

Grzegorz Goleń *

PRAWO PETYCJI W POSTĘPOWANIACH Z ZAKRESU OCHRONY ŚRODOWISKA **

1. Wstęp

Autor niniejszego artykułu stanął przed dotykającym wielu badaczy prawa zagadnieniem zmian legislacyjnych w opracowywanym temacie. Ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹ (dalej: u.o.u.i.o.ś.) całkowicie zmieniła zasady realizacji prawa petycji w postępowaniach z zakresu ochrony środowiska, obowiązujące podczas Konferencji w której autor miał zaszczyt uczestniczyć. Z prawdziwą satysfakcją autor odnotował fakt, iż ustawodawca w całości zrealizował postulaty *de lege ferenda* zgłoszone w pierwotnym, konferencyjnym tekście wystąpienia. Z uwagi jednak na wprowadzone zmiany legislacyjne, autor zdecydował się – kierując się postulatem aktualności publikacji – poczynić modyfikacje w treści publikacji w stosunku do tekstu konferencyjnego, tak, aby z jednej strony uwzględnić wprowadzone zmiany, a z drugiej zachować wierność tekstowi konferencyjnemu.

* Mgr Grzegorz Goleń – wykładowca Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie; uczestnik Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji.

** Uwagi w przededniu wejścia w życie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

¹ Dz.U. Nr 199, poz. 1227.

2. Prawo petycji jako publiczne prawo podmiotowe

Prawo wystąpienia do władzy publicznej ze zdaniem krytycznym na temat jej działalności lub z propozycją podjęcia określonych działań zaliczane jest do wolności i praw obywatelskich i stanowi składnik przestrzeni prawnej umożliwiającej kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego. Idea społeczeństwa obywatelskiego zakłada nie tylko społeczną, polityczną i organizatorską aktywność obywateli, ale także istnienie form prawnych transmitujących inicjatywy obywatelskie w sferę wykonywania władztwa państwowego.

W niniejszym artykule „petycją” określać będę wystąpienie do władzy publicznej ze zdaniem krytycznym na temat jej działalności lub z propozycją podjęcia określonych działań, niezależnie od rodzaju podmiotu, który takie wystąpienie składa. Nie rozróżniam zatem „petycji” jako wystąpienia podmiotu zbiorowego oraz „skargi” lub „wniosku” jako wystąpienia podmiotu pojedynczego, ani petycji jako wystąpienia zawierającego określone żądanie od wystąpienia zawierającego krytykę lub sugerującego podjęcie określonych działań. Rozróżnienie takie wprowadza W. Sokolewicz². W niniejszym artykule zamiarem jest próba zarysowania zagadnienia prawa petycji w postępowaniach z zakresu ochrony środowiska z punktu widzenia celowościowego i aksjologicznego, toteż przywołane przeze mnie powyżej rozróżnienie – nie rozstrzygając czy jest słuszne w polskim systemie prawnym – nie służyłoby celom artykułu. Ponieważ aksjologiczne źródła prawa petycji leżą w pojęciu państwa demokratycznego i społeczeństwa obywatelskiego, a niniejszy artykuł jest próbą spojrzenia na konkretyzację tego prawa w prawie ochrony środowiska, toteż nazewnictwo typizacja petycji w zależności od rodzaju podmiotu ją składającego lub od jej konkretnej treści nie wniosłaby w tym przypadku istotnej treści badawczej.

Przyjmując za W. Jakimowiczem definicję publicznych praw podmiotowych w brzmieniu „Przez publiczne prawo podmiotowe należy rozumieć pochodną i prostą sytuację prawną danego podmiotu prawa pozwalającą na skuteczne kierowanie żądania ściśle określonego zachowania do objętego tą

² W. Sokolewicz [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki Warszawa 2005, kom. do art. 63.

