożenia petycji.

Jeżeli w ciągu miesiąca od otrzymania petycji przez podmiot właściwy do jej rozpatrzenia składane są dalsze petycje dotyczące tej samej sprawy, adresat może zarządzić łączne rozpatrywanie petycji (petycja wielokrotna). 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 nieznane podmiotowi właściwemu do rozpatrzenia petycji. W takim przypadku podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji niezwłocznie informuje podmiot wnoszący petycję o pozostawieniu petycji bez rozpatrzenia i poprzednim sposobie załatwienia petycji.

Podmiot rozpatrujący petycję zawiadamia podmiot wnoszący petycję o sposobie jej załatwienia wraz z uzasadnieniem w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem odwołania. Podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji corocznie, w terminie do dnia 30 czerwca, umieszcza na swojej stronie internetowej lub stronie internetowej urzędu go obsługującego zbiorczą informację o petycjach rozpatrzonych w roku poprzednim. Informacja ta zawiera w szczególności dane dotyczące liczby, przedmiotu oraz sposobu załatwienia petycji. W kwestiach nie uregulowanych w ustawie zastosowanie mają przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Ustawa o petycjach została uchwalona przez Parlament i podpisana przez Prezydenta RP w 2014 roku, a weszła w życie 6 września 2015 roku.

## Cele, założenia i przebieg monitoringu wdrażania ustawy o petycjach

Celem monitoringu stosowania ustawy o petycjach przeprowadzonego przez Instytut Spraw Publicznych było zebranie informacji dotyczących wdrażania zapisów ustawy w pierwszym roku jej funkcjonowania i poznanie praktyki stosowania nowych przepisów zarówno przez podmioty/instytucje rozpatrujące, jak i składających petycje. Zadaniem monitoringu było:

- dostarczanie informacji i budowanie wiedzy na temat różnych aspektów funkcjonowania ustawy o petycjach (m.in. wypełnianie obowiązków nakładanych ustawą na podmioty zobowiązane do rozpatrywania petycji, procedury związane ze składaniem i rozpatrywaniem petycji etc.),
- identyfikacja zarówno dobrych, jak i złych praktyk związanych z wykorzystywaniem mechanizmu petycji,
- wypracowanie wniosków i rekomendacji opartych na wynikach monitoringu, dotyczących zarówno treści samej ustawy, jak i praktyki jej stosowania.

Monitoringiem zostały objęte trzy grupy adresatów petycji: samorządy w Polsce oraz ich jednostki organizacyjne, administracja rządowa, organizacje społeczne. Uzupełnieniem były informacje pozyskane od podmiotów składających petycje.

Monitoring ustawy o petycjach opierał się o dane gromadzone zarówno na podstawie analiz ilościowych, jak i jakościowych. Źródłem danych były przede wszystkim strony internetowe oraz BIP adresatów petycji, głównie administracji rządowej oraz wybranych jednostek samorządu terytorialnego, a także ankieta on-line skierowana do adresatów i składających petycje. Źródłem danych były także: zogniskowany wywiad grupowy z przedstawicielami podmiotów składających petycje i adresatów petycji oraz informacje dotyczące stosowania ustawy o petycjach dostępne w Internecie oraz w dziennikach ogólnopolskich. Ważnym źródłem informacji o praktyce stosowania ustawy były także spotkania informacyjne prowadzone przez Instytut Spraw Publicznych.

Monitoring prowadzony był od listopada 2015 roku do września 2016 roku. Cyklicznie, przez cały ten okres analizowano dostępne źródła informacji. Wiosną 2016 roku została przeprowadzona ankieta internetowa, skierowana do adresatów petycji i składających petycje, a we wrześniu 2016 roku odbył się zogniskowany wywiad grupowy. Wyniki bieżących analiz prowadzonych w ramach monitoringu opracowywane były w postaci krótkich informacji publikowanych na stronie [www.petycje.edu.pl](http://www.petycje.edu.pl).

Wyniki monitoringu podsumowane zostały w niniejszym raporcie, który przedstawia również kluczowe wnioski i rekomendacje dotyczące ustawy i jej stosowania. W działania monitoringowe zaangażowani byli pracownicy Instytutu Spraw Publicznych: dr Paulina Sobiesiak-Penszko, Agata Winiarska, Filip Pazderski, Katarzyna Banuł, Izabela Przybysz, Małgorzata Koziarek oraz Tomasz Schimanek, ekspert współpracujący z Instytutem Spraw Publicznych.

## Główne wyniki monitoringu wdrażania ustawy o petycjach

### Petycje w ministerstwach – pierwsze miesiące funkcjonowania ustawy

Pierwsza analiza stron internetowych i BIP wszystkich ministerstw została przeprowadzona w listopadzie 2015 roku. Przegląd ten wykazał, że mimo ponad rocznego przewidzianego w ustawie *vacatio legis* nadal ponad 40% resortów (m.in. Ministerstwo Finansów, Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Obrony Narodowej, Skarbu, Sportu i Turystyki, Spraw Zagranicznych) nie dostrzegło w ogóle wejścia w życie ustawy o petycjach. Na ich stronach internetowych i w BIP nie można było znaleźć informacji na temat możliwości i sposobów składania petycji. Nie opublikowano również żadnych zeskanowanych petycji.

Dane prezentowane przez pozostałe ministerstwa pozwalają ocenić, iż skala korzystania przez obywateli z tego mechanizmu w odniesieniu do urzędów administracji rządowej nie była w pierwszych miesiącach funkcjonowania ustawy duża. Do listopada 2015 roku łącznie złożono w informujących o tym ministerstwach zaledwie 19 petycji, z czego najwięcej, bo 6, wniesiono do Ministerstwa Środowiska, 3 – do Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju i tyle samo do Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Nie było wśród nich żadnego przykładu petycji wielokrotnej, a więc petycji dotyczącej tej samej sprawy złożonej przez więcej niż jeden podmiot (art. 11 ustawy o petycjach).

Najbardziej rozbudowane informacje na temat możliwości składania petycji i samej idei tego mechanizmu opublikowały Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (MSW) oraz Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS). Na ich stronach można było znaleźć podstawowe informacje na temat tego, kto może złożyć petycję, czego może ona dotyczyć, co powinna zawierać i jak ją dostarczyć do adresata. Na stronie MPiPS pojawił się ponadto przykładowy formularz petycji, który może stanowić ułatwienie dla osób zainteresowanych skorzystaniem z tej formy zwracania się ze sprawą do urzędu.

Ustawa przewiduje możliwość złożenia petycji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, ale tylko cztery ministerstwa – Spraw Wewnętrznych, Sprawiedliwości, Środowiska oraz Administracji i Cyfryzacji – informowały o tym, wskazywały formę oraz sposób przesłania petycji drogą elektroniczną. W dwóch wypadkach uwzględniono także możliwość skorzystania przez obywateli z elektronicznej platformy usług administracji publicznej ePUAP (zob. <https://epuap.gov.pl/wps/portal/strefa-klienta>). Jedynie MSW stworzyło formularz umożliwiający elektroniczne przesłanie

petycji. W praktyce więc w wielu przypadkach obywatelom pozostawała do dyspozycji jedynie tradycyjna forma składania petycji, co dla niektórych grup – ludzi młodych (dla których Internet jest podstawowym źródłem wiedzy i informacji o świecie) czy osób z niepełnosprawnościami – może stanowić istotną barierę w skorzystaniu z przysługującego im prawa. W tym kontekście warto też wskazać, że jedynie MSW publikuje na swoich stronach informację dla osób, które chcą złożyć petycję przy pomocy tłumacza Polskiego Języka Migowego (PJM), Systemu Językowo-Migowego (SJM) lub Sposobu Komunikowania się Osób Głuchoniewidomych (SKOGN).

MSW było także pierwszym resortem, który zaczął informować na swoich stronach o możliwości przyjmowania obywateli w sprawach petycji przez członków kierownictwa. Wskazane zostały konkretne godziny dyżurów oraz sposób umówienia się na spotkanie. Jest to warta uwagi praktyka, godna docenienia zwłaszcza na tle innych analizowanych instytucji, w których brakuje danych kontaktowych do osób wyznaczonych, by udzielić informacji czy wskazówek obywatelowi chcącemu przygotować petycję. Niekiedy natomiast na stronach pojawiają się dane dotyczące komórki organizacyjnej, do której kierowana jest petycja i która jest odpowiedzialna za jej rozpatrzenie. Z punktu widzenia obywatela składającego petycję jest to również warta odnotowania kwestia. Ułatwia mu ona bowiem śledzenie losów złożonej petycji i w razie potrzeby skontaktowanie się z osobą mogącą udzielić informacji w jej sprawie. Pomocne w tym kontekście są także informacje dotyczące przebiegu postępowania związanego z rozpatrywaniem petycji – jego złożenia, zasięgniętych opinii, przewidywanego terminu czy sposobu załatwienia sprawy. Zgodnie z art. 8 ustawy o petycjach tego typu dane powinny być aktualizowane niezwłocznie.