³ W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 174.

sytuacją prawną innego – zbiorowego – podmiotu publicznego prawa podmiotowego³ można ocenić, iż prawo petycji zalicza się do publicznych praw podmiotowych. W tym ujęciu ściśle określone zachowanie adresata żądania polega na rozpatrzeniu skierowanej do niego petycji. Żądanie ściśle określonego zachowania stanowi zindywidualizowane roszczenie administracyjne podmiotu administrowanego; w przypadku prawa petycji roszczenie to ogranicza się do żądania rozpatrzenia petycji (skargi, wniosku, uwag). Posługując się charakterystyką publicznych praw podmiotowych zaproponowaną przez W. Jakimowicza, pragnę rozpatrzeć kategorię roszczeń polegających na żądaniu współdziałania z administracją w rozwiązywaniu spraw publicznych⁴. Cytowany autor jako przykład realizacji tego typu roszczeń podaje instytucje osoby trzeciej na prawach strony. Ta trafna egzemplifikacja nie może jednak mieć zastosowania do prawa petycji, ponieważ uprawnienia podmiotu wnoszącego petycję są nieporównanie słabsze od podmiotu działającego na prawach strony. Prawo petycji jest instytucją różną od prawa do udziału w postępowaniu administracyjnym na prawach strony; różnica ta dotyczy zarówno samej „mocy” instytucji jak i kręgu podmiotów legitymowanych. Różnica w „mocy” instytucji polega na pozbawieniu podmiotu wnoszącego petycję procesowych uprawnień służących stronie postępowania administracyjnego. Należy jednak zauważyć, iż obie instytucje wykazują cechy wspólne na płaszczyźnie aksjologicznej i intencjonalnej. Celem ustanowienia tych instytucji, wartością, której realizacji one służą, jest umożliwienie obywatelom wpływu na decyzje i działania organów władzy publicznej, w interesie własnym obywateli, interesie osób trzecich lub w interesie ogólnym. Wpływ na działania władzy publicznej, jaki umożliwia udział w postępowaniu podmiotu trzeciego na prawach strony, jest normatywnie zagwarantowany; proceduralne umocowanie podmiotu korzystającego z tej instytucji w dużym stopniu niezależnia go od konkretnego, faktycznego nastawienia organu administracyjnego. To proceduralne umocowanie jest dodatkowo wzmocnione istnieniem sądowej kontroli administracji. Takie normatywne i proceduralne umocowanie instytucji udziału na prawach strony pozwala na określenie jej mianem instytucji „twardego wpływu”.

Prawo petycji w porównaniu z prawem występowania w postępowaniu na prawach strony przyznaje podmiotowi uprawnionemu znacznie słabszy wpływ na działania organu administracyjnego. Zachowanie organu admi-

⁴ Ibidem, s. 237.

nistracyjnego będące korelatem tego publicznego prawa podmiotowego jest ograniczone jedynie do rozpatrzenia petycji, przy czym rozpatrzenie to należy w tym przypadku rozumieć jako „rozważenie” czy też „przemyślenie” motywów i argumentów wskazanych w petycji. Jeśli petycja jest składana w związku z konkretnym, faktycznie toczącym się postępowaniem, to jej rozpatrzenie nie ma wpływu na decyzje zapadające w tym postępowaniu. Czynności związane z rozpatrzeniem petycji – a jako te czynności rozumiem przede wszystkim operacje logiczne prowadzące do ustosunkowania się do motywów i argumentów petycji – nie mają normatywnie ustalonego wpływu na procedowanie organu w faktycznej, konkretnej sprawie. Czynności te są w dużym stopniu autonomiczne względem toczącego się postępowania. Czy jednak pozostają całkowicie bez wpływu na to postępowanie? Otóż – wyprzedzając w tym miejscu treść wyводу – pragnę postawić tezę, iż wpływ petycji na konkretne, toczące się postępowanie zależy od szczegółowych uregulowań normatywnych oraz że w polskim systemie prawa administracyjnego istnieją regulacje, które ten wpływ zapewniają. Nigdy nie jest to jednak wpływ tak bezpośredni jak ten będący udziałem podmiotu działającego na prawach strony. Wobec nazwania wpływu na przebieg postępowania podmiotu działającego na prawach strony wpływem twardym, pragnę zaproponować określenie wpływu podmiotu wnoszącego petycję mianem „wpływu miękkiego”.

3. Konstytucyjne unormowanie prawa petycji

Ustrojodawca wpisując prawo petycji do Konstytucji, uznał je za istotny element polskiego systemu prawno-ustrojowego. Historycznie prawo petycji przynależy do tradycji demokratycznego konstytucjonalizmu i było obecne już w pierwszych nowożytnych konstytucjach, począwszy do konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki. Obecnie można stwierdzić, że prawo petycji występuje w większości konstytucji państw demokratycznych półkuli północnej⁵. W polskim systemie prawnym prawo petycji przysługuje zgodnie z art. 63 Konstytucji każdemu, a więc temu, kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej (zgodnie z art. 37 Konstytucji); prawo to nie jest zależne od obywatelstwa. W mojej ocenie konstytucyjne określenie „każdy” oznacza w tym przypadku zarówno osoby fizyczne jak i prawne, a także

⁵ W. Sokolewicz, op.cit.

podmioty nieposiadające osobowości prawnej. Odmienne stanowisko zajmuje J. Lang, pisząc, że „biorąc pod uwagę miejsce wyżej wymienionego przepisu w Konstytucji, należy przyjąć, że idzie tu o każdego człowieka i każdego obywatela, a więc osobę fizyczną. Nie będzie tu zatem chodzić o tzw. osoby prawne, państwowe i niepaństwowe, jak również o stowarzyszenia, względnie inne organizacje lub instytucje społeczne, nawiązując do terminologii użytej w Konstytucji”⁶. W mojej opinii systemowa wykładnia prawa petycji nie powinna prowadzić do ograniczenia kręgu podmiotów uprawnionych do korzystania z tego prawa. Wprawdzie regulacja prawa petycji znajduje się w rozdziale II Konstytucji „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, co mogłoby istotnie wskazywać na ograniczenie tych praw do osób fizycznych, jednak należy podnieść, iż w tym rozdziale znajduje się także art. 64 stanowiący „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo do dziedziczenia”. Fakt, że własność i prawa majątkowe przysługują na równi osobom fizycznym i prawnym nie budzi sporów. Podobnie interpretowane jest wyrażone w art. 45 Konstytucji prawo do sądu – służy ono nie tylko osobom fizycznym, ale także organizacjom, stowarzyszeniom i osobom prawnym. Jako kolejny argument można przytoczyć, iż w tym samym rozdziale znajdują się normy dot. wolności zrzeszania się w organizacjach pracodawców, która to wolność niewątpliwie przysługuje osobom prawnym. Dodatkowo zauważyć należy, iż Konstytucja w sytuacjach, w których jej normy adresowane są jedynie do osób fizycznych, posługuje się często dodatkowym określeniem, jak np. „człowiek” (art. 38), „osoba” (art. 52 ust. 4) czy też „obywatel” (art. 62). Konstytucyjne pojęcie „każdy” powinno być interpretowane w kontekście treści i zakresu uprawnienia, które jest wyrażane w konkretnym przepisie Konstytucji. Konstytucja zapewnia wolność zrzeszania się, a system prawny przewiduje istnienie zrzeszeń (organizacji, stowarzyszeń) działających w interesie publicznym. Normy przewidujące istnienie takich organizacji rozsiane są po całym systemie prawnym: od kodeksu postępowania administracyjnego (art. 31), po kodeks karny (art. 49a). Organizacje tego typu uważa się za ważny składnik społeczeństwa obywatelskiego; uznanie ich prawa do składania petycji zwiększyłoby spójność systemu prawnego. Za przyjęciem stanowiska, że prawo petycji przysługuje również osobom praw-

⁶ J. Lang, *Problemy prawnej regulacji rozpatrywania petycji, ze szczególnym uwzględnieniem petycji w sprawach z zakresu administracji publicznej*, [w:] *Prawo do dobrej administracji: materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa–Dębe, 23–25 września 2002 r., red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003, s. 73.

nym opowiada się m.in. B. Banaszak.⁷ Adresatem petycji mogą być organy władzy publicznej lub organizacje i instytucje społeczne w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami z zakresu administracji publicznej.