Zaobserwowana praktyka wskazuje, że tam, gdzie publikowane są składane petycje, zarazem rzeczywiście dopełniany jest obowiązek wskazania daty ich złożenia. Nie wszystkie analizowane instytucje podają jednak przewidywany termin rozpatrzenia petycji. W jednym wypadku została opublikowana informacja na temat zasięgniętych opinii. Na stronach trzech ministerstw było można znaleźć również odpowiedzi na złożone petycje wraz z uzasadnieniami. Na tym etapie trudno było jednak ocenić sposób rozpatrywania złożonych petycji, bowiem w większości wypadków nie minął jeszcze wskazany termin ich załatwienia.

## Petycje przyjmowane w ministerstwach po roku funkcjonowania ustawy

Skala informowania o składanych petycjach w poszczególnych ministerstwach uległa zdecydowanej poprawie w przeciągu roku od pierwszej analizy zawartości ich stron internetowych. Wszystkie resorty, wymienione powyżej jako nie informujące o procedurze składania do nich petycji (zgodnej z ustawą z lipca 2014 roku) oraz o petycjach, które zostały do nich złożone pod koniec 2015 roku, zaczęły publikować te dane w BIP. Co więcej, na większości z tych stron pojawiła się także wyraźnie uwypuklona informacja mówiąca o warunkach niezbędnych do rozpatrzenia petycji czyli o konieczności podania danych składającego petycję i wskazania adresata petycji. Ponadto, na tych samych stronach BIP odnaleźć można informacje zbiorcze o petycjach rozpatrzonych w 2015 roku, przygotowane zgodnie z dyspozycją art. 14 ustawy. W 2016 roku w ministerstwach odnotowano pierwsze petycje wielokrotne.

Część resortów uzupełniła dotychczasowe regulaminy rozpatrywania skarg i wniosków o zapisy dotyczące petycji. Niektóre przyjęły natomiast nowe regulaminy, uwzględniające wymogi ustawy o petycjach, tak postąpiło na przykład Ministerstwo Finansów.

Na stronach większości ministerstw znajdują się dość wyczerpujące informacje o rozpatrywanych petycjach wraz z uzasadnieniami (np. w przypadku Ministerstwa Sportu i Rekreacji, Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Cyfryzacji, Finansów, Rozwoju, Obrony Narodowej, Skarbu Państwa, czy Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej). Jednak w kilku przypadkach informacje o sposobie rozpatrzenia petycji są bardzo lakoniczne, brakuje w nich również uzasadnienia. Poniżej przykład takiego oszczędnego sposobu informowania o rozpatrzeniu petycji zaczerpnięty z Ministerstwa Sprawiedliwości: „Informujemy, że petycja (...) w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany art. 119 par. 1 Kodeksu karnego została załatwiona poprzez odniesienie się do postulatów w niej zawartych i przesłanie autorowi odpowiedzi wraz z uzasadnieniem w formie pisemnej w dniu 22 kwietnia 2016 r. stosownie do treści art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach”. Niektóre resorty zamiast informacji o sposobie rozpatrzenia petycji (jak jest to w przypadku Ministerstwa Spraw Zagranicznych czy Spraw Wewnętrznych i Administracji), publikują jedynie datę udzielenia odpowiedzi podmiotowi wnoszącemu petycję. Warto wskazać, że takie postępowanie jest niezgodne z art. 8, ust. 2 ustawy o petycjach, który nakłada obowiązek publikowania na stronie internetowej urzędu rozpatrującego petycję danych dotyczących przebiegu rozpatrywania petycji oraz informacji o sposobie załatwienia petycji.

Podsumowując, można stwierdzić, że sposób informowania o składanych petycjach na stronach internetowych analizowanych instytucji znacznie ewaluował. Początkowo był zdecydowanie mało uporządkowany, wręcz chaotyczny. Brakowało na przykład rejestrów petycji, ich zbiorczych zestawień, które umożliwiałyby szybkie odnalezienie konkretnej petycji, uporządkowanych na przykład według daty złożenia czy tematu. Nieczytelna i nieprzejrzysta bywała również ścieżka dostępu do publikowanych na stronie informacji na temat petycji. Sytuacja uległa znacznej poprawie w drugim roku obowiązywania ustawy o petycjach. W Biuletynie Informacji Publicznej pojawiły się oddzielne podstrony poświęcone skargom, wnioskom i petycjom lub wyłącznie petycjom. Pod odpowiednimi zakładkami można odnaleźć informacje dotyczące sposobu składania petycji, listę wniosków o takim charakterze, które już spłynęły do urzędu, oraz pierwsze zestawienia roczne petycji rozstrzygniętych od września do grudnia 2015 roku.

Z drugiej strony, ciągle brakuje wyraźniejszego systemu informowania każdego zainteresowanego obywatela o możliwości złożenia petycji. Jak się wydaje, szczególnie organy administracji centralnej, ze względu na ich rangę w całym systemie zarządzania państwem, powinny stanowić źródło ciekawych inspiracji dla jednostek administracji niższego szczebla oraz instytucji centralnych. Obecnie, potrzeba pewnego samozaparcia i umiejętności przeczesywania witryny poszczególnych resortów administracji rządowej, by natrafić na odpowiednie informacje, w tym te dotyczące już złożonych petycji, do których można byłoby się ewentualnie przyłączyć (w przypadku wprowadzenia wobec nich procedury petycji wielokrotnej). Jak się wydaje, szczególnie w tym ostatnim kontekście najbardziej doskwiera brak obecności w Internecie jednego miejsca poświęconego mechanizmowi petycji, z którego obywatel mógłby dowiedzieć się (np. dzięki wyszukiwarce tematycznej), jakie petycje są aktualnie rozpatrywane przez poszczególne ministerstwa i wyrazić wobec nich swoją opinię. Można dosyć łatwo wyobrazić sobie sytuację, w której za prowadzenie takiej witryny odpowiedzialna byłaby jakaś jednostka organizacyjna w ramach Kancelarii Premiera Rady Ministrów. Jeśli strona taka miałaby mieć szersze zastosowanie i odnosić się również do innych organów administracji, w tym tych z poziomu samorządowego, zarządzanie nią można byłoby przenieść do resortu administracji. Warto, by na taki portal trafiały także wszelkie informacje o sposobie rozstrzygnięcia danej petycji przez jej adresata. Jak się wydaje, funkcjonowanie takich mechanizmów służyłoby zwiększeniu zainteresowania obywateli stosowaniem omawianego narzędzia wpływania na prace jednostek administracji publicznej, sprzyjając także przełamywaniu dojmującego braku zaufania obywateli do tych instytucji. To wydaje się obecnie jedną z kluczowych przeszkód utrudniających obywatelom korzystanie z petycji jako formy dialogu z władzą publiczną.

## Petycje w innych organach władzy centralnej

Monitoring funkcjonowania ustawy o petycjach objął nie tylko strony internetowe ministerstw, ale także ponad trzydziestu innych, centralnych organów władzy publicznej. Były to m.in. Sejm, Senat, Kancelaria Prezydenta RP, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Narodowy Bank Polski, Państwowa Inspekcja Pracy, Najwyższa Izba Kontroli, Główny Inspektorat Ochrony Danych Osobowych, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Narodowy Fundusz Zdrowia, Rządowe Centrum Legislacji, Rzecznik Praw Obywatelskich czy Rzecznik Praw Dziecka. Analiza zgromadzonych wyników pokazuje niską aktywność obywatelską w zakresie komunikacji z powyższymi organami władzy i administracji państwowej za pomocą petycji. Może to dziwić o tyle, że wiele z tych instytucji podejmuje decyzje w istotnych sprawach dotyczących życia większości obywateli.

Tylko na kilku przeanalizowanych stronach internetowych (m.in. Rzecznika Praw Dziecka, Rzecznika Praw Obywatelskich czy Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów) można było odnaleźć pojedyncze petycje złożone przez obywateli. Trzy petycje jednostkowe i jedną wielokrotną umieszczono na stronie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Na tym tle wyróżniają się zdecydowanie pod względem liczby złożonych petycji Sejm i Senat. W ciągu roku obowiązywania ustawy o petycjach Sejm przyjął 120 petycji, w tym 40 w 2015 roku. Wśród petycji złożonych do Sejmu znalazło się 5 petycji wielokrotnych. Senat RP z kolei przyjął 59 petycji, w tym 4 w 2015 roku. Wśród tych petycji znalazło się także 5 petycji wielokrotnych. Liczbowo Sejmowi i Senatowi może jedynie dorównać Prezydent RP, który przyjął 113 petycji (77 w 2015 roku), w tym 19 wielokrotnych.