Art. 63 Konstytucji określa petycję jako składaną w interesie publicznym, własnym lub osoby trzeciej, za zgodą tej osoby. Należy uznać, że chodzi tutaj o interes faktyczny. Istnienie interesu jest więc konieczną przesłanką do skorzystania z prawa petycji; nie jest dopuszczalne kierowanie petycji z innych pobudek, co teoretycznie powinno ograniczać możliwość składania petycji pieniaczych. W praktyce rodzi się jednak zagadnienie kwalifikacji petycji jako spełniających przesłankę istnienia interesu; mianowicie powstaje pytanie czy organ administracyjny jest władny ocenić obiektywnie istnienie interesu, czy też rozstrzyga subiektywne poczucie podmiotu wnoszącego petycję. Konstytucyjne sformułowanie „w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą” wymaga zdefiniowania pojęcia „interes” – jednego z podstawowych pojęć w nauce prawa administracyjnego. Warto zauważyć, że przedwojenna kodyfikacja postępowania administracyjnego, dokonana rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.3.1928 r. o postępowaniu administracyjnym⁸, wprowadzała pojęcie „osoby interesowanej”. Zgodnie z art. 9 przywołanego rozporządzenia osobą interesowaną był każdy, kto żądał czynności władzy, do kogo czynność władzy się odnosiła lub czyjego interesu czynność władzy choćby bezpośrednio dotyczyła. Przywoływany przepis zawierał zatem zarówno pojęcie osoby interesowanej jak i interesu; co więcej w dalszej wprowadzał rozróżnienie pomiędzy osobą interesowaną i stroną w postępowaniu⁹. Przykładając przedwojenną definicję legalną osoby zainteresowanej do dzisiejszej konstrukcji prawa petycji, uwzględniając dorobek doktryny dotyczący publicznych praw podmiotowych, można zauważyć, że wnoszący petycję realizuje swoje publiczne prawo podmiotowe, którego korelatem jest obowiązek organu administracyjnego rozpatrzenia petycji, a zatem żąda określonej czynności organu, tj. rozpatrzenia petycji. Doktryna prawa określa interes jako relację pomiędzy jakimś stanem obiektywnym a oceną tego stanu z punktu widzenia korzyści, które może on przynieść jednostce lub grupie społecznej¹⁰.

⁷ B. Banaszak, *Prawo obywateli do występowania ze skargami i wnioskami*, Warszawa 1997, s. 26 – opowiadając za prawem do występowania ze skargami i wnioskami również na rzecz osób prawnych.

⁸ Dz.U. Nr 36, poz. 341.

⁹ E. Iserzon, *Postępowanie administracyjne. Komentarz orzecznictwo – okólniki*, Kraków 1937, s. 26.

¹⁰ B. Majchrzak, *Procedura zgłoszenia robót budowlanych*, Warszawa 2008, s. 133–149.

Szczególnym rodzajem interesu jest interes publiczny – jest to pojęcie, którego znaczenie jest z jednej strony łatwe do intuicyjnego wyczucia, z drugiej jednak podlega niebezpiecznemu procesowi relatywizacji. Zakres tego pojęcia przenika wszystkie sfery działalności administracji, znalazło ono także swoją definicję legalną w odniesieniu do ustawy z 27.3.2004 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Art. 2 pkt 4 przytoczonej ustawy określa interes publiczny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jako „uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym”. Definicja ta spotkała się z krytyką nauki prawa jako tworząca dodatkowe trudności interpretacyjne¹¹ oraz wymagającą ustalania treści kolejnych pojęć niedookreślonych¹². Podjętą w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym próbę legalnego zdefiniowania interesu publicznego należy zatem określić jako niepowodzenie; warto jednak przy tym zauważyć zaakcentowanie przez ustawodawcę elementu obiektywnego. Pojęcie „Zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa” mogłoby ewentualnie w procesie stosowania prawa oznaczać wyłonienie się u organów administracyjnych tendencji do oceny, czy podmiot powołujący się na interes publiczny istotnie powołuje się na „zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa”, a ocena taka mogłaby nie odpowiadać subiektywnemu odczuciu podmiotu powołującego się.

Powyższa próba ustawowego, częściowego zdefiniowania interesu publicznego nie może jednak zniekształcać rozumienia normy konstytucyjnej. Systemowe umiejscowienie prawa petycji w rozdziale II Konstytucji oraz charakter tego prawa w połączeniu z nieistnieniem kontroli sądowej, każą uznać, iż przyjęcie zasady kwalifikacji obiektywnej ograniczałoby w sposób bezpodstawny to publiczne prawo podmiotowe. Należy zatem uznać że wystarczającą przesłanką wykonania prawa petycji jest subiektywne poczucie podmiotu wnoszącego petycję, iż działa on w interesie publicznym lub własnym (lub osoby trzeciej za jej zgodą).

Ustrojodawca podniósł prawo petycji do szeregu najistotniejszych praw i wolności, których nie można ograniczać; dając temu wyraz w art. 233 Kon-

¹¹ Z. Niewiadomski (red.), K. Jaroszyński, A. Szmytt, Ł. Złakowski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 21.