W przypadku pozostałych organów niewielka liczba petycji uwidoczniła na ich stronach internetowych zaskakuje, zwłaszcza, że na portalach poświęconych zbieraniu podpisów pod petycjami, znajdziemy wiele adresowanych np. do Rzecznika Praw Obywatelskich czy do Premiera RP. Być może przyczyną tej sytuacji jest nieprzekazywanie petycji przez zbierających podpisy do adresatów, tym bardziej, że na niektórych platformach internetowych służących do zbierania podpisów pod petycjami podawana jest tylko informacja o liczbie zebranych podpisów, brak za to tej o dalszych jej losach. Na przykład na portalu [zmienmy.to](http://zmienmy.to) umieszczenie petycji w kategorii „wygrane” oznacza jedynie, że petycja osiągnęła cel w postaci liczby zebranych podpisów, którą założył autor petycji. Próżno szukać informacji na temat efektów petycji kierowanych do urzędów i instytucji centralnych także w popularnym serwisie służącym przygotowywaniu petycji [petycjeonline.com](http://petycjeonline.com). Analizując niektóre z umieszczonych tam przykładów, można stwierdzić,

że wielokrotnie chodzi raczej o możliwość wyrażenia opinii w danej sprawie czy zabrania głosu, a nie wprowadzenie konkretnych zmian, które powinny być ich właściwym celem.

Być może powodem niewielkiej liczby przyjętych petycji jest niespełnianie przez nie wymogów określonych w ustawie o petycjach, bądź niewłaściwe skierowanie, na przykład na stronie Najwyższej Izby Kontroli możemy przeczytać, że „NIK nie otrzymała do tej pory żadnej petycji, która spełniałaby wymogi ustawy o petycjach oraz mieściła się w kompetencjach Izby”. Brak petycji na stronach internetowych instytucji może znaczyć także, że część podmiotów nie wypełnia nałożonego ustawą obowiązku niezwłocznego publikowania odwzorowania cyfrowego (skan) petycji oraz aktualizowania na stronie internetowej informacji o dane dotyczące przebiegu postępowania dotyczącego petycji.

Około połowy instytucji do momentu monitoringu ISP wiosną 2016 roku nie zamieściło na swoich stronach żadnej informacji na temat petycji ani możliwości ich złożenia. Z kolei do informacji, które na stronach są, trudno dotrzeć ze względu na nieprzejrzystość ścieżek dostępu. Jeśli już się to jednak uda, to właściwie wszędzie ograniczają się one do podstawowych informacji zaczerpniętych wprost z ustawy o petycjach. Wciąż nie jest powszechnie obowiązującym standardem wskazywanie możliwych sposobów składania petycji. Rzadkością w wypadku omawianej grupy instytucji bywa wskazanie komórki odpowiedzialnej za rozpatrywanie petycji. Treści stron internetowych nie są też budowane zgodnie ze standardami WCAG 2.0 (Web Content Accessibility Guidelines), a więc stron maksymalnie dostępnych dla wszystkich grup wchodzących w skład społeczeństwa.

Tylko Kancelaria Prezesa Rady Ministrów oraz Senat RP zamieściły przykładowe formularze pomocne w przygotowaniu poprawnej petycji. Jedynie Senat publikuje na swojej stronie schemat rozpatrywania składanych do tej instytucji petycji. Na części stron brakuje rejestrów petycji i aktualizowania informacji dotyczących przebiegu prowadzonych postępowań. Zaobserwowano również praktykę niepublikowania odpowiedzi udzielanych nadawcom petycji. Taką zasadę stosuje się na przykład w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, gdzie na stronie pojawia się tylko data udzielenia odpowiedzi na złożoną petycję bądź przekazania jej właściwemu podmiotowi bez informacji o jej rozstrzygnięciu. Z kolei na stronie Prezydenta RP znajdziemy omówienie udzielonych nadawcom petycji odpowiedzi.

Generalnie na podstawie dat publikowanych na stronach informacji widać, że wiele z nich zostało tam umieszczonych w czasie, kiedy wchodziła w życie ustawa o petycjach. Potem zazwyczaj już ich nie rozwijano, nie



uzupełniano, nie rozbudowywano o informacje mogące ułatwić obywatelom korzystanie z tego instrumentu. A że obywatele mają kłopot ze stosowaniem mechanizmu petycji, widać chociażby po problemach ze wskazywaniem właściwego adresata petycji, w rezultacie czego spora część petycji dopiero za drugim razem (po przesłaniu ich przez pierwotnego adresata) trafia do właściwego podmiotu, co wydłuża okres prowadzonego postępowania i rozpatrzenia petycji. W tym kontekście ważne pozostaje też pytanie, jaka część składanych petycji, petycjami jest tylko z nazwy, a w istocie nie spełnia ustawowych wymogów i w ogóle nie może być rozpatrzona. Sądząc po pobieżnej tylko analizie stron służących przygotowaniu petycji on-line i zbieraniu podpisów, może to być spory problem. W takich wypadkach energia obywateli jest marnotrawiona.

Z uwagi na przedstawione uwarunkowania tak ważne jest, by instytucje publiczne zaczęły dostarczać gruntownej informacji dotyczącej możliwości składania petycji, udzielały wskazówek i pomocy w ich przygotowywaniu (na przykład desygnując konkretną osobę mogącą wspierać obywateli w tym zakresie) i tworzyły przyjazną infrastrukturę służącą składaniu petycji.

### Petycje w największych polskich miastach

Od czasu wejścia w życie ustawy o petycjach do momentu przeprowadzenia pierwszego monitoringu sytuacji w tych jednostkach pod koniec 2015 roku w rejestrze petycji prawie trzydziestu największych polskich miast pojawiły się jedynie 84 petycje do prezydentów bądź rad miasta, z czego ponad połowę stanowiły petycje warszawskie. Można więc stwierdzić, że pierwsze trzy miesiące obowiązywania ustawy nie spowodowały większej aktywności mieszkańców w zakresie składania petycji. Sytuacja uległa zmianie w ciągu kolejnych miesięcy 2016 roku, kiedy w ramach monitoringu raz jeszcze przyjrano się stronom tych samych miast. Łącznie przyjęły one w 2016 roku (do października włącznie) 384 petycje (szczegóły prezentuje tabela 1 poniżej). Oznacza to skokową poprawę skali stosowania mechanizmu petycji w polskich samorządach szczebla miejskiego. Dobrym przykładem tego zjawiska jest Warszawa, gdzie do momentu zakończenia prac nad tym raportem były już opublikowane 103 petycje, ale jednocześnie ich udział w całej próbie zmalał poniżej 1/3.

Tabela 1: Petycje złożone od wejścia w życie ustawy do października 2016 roku (podane liczby stanowią zbiorcze dane opublikowane na stronach odpowiednich magistratów i dotyczą obu uwzględnionych lat oraz petycji składanych do prezydenta / burmistrza miasta i rady, jeśli w przypadku danego miasta uwzględniono w rejestrze petycji takie rozróżnienie)

Lp.	Miasto	Liczba petycji	Uwagi (jeśli na stronie wyróżniono petycje składane do różnych organów samorządu oraz w kolejnych latach)
1.	Warszawa	103	-
2.	Poznań	11	10 (do prezydenta) + 1 (do rady miasta)
3.	Wrocław	36	-
4.	Łódź	12	-
5.	Kraków	18	7 (2016) + 4 (do prezydenta, 2015) + 7 (do rady miasta, 2015-16)
6.	Lublin	11	11 (do prezydenta) + 0 (do rady miasta)
7.	Białystok	4	-
8.	Gdańsk	9	7 (do prezydenta) + 2 (do rady miasta)
9.	Jelenia Góra	0	b.d. o petycjach na stronie
10.	Zielona Góra	5	-
11.	Szczecin	16	8 (2015) + 8 (2016)
12.	Gorzów Wlkp.	24	tylko w 2016
13.	Toruń	12	-
14.	Bydgoszcz	5	-
15.	Olsztyn	5	5 (do prezydenta) + 0 (do rady miasta)
16.	Płock	13	-
17.	Gdynia	27	19 (2016) + 8 (2015)
18.	Sopot	12	-
19.	Katowice	15	-
20.	Kielce	10	8 (2016) + 2 (2015)
21.	Częstochowa	7	6 (2015) + 1 (2015)
22.	Radom	3	-
23.	Przemyśl	6	1 (2015) + 5 (2016)
24.	Sosnowiec	8	-
25.	Gliwice	11	9 (do prezydenta, 2015-16) + 2 (do rady miasta, 2015-16)
26.	Wieliczka	0	b.d. o petycjach na stronie
27.	Zabrze	1	tylko opublikowana petycja, brak informacji o mechanizmie
28.	Rzeszów	6	1 (2015) + 5 (2016)
SUMA		384	

Analiza oficjalnych stron internetowych i Biuletynu Informacji Publicznej największych miast wykazała, że na większości z nich widnieje odwołanie do aktu prawnego o petycjach oraz podstawowe informacje m.in. na temat przedmiotu petycji, sposobów ich składania i procedury rozpatrywania. Jednak zarówno treść (informacje na temat petycji zazwyczaj cytowane są wprost z ustawy), jak i forma prezentowanych informacji (często np. mała czcionka) są nieprzyjemne i w żaden sposób niedostosowane zarówno do różnych kompetencji potencjalnych autorów petycji, jak i różnego rodzaju niepełnosprawności czy ograniczeń zdrowotnych, które mogą oni posiadać (takich jak problemy ze wzrokiem).

Analizowane samorządy dopełniają też nałożonego ustawą obowiązku publikowania złożonych petycji oraz ich odwzorowań cyfrowych, w większości podają także terminy rozstrzygnięcia spraw i tam, gdzie one się już pojawiają, samorządy publikują odpowiedzi wraz z uzasadnieniami. Jednak lista barier, które mogą zarówno utrudniać mieszkańcom poszczególnych samorządów składanie petycji, jak i w ogóle zniechęcać do korzystania z tego narzędzia, jest długa.

Generalnym problemem jest brak standardów dotyczących prezentowania informacji na temat petycji na stronach samorządów. Bywa, że ze względu na nieprzejrzystość ścieżki dostępu w ogóle trudno dotrzeć do informacji na temat tego mechanizmu. Czasami na stronach można odnaleźć zakładkę „petycje”, jednak w wypadku części samorządów trzeba korzystać z wyszukiwarek. Informacje na temat petycji można znaleźć w dziale „skargi i wnioski”, „dokumenty”, bądź „kontakt”. Nie jest to łatwe ani intuicyjne. Brakuje także informacji na temat sposobów złożenia petycji do konkretnych urzędów, przykładowych wzorów petycji czy szczegółowych informacji na temat zasad przyjmowania i rozpatrywania petycji. Tam, gdzie się one pojawiają, jest to zazwyczaj opublikowany w formacie PDF skan zarządzenia władz miasta, co należy uznać raczej za mało przyjazną dla czytelnika formę przekazu.

W większości przeanalizowanych samorządów na stronach nie ma też podanych danych do osób, które mogłyby udzielić informacji zarówno na temat tego, jak przygotować petycję, jak i odpowiedzieć na ewentualne pytania osób, które już je przygotowały i czekają na ich rozpatrzenie. Innym problemem jest zaobserwowany w większości dużych miast brak możliwości przesłania petycji drogą elektroniczną (na przykład za pośrednictwem elektronicznej skrzynki podawczej), mimo tego że taką możliwość przewidziano w ustawie.

Spośród przeanalizowanych dwudziestu ośmiu samorządów tylko dwa – Warszawa oraz Wrocław – posiadają odrębne strony internetowe poświęcone petycjom. Mocną stroną obu portali jest czytelny rejestr petycji (choć trzeba przyznać, że takie rejestry upowszechniły się do października

2016 roku, kiedy stosowała je już większość z monitorowanych miast) oraz umożliwienie ich elektronicznego składania. Na warszawskiej stronie pojawił się prosty, ale bardzo ciekawy mechanizm pozwalający na wyrażenie poparcia dla złożonej petycji. Wystarczy nacisnąć odpowiednią ikonkę, a następnie podać swoje dane adresowe oraz adres e-mail. W ten sposób można zmierzyć społeczne poparcie dla proponowanej zmiany. Przegląd strony został też zaprezentowany najważniejsze dane dotyczące złożonych petycji. Pakiet podstawowych informacji na temat samego mechanizmu petycji można już jednak znaleźć tylko na stronie samorządu wrocławskiego. Ciekawym rozwiązaniem jest tu też umożliwienie mieszkańcom zainteresowanym przygotowaniem petycji zadawanie pytań. Przycisk „zadaj pytanie” prowadzi do podstrony z odpowiedziami na najczęściej zadawane pytania oraz formularzem zgłoszenia nowego pytania. Warto też wspomnieć o katalogu wrocławskich petycji, który pozwala wyszukiwać je według przedmiotu, numeru, podmiotu wnoszącego czy określonych obszarów tematycznych, co jest znacznym ułatwieniem dla poszukujących w rejestrze określonej petycji, zwłaszcza kiedy ich liczba jest duża. Na stronie dotyczącej składania petycji we Wrocławiu podano także szczegółowo adres korespondencyjny oraz adresy kilku punktów, w których można osobiście złożyć petycję.

Bez wątpienia na tle innych analizowanych miast Wrocław i Warszawa pozytywnie wyróżniają się, choć oba publikatory petycji można byłoby jeszcze udoskonalić. Jednym z obszarów, w których wymagają one modyfikacji, jest dostosowanie ich do standardów dotyczących dostępności serwisów internetowych dla wszystkich, w tym dla osób z niepełnosprawnościami, określonych kryteriami WCAG 2.0. Inne miasta takie jak Zabrze, Wieliczka, czy Jelenia Góra, które obecnie nie publikują żadnych informacji o petycjach, być może zaprojektują takie publikatory od początku. Nie jest to co prawda obowiązek ustawowy, ale raczej rozwiązanie niezbędne, by umożliwić mieszkańcom o różnych potrzebach korzystanie z mechanizmu petycji. Obecnie, mieszkając w samorządach, które nie udostępniają narzędzi umożliwiających łatwe i szybkie przygotowanie petycji, zebranie dla nich poparcia i wreszcie złożenie ich w odpowiednich strukturach urzędów, część osób korzysta z bezpłatnych platform do publikowania petycji on-line i zbierania podpisów popierających zgłaszane inicjatywy, takich jak: [www.petycje.pl](http://www.petycje.pl), [www.petyceonline.com](http://www.petyceonline.com), czy [zmienmy.to](http://zmienmy.to). Każdy, kto choćby raz przejrzy te strony, widzi, że tysiące Polaków wypowiada się, wyraża swoją akceptację lub dezaprobatę dla różnych pojawiających się tam inicjatyw, żądań i postulatów. Wiele z nich, choć nazwanych jest petycjami, nie spełnia nałożonych ustawą formalnych warunków, które petycje muszą spełniać. Z niektórych stron nie możemy się też dowiedzieć, jakie są dalsze losy przygotowanych petycji/postulatów, ani czy w ogóle kiedykolwiek trafiają do właściwego adresata i mają szansę być rozpatrzone. Jasne zasady w tym zakresie można odnaleźć jedynie na portalu [zmienmy.to](http://zmienmy.to), gdzie znajduje się zarówno wyraźne odwołanie do podstawy prawnej, tj. ustawy o petycjach, jak i określone są reguły dotyczące

m.in. przekazywania petycji do właściwego adresata („jeżeli autor wyrazi na to zgodę przy tworzeniu petycji, portal może rozpocząć wysyłanie petycji na adres e-mail adresata co 20 procent uzyskiwanego celu oraz z informacją o rozpoczęciu zbieraniu podpisów. Maksymalnie, petycja może być wysłana sześć razy”). Niezależnie jednak od oceny wszystkich portali o petycjach, dysproporcja między widoczną na nich aktywnością Polaków a oficjalnymi statystykami największych polskich samorządów jest bardzo duża. To tylko pokazuje, że bez wypracowania narzędzi ułatwiających składanie petycji, ale także ich upowszechnienia w samorządach, prawo do składania petycji nie będzie wykorzystywane w szerszym wymiarze.

### Petycje w gminach wiejskich

W sierpniu i we wrześniu 2016 roku przeprowadzono monitoring funkcjonowania ustawy o petycjach w gminach wiejskich. Analizy dokonano na próbie 45 gmin wiejskich wylosowanych z ich bazy GUS z uwzględnieniem kryterium regionalnego (rozproszenie badanej próby pokazuje tabela 2 poniżej). Dzięki temu uzyskano próbę 2,9% gmin wiejskich w Polsce, których strony internetowe przebadano pod kątem zawartości informacji dotyczących wykorzystania mechanizmu petycji.

Tabela 2: Zestawienie liczby wybranych do monitoringu gmin wiejskich i województw, na terenie których są zlokalizowane

Województwo	Liczba gmin
dolnośląskie	2
kujawsko-pomorskie	3
lubelskie	6
lubuskie	1
łódzkie	4
małopolskie	3
mazowieckie	7
opolskie	1
podkarpackie	3
podlaskie	2
pomorskie	2
śląskie	2
świętokrzyskie	2
warmińsko-mazurskie	2
wielkopolskie	3
zachodniopomorskie	2
Razem	45

W rezultacie podjętych w ten sposób działań zaobserwowano, że na stronach internetowych zdecydowanej mniejszości gmin wiejskich pojawiają się jakiekolwiek informacje o możliwości kierowania do ich władz petycji. Spośród poddanych badaniu 45 jednostek terytorialnych informacje na ten temat zidentyfikowano w przypadku 15, z czego w 2 sytuacjach odpowiednia zakładka w BIP okazała się pusta. Skala składanych petycji, tam gdzie podkreślono na stronie urzędu możliwość wykorzystania tego mechanizmu, także nie była duża. W 2 gminach nie odnotowano złożenia żadnej petycji, w 4 gminach złożono tylko po jednej, w pojedynczych gminach kolejno – 2, 4, 5 i 7 petycji. Wreszcie w dwóch spośród wylosowanych gmin w rejestrze rozpatrywanych petycji znalazło się po 8 pism. W większości gmin (poza pojedynczym przypadkiem), gdzie opublikowano przynajmniej jedną złożoną petycję, na właściwej stronie znajdowało się też odwzorowanie cyfrowe petycji oraz informacja o dacie jej złożenia. Nigdzie nie było jednak danych dotyczących przebiegu postępowania, w szczególności odnoszących się do zasięgniętych opinii, przewidywanego terminu oraz sposobu załatwienia petycji. Tylko w 6 gminach opublikowano na stronach odpowiedzi na złożone petycje, ale jedynie w przypadku połowy z tych gmin podawano w tym samym miejscu uzasadnienie podjętego rozstrzygnięcia. Na stronach jedynie 4 gmin opublikowano zbiorcze zestawienie rozpatrywanych petycji, ale w 2 przypadkach zawierało ono informację o tym, że w gminie nie złożono żadnej petycji.