¹² M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego Postępowania Administracyjnego Zakopane 24–27 września 2006 r.*, (red. J. Zimmermann), Warszawa 2007, s. 107.

stytucji, który określa ustawowy zakres ograniczeń praw i wolności w czasie stanu wojennego. Pomimo zaistnienia stanu wojennego prawo petycji nie może zostać ograniczone, podobnie jak prawo do godności człowieka, obywatelstwa, ochrony życia, humanitarnego traktowania, wolności sumienia i religii, ochrona praw dziecka oraz zasady odpowiedzialności karnej. Umieszczenie prawa petycji pośród podstawowych praw związanych z godnością człowieka, nienaruszalnych nawet w wypadku zaistnienia stanu wojennego może budzić kontrowersje, tym niemniej zapis ten jest także dyrektywą pokazującą jak dużą wagę ustrojodawca nadał prawu petycji.

Art. 63 Konstytucji pozostawia ustawie szczegółowe unormowanie trybu rozpatrywania petycji. W przedmiotowo najszerszej regulacji dotyczącej postępowania administracyjnego – w Kodeksie postępowania administracyjnego – trybowi postępowania z petycjami poświęcono dział VIII, natomiast w ustawie z 27.4.2001 r. Prawo ochrony środowiska¹³ (dalej: P.o.ś.), w wersji obowiązującej przed uchwaleniem ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, wyłączono stosowanie k.p.a. w przypadku petycji zgłaszanych w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa; w tym przypadku zastosowanie znajdował dział V tytułu I P.o.ś.

Kodeks postępowania administracyjnego realizuje konstytucyjne zalecenie szczegółowego uregulowania trybu postępowania z petycjami. Warto zauważyć, iż K.p.a. bezpośrednio odwołuje się do Konstytucji w art. 221; nie sposób mieć zatem wątpliwości, że regulacje działu VIII K.p.a. stanowią realizację na poziomie ustawowym konstytucyjnego prawa petycji. Z uwagi na wprost wyrażony związek norm działu VIII K.p.a. z normami Konstytucji oraz na względnie szczegółową regulację tego działu, można przyjąć, że normatywna regulacja prawa petycji w K.p.a. stanowi swoisty wzorzec tej instytucji prawnej.

Pewne trudności budziła klasyfikacja instytucji prawnej unormowanej w art. 31 P.o.ś. Art. 31 otwierający dział V „Udział społeczeństwa w postępowaniu w sprawie ochrony środowiska” tytułu I ustawy posiadał brzmienie „Każdy ma prawo do składania uwag i wniosków w postępowaniu prowadzonym z udziałem społeczeństwa”. Przedmiotowy zakres omawianej instytucji wymagał sprecyzowania oraz dookreślenia, jakie postępowania z zakresu ochrony środowiska są postępowaniami prowadzonymi z udziałem społeczeństwa. Postępowania administracyjne istotne dla ochrony środowiska i stanu

¹³ Dz.U. Nr 62, poz. 627, ze zm.

przyrodniczego występują bardzo licznie ze względu na powszechność występowania problemów ekologicznych w dzisiejszych realiach społeczno-gospodarczych. Analizując treść przepisów u.p.o.ś. należy jednak zauważyć, iż ustawodawca tylko niektóre sprawy określił jako sprawy wymagające udziału społeczeństwa. Są to m.in. postępowania zmierzające do sporządzenia wojewódzkich, powiatowych i gminnych programów ochrony środowiska, programów ochrony środowiska przed hałasem a także postępowania, których przedmiotem jest wydanie pozwolenia zintegrowanego lub decyzji o zmianie pozwolenia zintegrowanego dotyczącej istotnej zmiany instalacji. W ustawie występują dwie kategorie postępowań: takie, które ustawa określa jako prowadzone z udziałem społeczeństwa i pozostałe. Należy zatem przyjąć, że rozstrzygająca dla zakwalifikowania danego postępowania jako prowadzonego z udziałem społeczeństwa jest norma prawna, a nie stan faktyczny. Innymi słowy takie postępowania są postępowaniami prowadzonymi z udziałem społeczeństwa, którym ustawa nadaje taki status. Podobne stanowisko – powołując się na względy zapewnienia bezpieczeństwa obrotu prawnego – zajmuje K. Gruszecki w komentarzu do ustawy¹⁴.