Przedstawione dane niekoniecznie muszą świadczyć o tym, że tak mały jest zakres stosowania petycji w gminach wiejskich. Mogło się przecież zdarzyć, że w grupie poddanych monitoringowi jednostek takiego faktu nie odnotowano na stronie internetowej urzędu gminy. Z drugiej strony, uprawnioną wydaje się hipoteza (wymagająca dalszej weryfikacji, na której przeprowadzenie nie pozwoliły ramy omawianego monitoringu), że na terenie gmin wiejskich częściej stosowane są mniej formalne i bardziej bezpośrednie sposoby wywierania obywatelskiego „nacisku” na władze.

Analiza wylosowanych gmin wiejskich pozwala za to na zaobserwowanie jeszcze jednej prawidłowości. Otóż, dostrzeżony brak bardziej upowszechnionej praktyki informowania o możliwości stosowania petycji może świadczyć o tym, że proces wdrożenia nowych mechanizmów prawnych w jednostkach samorządu teoretycznie bardziej oddalonych od centrów administracyjnych kraju trwa trochę dłużej. Wydaje się to potwierdzać fakt, że na stronach podobnie dużej grupy spośród zbadanych gmin wiejskich odnotowano obecność informacji dotyczących stosowania funduszu sołeckiego (7 przypadków) oraz oferty nieodpłatnej pomocy prawnej (9 przypadków). To ostatnie rozwiązanie zostało wprowadzone ustawowo w podobnym okresie co mechanizm petycji. Jak widać, zdążył zostać wdrożony przez samorządy wiejskie w podobnym stopniu jak mechanizm petycji, choć

mechanizm bezpłatnej pomocy prawnej powiązano z dostępnością pewnych środków publicznych na ten cel, co nie miało miejsca w przypadku petycji (także na promocję stosowania tego narzędzia). Natomiast najczęściej na stronach monitorowanych jednostek samorządu występuje informacja o jeszcze innym mechanizmie służącym otwieraniu się samorządów na mieszkańców – w przypadku aż 41 gmin wiejskich odnotowano obecność wiadomości o zasadach uzyskania dostępu do informacji publicznej lub możliwości jej ponownego wykorzystania.

### Dostępność zbiorczych rocznych informacji o petycjach

W ramach monitoringu w czerwcu 2016 roku przeanalizowano strony internetowe pięćdziesięciu instytucji rozpatrujących petycje: ministerstw, organów centralnych i losowo wybranych samorządów szczebla zarówno gminnego, jak i powiatowego. Analizy te wskazały, że w pierwszych miesiącach funkcjonowania ustawy do administracji centralnej i samorządów trafiała niewielka ilość petycji – zazwyczaj po kilka (od 2 do 10) petycji. Niewiele petycji zostało w 2015 roku rozpatrzonych (zgodnie z art. 10 ustawy o petycjach adresaci petycji mają maksymalnie 3 miesiące na jej rozpatrzenie) – najczęściej po 1-2 w analizowanych instytucjach. Wyjątkiem na tym tle spośród przejrzanych zestawień jest Warszawa, gdzie do prezydenta miasta i zarządów dzielnic trafiło ponad czterdzieści petycji. O ile jednak przykład Warszawy odbiega od innych objętych badaniem instytucji pod względem liczby złożonych petycji, to w stolicy tak jak w innych miejscach dominują przede wszystkim negatywne rozstrzygnięcia petycji. I tak na przykład w Warszawie, gdzie w 2015 roku rozpatrzono ponad dwadzieścia petycji, jedynie w trzech przypadkach wydano rozstrzygnięcia pozytywne, w piętnastu negatywne, natomiast osiem petycji zaklasyfikowano do kategorii „inne” – brak jednak informacji, co właściwie ta kategoria oznacza. W Szczecinie na osiem złożonych petycji, uwzględniono dwie, jednej nie rozpatrzono ze względów formalnych. Pozostałe odrzucono. W Katowicach na trzy rozpatrzone petycje, jedna odpowiedź była negatywna, w dwóch wypadkach w sposobie załatwienia sprawy podano, że miał on charakter wyjaśniający. Z kilku względów trudno jednak w oparciu o dostępne informacje budować w pełni porównywalne dane na temat petycji składanych przez obywateli w ubiegłym roku.

Pomimo obowiązku nałożonego ustawą, nie wszędzie zbiorcze zestawienia petycji za 2015 rok zostały przygotowane i opublikowane (w momencie powstawania tego raportu, a więc na początku października 2016 roku wciąż brakowało ich na przykład na stronie Rzecznika Praw Obywatelskich, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego czy Rolnictwa i Rozwoju Wsi, a w przypadku samorządów na

przykład w Gorzowie Wielkopolskim). Po drugie, część publikowanych danych jest niepełna, o czym poniżej. Jeszcze w innych przypadkach trudno z kolei jednoznacznie określić, czy dostępne informacje to rzeczywiście coroczne zbiorcze zestawienia, czy raczej publikowany na bieżąco rejestr petycji trafiających do konkretnej instytucji (por. na przykład strony <http://bip.um.sosnowiec.pl/Article/id,6096.html>, <http://www.jeleniagora.pl/content/petycje>). Za tym ostatnim może m.in. przemawiać sposób prezentacji danych dotyczących petycji.

Zgodnie z ustawą, zbiorcza informacja na temat petycji powinna zawierać w szczególności dane dotyczące liczby petycji, przedmiotu i sposobu załatwienia petycji. Przejrane zestawienia pokazują jednak, w jak różny sposób adresaci petycji podeszli do przygotowania danych. Przy czym chodzi tu nie tylko o zrozumiałe różnice w formie prezentacji informacji (najczęściej zestawienia miały formę tabel, ale zdarzały się także tak jak np. w przypadku Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej bardziej szczegółowe kilkustronicowe raporty), ale przede wszystkim o zakres informacji zawartych w zestawieniach, który wydaje się dość klarownie sformułowany w ustawie.

Analiza stron internetowych adresatów petycji pokazuje, że niektóre zestawienia samorządów nie wskazują na przykład przedmiotu złożonych petycji (aby zobaczyć, czego dotyczyły trzeba dodatkowo otworzyć podstawy zawierające poszczególne petycje), nie informują także o sposobach ich załatwienia. Z tym ostatnim aspektem wiąże się też więcej problemów, co prawdopodobnie wynika z niejednoznaczności samego sformułowania „sposób załatwienia petycji”, który czasami bywa rozumiany po prostu jako określona forma wykonania czegoś. Stąd np. w bardzo lakonicznym zestawieniu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów napisano jedynie o rozpatrzeniu petycji i przesłaniu pisemnej odpowiedzi wnoszącemu petycję, a we wspomnianym zestawieniu MRPiPS z kolei podano jedynie informacje na temat udzielenia odpowiedzi składającym petycje wraz z podaniem dokładnych dat. Z zestawień tych nie dowiemy się już jednak, czy rozstrzygnięcie było dla składających negatywne czy pozytywne. Zdarzało się jednak także, że z zestawień nie wynikało, czy w ogóle zostały udzielone odpowiedzi na złożone petycje ani też, w jaki sposób sprawy zostały załatwione (przykładem są petycje skierowane do prezydenta Poznania). W niektórych przypadkach pojawiała się tylko informacja o rozpatrzeniu petycji bez żadnych dodatkowych informacji (takie zestawienie przygotowało na przykład Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji).

Wskazane wyżej braki powodują, że niestety część dostępnych danych staje się dla poszukującego informacji na temat petycji mało czytelna, co może stać się większym problemem w przyszłorocznych zestawieniach, które będą obejmowały już cały rok (a nie tylko kilka miesięcy), ponieważ petycji



będzie po prostu więcej. Trudno w takiej sytuacji wyobrazić sobie konieczność każdorazowego przeglądania po kolei wszystkich petycji złożonych do danej instytucji, gdy chcemy jedynie zebrać ogólną wiedzę na ten temat. Przy niedokładnym, niepełnym sposobie prezentowania i udostępniania danych na temat tej formy aktywności obywatelskiej (warto przy tym też podkreślić, że zestawienia pojawiają się na stronach internetowych w przeróżnych miejscach: w aktualnościach, w bieżącym rejestrze petycji, co wymaga niekiedy kilkukrotnego przeglądania i wyszukiwania zawartości różnych podstron BIP), zapisany w ustawie obowiązek przygotowywania corocznych zbiorczych zestawień na temat petycji nie będzie spełniał swojej funkcji i pozostanie bezużyteczny. Warto więc, by w kolejnych latach poszczególne instytucje zadbały o lepsze przygotowanie zestawień, prezentując dane w sposób zarówno bardziej kompleksowy, jak i przyjazny dla odbiorcy (choćaby stosując większe czcionki).

### **Funkcjonowanie ustawy o petycjach w perspektywie składających petycje i ich adresatów**

Szereg obserwacji dotyczących sposobu, w jaki ustawa o petycjach funkcjonuje w praktyce, zostało już przedstawionych w poprzedzających podrozdziałach niniejszego raportu. Monitoring ustawy prowadzony przez ISP przewidywał także poznanie opinii składających petycje oraz ich adresatów na temat istniejących rozwiązań prawnych i praktyk funkcjonowania ustawy o petycjach w pierwszym roku od jej wejścia w życie. By zebrać na ten temat wiedzę, Instytut Spraw Publicznych przygotował ankietę on-line, w której pytaliśmy osoby i organizacje składające petycje oraz samorządy terytorialne – adresatów petycji – o ocenę poszczególnych rozwiązań zawartych w ustawie o petycjach, jak i o ewentualne propozycje zmian, które mogłyby usprawnić proces składania i rozpatrywania petycji.

Łącznie ankietę wypełniło 102 respondentów, z czego zdecydowaną większość stanowili adresaci składanych petycji, czyli przedstawiciele urzędów oraz instytucji samorządowych różnego szczebla. Od osób należących do tej grupy pochodziło około 87% otrzymanych tą drogą materiałów (89 ankiet), natomiast 13% od osób, które składały petycje. Dodatkowo, uzyskano zestawienie odpowiedzi na pytania tej samej ankiety, dotyczące 50 petycji złożonych do instytucji administracji różnego szczebla przez ogólnopolską organizację strażniczą. Otrzymany w ten sposób materiał stał się źródłem szeregu interesujących informacji, zarówno dotyczących praktyki stosowania ustawy o petycjach, jak również propozycji zmian, które należałoby wprowadzić w monitorowanym akcie prawnym.

## Adresaci petycji

Zrealizowane badanie pokazuje, że w 2015 roku, czyli w pierwszych miesiącach od wejścia w życie ustawy o petycjach, tylko w 25% instytucji lokalnych czy samorządów, których przedstawiciele wypełnili ankietę, rozpatrywano jakiegokolwiek petycje (w czterech przypadkach było ich więcej niż pięć). Do około 70% instytucji nie trafiły natomiast żadne petycje. Sytuacja pod tym względem nieco zmieniła się w roku 2016 – tu połowa respondentów biorących udział w badaniu wskazała na fakt rozpatrywania petycji. Ponadto, w pięciu przypadkach wskazano na konieczność skierowania przesłanych petycji do innego adresata i w tylu też zadeklarowano uruchomienie procedury związanej ze złożeniem petycji wielokrotnych. Warto tu przytoczyć temat jednego z opisanych przypadków petycji wielokrotnej. Dotyczyła ona utworzenia funduszu sołeckiego. Może to stanowić dobry przykład na zapoczątkowanie procesu uczenia się przez mieszkańców poszczególnych jednostek samorządu wykorzystania petycji do wprowadzania mechanizmów zwiększenia roli samych obywateli w bezpośrednim zarządzaniu samorządem.

Być może jednak z powodu niewielkiej skali składania petycji, 64% przedstawicieli instytucji rozpatrujących petycje deklaruje brak spisania procedury ich rozpatrywania. Około 30% instytucji nie wprowadza też rozwiązań mających na celu ułatwianie składania i rozpatrywania petycji. W tym kontekście w pojawiających się odpowiedziach respondenci wskazywali na jednoczesną dostępność różnych form składania petycji (pisemne, elektroniczne – mailowe, za pośrednictwem platformy e-PUAP), publikowanie rejestru petycji na stronach internetowych urzędów oraz w BIP i zamieszczanie formularza składania petycji na stronie internetowej. W dwóch przypadkach oddelegowano osobę wyznaczoną do kontaktu ze składającymi petycje. Wskazano również na możliwość bezpośredniego spotkania się mieszkańców w sprawie skarg, wniosków i petycji z władzami.

W opinii ponad 40% przedstawicieli adresatów petycji niewielkie doświadczenie w ich rozpatrywaniu uniemożliwia wskazanie praktycznych problemów związanych ze stosowaniem ustawy. Tam, gdzie takie problemy mimo wszystko przywołano, wskazywano szczególnie na brak jasnej definicji, czym jest petycja, i związaną z tym potrzebę każdorazowej oceny pisma pod kątem treści. Zwracano też uwagę na trudności z odróżnieniem petycji od skargi czy wniosku. Brak doprecyzowania dopuszczalnej zawartości i celu petycji umożliwia też wykorzystywanie tego mechanizmu jako narzędzia realizacji własnych interesów przez firmy, które w formie petycji składają oferty marketingowe, handlowe, domagając się ich realizacji przez jednostki administracji. Dla zobrazowania można tu przedstawić następujące wypowiedzi:

*Do Urzędu wpływają duże ilości petycji o charakterze marketingowym. Podmioty wnoszące petycje chcą tą drogą sprzedać swoje produkty lub produkty podmiotu trzeciego.*

*Pod płaszczykiem petycji zbieranie informacji lub promowanie i oferty handlowe, badanie rynku - „spam petycyjny”, uciążliwy i utrudniający pracę.*

*Nadmierne wykorzystywanie zapisów ustawy przez wszelkiego rodzaju przedsiębiorstwa.*

Zmaganie się z takimi przypadkami stanowi kolejne niełatwe wyzwanie dla instytucji, do których trafiają takie pisma (co wynika między innymi z wprowadzonej do ustawy zasady mówiącej, że o tym, czy pismo jest petycją, decyduje treść żądania, a nie jego forma zewnętrzna). W kilku przypadkach wśród problemów związanych ze stosowaniem ustawy o petycjach, wypełniający ankiety urzędnicy wskazywali na obciążenie dodatkową pracą.

Z perspektywy adresatów petycji istotnym zagadnieniem pozostaje także kwestia składania przez obywateli „czytelnych i kompletnych” dokumentów, a więc przedkładania petycji właściwie przygotowanych pod względem formalnym, choć jednocześnie – jak pokazują ankiety – skala odrzucania petycji właśnie ze względu na braki formalne pozostaje marginalna (tutaj należy mieć jednak na względzie ogólnie niewielką liczbę petycji składanych do poszczególnych instytucji). Warto też podkreślić, że adresaci petycji biorący udział w badaniu nie wskazali ani jednego przypadku składania przez obywateli skarg dotyczących procedury rozpatrywania petycji. W jednej z ankiet wypełnianych przez przedstawicieli administracji znalazło się natomiast stwierdzenie, odwołujące się do przewidzianego ustawą braku możliwości składania skargi na sposób rozpatrzenia petycji: „zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o petycjach sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi”. Jak się wydaje, może to wskazywać na brak zrozumienia różnicy między skarżeniem się na treść rozstrzygnięcia oraz sam sposób postępowania z petycją (ustawa dopuszcza możliwość skarżenia się na kwestie proceduralne). Jest to dość dziwne w przypadku urzędnika, pracującego na co dzień w oparciu o procedurę administracyjną. Przytoczona wypowiedź może więc także wskazywać na występowanie tendencji do stosowania wykładni rozszerzającej wobec dyspozycji zacytowanego artykułu 13 ust. 2 ustawy o petycjach, a w rezultacie odmawiania obywatelom prawa do reagowania na niedostateczną aktywność (lub jej brak) ze strony władzy.

## Składający petycje

Na inne trudności związane ze składaniem petycji wskazują ankiety, wypełnione przez ich autorów. Można tutaj wymienić publikowanie rozstrzygnięć z dużym opóźnieniem (wykraczającym poza przewidziany w art. 10 ustawy termin rozpatrzenia petycji bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w 3 miesiące od jej złożenia), stosowanie lakonicznych, ogólnikowych uzasadnień dotyczących sposobu załatwienia petycji bądź ich brak, czy wreszcie brak podjęcia konkretnych działań opisanych w odpowiedzi na petycję, które zostały rozpatrzone pozytywnie. Wydaje się więc, że jakość tego procesu, w tym stopień poinformowania obywateli o tym, co dzieje się ze złożoną przez nich petycją, nie jest z ich punktu widzenia zadowalająca. W istocie możemy mieć tu do czynienia z błędnym kołem, gdzie niewielka skala zainteresowania składaniem petycji nie skłania potencjalnych adresatów do podnoszenia jakości i zwiększania przejrzystości procesu składania i rozpatrywania petycji, a to z kolei zniechęca obywateli do korzystania z tego mechanizmu.