4. Tryb rozpatrywania petycji – obowiązki organu administracyjnego

Sprecyzowanie zakresu przedmiotowego nie mogło jeszcze rozstrzygać zagadnień proceduralnych, mianowicie problematyczne było pytanie o charakter udziału społeczeństwa w postępowaniach w sprawie ochrony środowiska realizowanego w oparciu o art. 31 P.o.ś. Dział V tytułu I przywołanej ustawy zawierał także normy dotyczące udziału organizacji ekologicznej w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa. Organizacje ekologiczne, które zgłaszały chęć swojego udziału, uzasadniając to miejscem swojego działania, oraz zgłaszały wnioski lub uwagi w ramach postępowania, uczestniczyły w postępowaniu na prawach strony. Statusu strony ustawa nie przyznawała podmiotom składającym uwagi i wnioski w oparciu o art. 31; co prowadziło do konkluzji, iż podmioty działające na podstawie art. 31 P.o.ś. nie działały na prawach strony w postępowaniu administracyjnym. Jak uważa K. Gruszecki, „zgłaszanie uwag i wniosków w postępowaniu nie jest

¹⁴ K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2007, s. 107.

jednoznaczne z uczestniczeniem w nim w charakterze strony lub na prawach strony. Bardziej przypomina to instytucję skarg i wniosków uregulowaną w dziale VIII K.p.a. – Skargi i wnioski¹⁵. W stanie prawnym przed wejściem w życie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku zasadnym było przyjęcie, że art. 31 podobnie jak dział VIII K.p.a. stanowił ustawowe sprecyzowanie konstytucyjnego prawa petycji.

Dział VIII K.p.a. precyzuje tryb rozpatrywania petycji, czyli wniosków i skarg od podmiotów nie będących stronami postępowania; należy zauważyć, że w tym trybie nie mogą być rozpatrywane skargi składane przez stronę – art. 128 K.p.a. kwalifikuje pisma składane przez stronę wyrażające niezadowolenie strony z wydanej decyzji jako odwołania. Pisma i oświadczenia składane przez stronę w trakcie postępowania stanowią realizację jej uprawnień proceduralnych, a normy K.p.a. przyznają na tyle większe uprawnienia stronie w postępowaniu administracyjnym w porównaniu do uprawnień przyznanych w dziale VIII k.p.a., nakazując dodatkowo traktowanie wystąpień dokonywanych przez stronę jako wystąpień podmiotu o uprawnieniach strony, że dochodzi do konsumpcji uprawnień podmiotu wnoszącego skargę na podstawie działu VIII k.p.a. poprzez uprawnienia podmiotu działającego na prawach strony. Nie uchybia to regulacji art. 63 Konstytucji – strona może skorzystać w przyznanego jej w tej normie publicznego prawa podmiotowego, ale jej wystąpienie będzie potraktowane tak jak stanowią normy dotyczące działań strony w postępowaniu, w efekcie czego ochrona jej interesów zostanie rozszerzona, a nigdy zawężona. Takie ujęcie nie uchybia powszechności prawa petycji. Podobnie art. 233 k.p.a. reguluje sprawę skargi wszczynającej postępowanie w przypadku, gdy została złożona przez podmiot, któremu służy prawo bycia stroną w tym postępowaniu. Podmiot taki korzysta z rozszerzenia swoich uprawnień, nawet jeśli jego intencją było jedynie złożenie skargi w trybie działu VIII K.p.a.

Do istotnych elementów trybu postępowania z petycjami określonego w dziale VIII K.p.a. należy obowiązek zawiadomienia wnoszącego o sposobie rozpatrzenia petycji (art. 238 i art. 247 K.p.a.), ochrona wnoszącego petycję (art. 225), odpowiedzialność pracowników organów administracji z tytułu niewłaściwego lub nieterminowego załatwienia petycji (art. 223) oraz przepisy odnoszące się do właściwości organów administracji.

Powracając do zagadnienia podniesionego na początku artykułu, mianowicie wpływu na postępowanie administracyjne petycji wniesionej przez

¹⁵ Ibidem, s. 108.

podmiot pozbawiony przymiotu strony w tym postępowaniu, należy stwierdzić, że podmiot taki nie ma uprawnień do bezpośredniego działania w toczącym się postępowaniu, co nie oznacza, że jego wystąpienie nigdy nie będzie miało wpływu na postępowanie; także uzasadnienie decyzji zapadłej w postępowaniu pozostaje w pewnym związku ze sposobem rozpatrzenia petycji. Łącznikiem są tutaj zasady ogólne postępowania administracyjnego; w szczególności art. 7 K.p.a. (zasada prawdy obiektywnej) nie dopuszcza sytuacji, w której ten sam organ administracyjny w tym samym czasie poczyni inne ustalenia faktyczne w odpowiedzi na petycję oraz inne w postępowaniu administracyjnym, jeżeli postępowanie administracyjne i petycja dotyczą tego samego stanu faktycznego. Istotna jest także norma art. 234 K.p.a., która nakazuje organowi prowadzącemu postępowanie potraktowanie petycji jako materiału, z którym organ powinien się zapoznać.