W grupie respondentów składających petycje znalazł się też jeden przypadek zastosowania skargi dotyczącej procedury rozpatrywania petycji. Mimo wszystko, w świetle omówionych powyżej wypowiedzi adresatów petycji oraz tego pojedynczego przypadku opisanego przez autora petycji, można skonstatować, że najwyraźniej nie jest to uprawnienie, z którego szeroko korzystają obywatele. Może to wynikać m.in. z braku świadomości jego istnienia – na przykład jeden z respondentów, wskazując, co należałoby zmienić w ustawie, by usprawnić proces składania i rozpatrywania petycji, podkreślił potrzebę wprowadzenia możliwości skargi na bezczynność lub przewlekłość przy rozstrzyganiu petycji, mimo tego że możliwość taka jest prawnie zagwarantowana. Zaskarżeniu nie podlega natomiast samo rozstrzygnięcie petycji. Na brak wiedzy obywateli o zasadach rozpatrywania petycji wskazują także rekomendacje dotyczące nakazu upubliczniania w internecie procesu procedowania petycji czy obowiązku terminowej publikacji odpowiedzi i korespondencji prowadzonej w toku rozpatrywania petycji, które przecież nakłada już na adresatów petycji chociażby art. 8 ustawy. Z drugiej strony, tak formułowane przez składających petycje problemy mogą także świadczyć o niedopełnianiu obowiązków wynikających z ustawy przez samych adresatów petycji.

Informacje dotyczące petycji złożonych przez ogólnopolską organizację strażniczą, która wypełniła ankietę ISP w odniesieniu do tego obszaru swojej działalności, potwierdzają problemy związane z rozpatrywaniem petycji, wskazywane przez innych ich autorów. Jak się wydaje, najpoważniejsze z nich dotyczą braku stosowania ustawowego wymogu poinformowania

autora petycji o sposobie jej rozpatrzenia, czy też braku faktycznego podjęcia działań, które zostały opisane w rozstrzygnięciu petycji. Największą grupę przypadków (18 z 30, wobec których przedstawiono takie dokładniejsze informacje) stanowią jednak petycje, na które nie udzielono żadnej odpowiedzi (do tej grupy można dodać jeszcze jeden przypadek zignorowania petycji). Tylko w 3 przypadkach (z 30 omówionych w tym kontekście) petycję rozpatrzono zgodnie z intencją składającego, a adresat petycji podjął w rezultacie jakieś działania w sprawie, której dotyczyła. Widać też wyraźnie, że w przypadku organizacji zajmującej się poprawą standardów funkcjonowania samorządu, większa jest też świadomość istniejących uprawnień – w przypadku 13 z 30 omówionych w tym kontekście petycji podmiot je składający miał wnieść skargę na sposób rozpatrzenia petycji lub wnioszek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Spośród rozwiązań, jakich wprowadzenie w ustawie o petycjach usprawniłoby jej funkcjonowanie, ta sama organizacja strażnicza wskazała konieczność doprecyzowania standardu odpowiedzi (w sposób analogiczny do art. 107 kodeksu postępowania administracyjnego) oraz wprowadzenie obowiązku publikacji wszystkich dokumentów związanych z rozpatrywaniem petycji (opinii prawnych, odpowiedzi). Dodatkowym problemem wymagającym rozwiązania, na który wskazała, jest czytelny podział obowiązków przy przekształceniach, łączeniu i likwidacji podmiotów.

W podsumowaniu tej części analizy warto podkreślić, że przeprowadzone badanie pokazuje również, że niezbędne jest podjęcie przez instytucje publiczne działań dotyczących podnoszenia wiedzy obywateli na temat petycji. Jest ona konieczna zarówno z punktu widzenia interesu adresatów petycji, którym powinno zależeć na otrzymywaniu petycji spełniających wymogi zapisane w ustawie, jak i obywateli, którym (w razie potrzeby) umożliwi egzekwowanie swoich praw związanych z petycjami

## Kluczowe wnioski

Główne wnioski płynące z przeprowadzonego monitoringu stosowania ustawy o petycjach:

- wejście w życie ustawy – wbrew oczekiwaniom – nie spowodowało lawiny petycji składanych do organów publicznych, w 2015 roku było ich niewiele<sup>4</sup>; stopniowo, w 2016 roku

---

4 Ogólnopolskie dane sondażowe wskazują, co prawda, na wzrost grupy Polaków posiadających doświadczenie podpisania petycji w ciągu 12 miesięcy poprzedzających badanie - 18% respondentów przyznających się do tego w styczniu 2016 roku w porównaniu do 13% we wrześniu 2012 (Por. Roguska B., Aktywność społeczno-polityczna Polaków, komunikat z badań nr 16/2016, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa 2016, s. 5.), ale kryje się za tym raczej proste wyrażenie poparcia jakiejś petycji za pośrednictwem jednej ze służących do tego stron internetowych, za czym często nie idzie wysłanie takiego dokumentu z podpisami Polaków do odpowiedniej instytucji.

ta sytuacja zaczęła się zmieniać, petycji pojawiało się znacznie więcej niż 2015 roku, choć dotyczyło to głównie organów centralnych i samorządów dużych miast. Można to tłumaczyć tym, że informacje o ustawie i o możliwościach, które stwarza, z pewnym opóźnieniem dotarły do obywateli, którzy zareagowali na nie dopiero po kilku miesiącach od wejścia w życie ustawy;

- zdecydowanie najwięcej petycji złożonych zostało do Sejmu, Senatu i Prezydenta RP, co wskazywałoby, że duża część obywateli traktuje ten instrument przede wszystkim jako sposób zmiany prawa, zgodnie ze wskazaniem zawartym w samej ustawie;
- z drugiej jednak strony analiza petycji składanych do samorządów terytorialnych pokazuje, że część mieszkańców składa petycje będące w istocie wnioskami dotyczącymi podjęcia (bądź zaniechania) konkretnych decyzji administracyjnych; wskazuje to na praktyczny problem dotyczący odróżnienia petycji od wniosku, który dotyczy nie tylko składających, ale także adresatów petycji;
- roczne *vacatio legis* ustawy o petycjach nie zostało wykorzystane na przygotowanie się do jej wdrożenia przez adresatów petycji; w pierwszych miesiącach jej funkcjonowania zdecydowana mniejszość badanych organów publicznych informowała na swoich stronach internetowych o tym, że można składać petycje, na jakiej podstawie prawnej, gdzie dokładnie należy je kierować i w jakiej formie. Podobnie jak w przypadku obywateli, informacje o ustawie stopniowo docierały do decydentów i urzędników, bo już we wrześniu 2016 roku większość objętych monitoringiem instytucji miała na swoich stronach podstawowe informacje o petycjach;
- standardem jest, że strony internetowe bądź BIP dużych urzędów zawierają podstrony dedykowane petycjom, z których można zaczerpnąć podstawowe informacje o sposobie składania petycji w danym urzędzie oraz procesie ich rozpatrywania; można znaleźć tam też listę petycji, które wpłynęły do urzędu, wraz z ich cyfrowym odwzorowaniem, częstą – acz nie powszechną – jest praktyka publikowania na stronie pełnej odpowiedzi na petycję. Nieliczne tylko instytucje wychodzą poza obowiązek ustawowy i wprowadzają mechanizmy ułatwiające składanie petycji. Z drugiej strony aktywność petycyjna w gminach wiejskich praktycznie nie występuje;

- w ramach monitoringu nie udało się zidentyfikować petycji złożonej do organizacji społecznej realizującej zadania publiczne, jak też żadnej organizacji, która określiłaby regulamin składania i rozpatrywania petycji;
- podstawową zaletą ustawy o petycjach jest to, że wypełniła lukę prawną i określiła sposób składania, a przede wszystkim rozpatrywania petycji; drugą – zwłaszcza w opiniach składających petycję – jest obowiązek upubliczniania petycji oraz ich rozstrzygnięć. Przyczynia się nie tylko do przejrzystości procesu rozpatrywania petycji, ale stanowi również instrument swoistej edukacji obywatelskiej;
- monitoring wykazał także, że w praktyce stosowania ustawy pojawiają się problemy związane z przestrzeganiem obowiązków adresatów petycji, interpretacją zapisów ustawowych bądź też brakiem uregulowania pewnych kwestii w ustawie; te najczęściej wskazywane problemy związane są z:
  - wypełnianiem ustawowych obowiązków związanych z umieszczaniem przez adresatów na stronach internetowych informacji o przebiegu rozpatrywania petycji oraz rozstrzygnięć petycji,
  - wypełnianiem ustawowego obowiązku dotyczącego publikacji rocznych zestawień petycji,
  - dotrzymywaniem terminów rozpatrzenia petycji,
  - możliwością zaskarżenia procesu rozpatrywania petycji,
  - rozstrzyganiem przez adresata na podstawie analizy treści złożonego pisma, czy jest to petycja,
  - rozróżnieniem pomiędzy wnioskiem a petycją, co ma swoje konsekwencje w postaci innych trybów rozpatrywania,
  - brakiem możliwości ustnego składania petycji, co przed wejściem w życie ustawy było dość często stosowaną praktyką, zwłaszcza w samorządach lokalnych,
  - różnicami w interpretacji tego, jakie informacje dotyczące petycji adresat powinien umieszczać na stronie internetowej oraz jakie informacje powinny znaleźć się w rocznych zestawieniach złożonych petycji.

## Kluczowe rekomendacje dotyczące ustawy o petycjach

- monitoring wykazał, że wciąż niejasna pozostaje kwestia możliwości zaskarżenia procesu rozpatrywania petycji. Zapis z art. 13 ust.2 wskazuje, że sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi. Wydaje się, że słuszne by było doprecyzowanie tego sformułowania: o ile składający petycję nie może poskarżyć się na rozstrzygnięcie dokonane przez adresata petycji, o tyle ma prawo do wniesienia skargi dotyczącej sposobu rozpatrywania petycji, a przede wszystkim istotnych naruszeń ustawowych w tym zakresie (niedotrzymanie przez adresata petycji ustawowych terminów jej rozpatrzenia lub brak reakcji na złożoną petycję; niedotrzymanie przez adresata petycji ustawowego obowiązku zamieszczania na stronie internetowej adresata petycji skanu petycji oraz innych informacji dotyczących procesu rozpatrywania petycji; niepowiadomienie składającego petycję przez adresata petycji o sposobie jej załatwienia wraz z uzasadnieniem);
- powszechnie występujące kłopoty z rozstrzygnięciem, czy dane pismo jest wnioskiem czy petycją trudno rozwiązać poprzez zawężenie ustawowe obu pojęć, z uwagi na to, że byłoby to naruszenie Konstytucji RP, która je wprowadza i nie definiuje. W istocie jednak praktyczną konsekwencją rozstrzygnięcia czy pismo jest wnioskiem czy petycją jest inny tryb rozpatrywania. Z tego względu rozwiązaniem problemu mogłoby być ujednolicenie sposobów rozpatrywania wniosków i petycji, przy czym rekomendujemy, aby przy rozpatrywaniu wniosków (a także skarg) wprowadzić rozwiązania zastosowane w ustawie o petycjach, w szczególności obowiązki informacyjne związane z rozpatrywaniem petycji z jednym wyjątkiem;
- tym wyjątkiem powinno być naszym zdaniem wprowadzenie jednolitego, także dla rozpatrywania petycji, podstawowego terminu na rozpatrzenie, jaki obecnie określa kodeks postępowania administracyjnego dla skargi i wniosku czyli 30 dni; w opinii składających petycje, ale także licznych przedstawicieli samorządów lokalnych, taki termin jest w wielu przypadkach wystarczający do rozpatrzenia petycji, z zastrzeżeniem możliwości jego przedłużenia, tak jak przewiduje to obecnie ustawa, ale nie do 6, a do 3 miesięcy;



- w ustawie należałoby doprecyzować, jaki zakres informacji dotyczący rozpatrywania petycji powinien być umieszczany przez adresata na stronie internetowej; niezbędne jest również doprecyzowanie, jakie informacje powinno zawierać roczne zestawienie petycji. Przy czym oprócz informacji o rozpatrywanych petycjach, powinny się tam znaleźć informacje o wszystkich petycjach, które wpłynęły do adresata oraz o tym, co się z nimi stało. W szczególności chodzi o informacje o petycjach, które nie zostały uznane za petycje, petycjach przesłanych do innych organów, petycjach, które wymagały uzupełnień oraz petycjach, które nie zostały rozpatrzone z przyczyn formalnych;
- zasadnym wydaje się też doprecyzowanie art. 4 ust. 5 ustawy o petycjach; *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*. Użycie sformułowania *może być opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym* wprowadza niepotrzebne wątpliwości, co do tego, czy petycja składana w formie elektronicznej musi zawierać taki podpis. Praktyka pokazuje, że petycje złożone w formie elektronicznej nie zawierające podpisu są rozpatrywane. Właściwe byłoby więc przyjęcie następującego brzmienia tego ustępu: *Petycja składana za pomocą środków komunikacji elektronicznej nie musi być opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu oraz musi zawierać adres poczty elektronicznej podmiotu wnoszącego petycję*;
- wydaje się, że jedną z przyczyn znikomej aktywności petycyjnej w małych samorządach może być tradycja składania petycji w formie ustnej – niedopuszczona przez ustawodawcę; powszechne dopuszczenie takiej formy zwracania się do urzędu mogłoby rzeczywiście wprowadzić chaos organizacyjny i niepotrzebnie obciążyć szczególnie duże urzędy dodatkowym obowiązkiem sporządzania notatek z petycji ustnych, umieszczaniem ich na stronach itd. Stąd rekomendujemy wprowadzenie w ustawie możliwości dopuszczenia petycji ustnych, w przypadku gdy przewidzi to regulamin gminy. Wybór, czy można się do danego adresata zwracać z petycją ustną, pozostanie po jego stronie. Ponadto zalecamy, aby w wypadku przyjmowania petycji ustnej, notatka z jej złożenia pojawiała się na stronie urzędu nie później niż w ciągu 2 tygodni;

- ustawa powinna również rozstrzygać, co się dzieje w wypadku, gdy ta sama petycja wpływa do dwóch jednostek zdolnych do jej rozpatrzenia; przykładem takiej sytuacji jest petycja w sprawie inicjatywy ustawodawczej skierowana jednocześnie do Sejmu i Senatu;
- być może użyteczne byłoby, przynajmniej w zakresie petycji wpływających do Sejmu, Senatu oraz organów administracji rządowej, wprowadzenie jednego rejestru czy też wykazu wszystkich tych petycji; ułatwiłoby to obywatelom, ale też organom państwowym, zorientowanie się w tematyce składanych petycji.

## Kluczowe rekomendacje dotyczące praktyki stosowania ustawy o petycjach

- podstawową rekomendacją jest podjęcie działań informacyjno-edukacyjnych skierowanych do obywateli oraz do adresatów petycji; w szczególności edukacja decydentów i urzędników może spowodować, że ograniczone zostaną obecne naruszenia obowiązków ustawowych, które w dużej części wynikają z braku dobrej znajomości ustawy; wydaje się to być skuteczniejszą metodą eliminacji naruszeń niż ewentualne sankcje, które określone mogłyby zostać w ustawie; takie działania powinny zostać podjęte przez rząd, parlament, a także organizacje społeczne, związki samorządów terytorialnych oraz media, nie tylko obywatelskie;
- adresaci petycji powinni w sposób przystępny dla obywatela informować o możliwościach złożenia petycji, o procedurach ich rozpatrywania oraz o złożonych petycjach i sposobach ich rozpatrzenia; rekomendujemy, aby każdy urząd:
  - stworzył w BIP oddzielną zakładkę poświęconą wyłącznie petycjom,
  - utworzył prostą, czytelną ścieżkę dostępu do tej zakładki,
  - zadbał o przejrzystość informacji umieszczonych w zakładce oraz ich dostępność dla osób niepełnosprawnych,
  - wydzielił podstawowe kategorie informacji: o sposobie składania petycji, o sposobie rozpatrywania petycji,

o bieżących petycjach jednostkowych, o bieżących petycjach wielokrotnych oraz o rocznym zestawieniu petycji,

- określił formularz petycji, zgodny z wymaganiami ustawowymi,
  - wyznaczył dedykowany adres mailowy do przesyłania petycji, a także wskazał osobę, do której można się zwrócić w sprawie składania/rozpatrywania petycji, i podał kontakt do niej;
- rekomendujemy umieszczanie w zakładce dotyczącej petycji – obok skanu petycji – także informacji o:
    - dacie przyjęcia petycji i planowanej dacie jej rozpatrzenia,
    - o tym, co dzieje się z petycją w trakcie jej rozpatrywania,
    - o dodatkowych opiniach czy ekspertyzach związanych z przedmiotem petycji,
    - o rozstrzygnięciu petycji oraz jego uzasadnieniu;
  - użyteczne byłoby także bieżące publikowanie we wspomnianej zakładce informacji o wszystkich petycjach, które wpłynęły do adresata i ich losach, w szczególności o petycjach, które nie zostały uznane za petycje, petycjach odesłanych do innych adresatów oraz petycjach nie rozpatrywanych z przyczyn formalnych;
  - tego rodzaju informacje powinny być zbiorczo uwzględnione w rocznych zestawieniach petycji, które powinny uwzględniać informacje o tematyce rozpatrywanych petycji, a także o czasie i sposobie ich rozpatrzenia;
  - rekomendujemy również, co wykracza poza unormowania ustawowe, ale wydaje się świadectwem poważnego traktowania petycji przez organy publiczne, aby adresaci petycji w przypadku ich pozytywnych rozstrzygnięć, informowali publicznie o dalszych działaniach podjętych w celu uwzględnienia petycji;
  - organizacje społeczne realizujące zadania publiczne powinny przygotować się na ewentualność otrzymania petycji, określając wewnętrzne regulaminy rozpatrywania petycji;

- organizacje i osoby fizyczne prowadzące internetowe portale i platformy, na których można zbierać podpisy pod petycjami powinny po pierwsze zadbać o to, aby znajdujące się tam petycje były zgodne z wymaganiami ustawowymi, po drugie, aby informować o losach petycji, pod którymi zbierają podpisy.