5. Krytyka unormowania prawa petycji przed wejściem w życie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku

Porównując uregulowanie prawa petycji w K.p.a. oraz w P.o.ś. przed wejściem w życie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku należy zauważyć, że art. 36 P.o.ś. wyłączał stosowanie działu VIII K.p.a. do uwag i wniosków składanych w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Wyłączeniu działu VIII K.p.a. nie towarzyszyło zastąpienie zawartych tam norm, normami nowymi właściwymi dla prawa ochrony środowiska. W efekcie w postępowaniach z petycjami w sprawach prowadzonych z udziałem społeczeństwa z zakresu ochrony środowiska nie występował szereg istotnych norm proceduralnych, zawartych w K.p.a.; w szczególności nie uregulowano obowiązku zawiadomienia wnoszącego o sposobie rozpatrzenia petycji, odpowiedzialności pracowników organów administracji z tytułu niewłaściwego lub nieterminowego załatwienia petycji ani kwestii ochrony wnoszącego petycję. Prowadziło to do niekorzystnej, sprzecznej z aksjologią ochrony środowiska sytuacji, iż w postępowaniach prowadzonych z udziałem społeczeństwa w oparciu o P.o.ś., publiczne prawo podmiotowe – prawo petycji – było słabiej realizowane niż w postępowaniu ogólnym prowadzonym w oparciu o normy K.p.a. Sytuacja ta budziła również wątpliwość, czy zastąpienie procedury unormowanej w dziale VIII K.p.a. ogólną normą art. 31 P.o.ś. było właściwą realizacją konstytucyjnego nakazu ustawowego określenia trybu realizacji prawa petycji.

6. Nowa regulacja prawa petycji w prawie ochrony środowiska

Podniesione powyżej mankamenty zostały dostrzeżone i naprawione przez ustawodawcę w omawianej ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku, gdzie uszczegółowiono i wzbogacono procedurę petycyjną.

Zgodnie z art. 29 u.o.u.i.o.ś. każdy ma prawo składania uwag i wniosków w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Pomimo iż ponownie regulacja dot. petycji w ochronie środowiska wyłącza stosowanie działu VIII K.p.a., to tym razem wprowadza swoją własną procedurę załatwiania petycji, w niektórych punktach korzystniejszą dla petenta w porównaniu z K.p.a.. Na aprobatę zasługuje wprowadzenie możliwości składania petycji drogą elektroniczną bez konieczności opatrywania jej bezpiecznym podpisem elektronicznym (art. 34 u.o.u.i.o.ś.), co niewątpliwie koresponduje z takimi postulowanymi w administracji wartościami jak dostępność urzędu i jego przyjazność dla obywatela.

Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku wprowadza nieobecny w K.p.a. wymóg odniesienia się do zgłoszonych petycji w treści wydanej decyzji. Mianowicie, zgodnie z art. 37 p. 2 u.o.u.i.o.ś., „w uzasadnieniu decyzji, niezależnie od wymagań wynikających z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, podaje informacje o udziale społeczeństwa w postępowaniu oraz o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa”. Pomimo iż składający petycję nie jest stroną w postępowaniu, realizacja powyższej normy spowoduje w praktyce działania administracji zwiększenie faktycznego wpływu petycji na podjętą decyzję administracyjną.

Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku umożliwi obywatelom składanie petycji nie tylko postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji, ale także w postępowaniach dotyczących opracowywania dokumentów wymagających udziału społeczeństwa, co dodatkowo zwiększa znaczenie publicznego prawa podmiotowego, jakim jest prawo petycji.

7. Podsumowanie

Konkludując, wprowadzone zmiany są zgodne z aksjologią prawa ochrony środowiska oraz umożliwiają pełną realizację publicznego prawa

podmiotowego – prawa petycji – w postępowaniach z zakresu ochrony środowiska wymagających udziału społeczeństwa.

Z punktu widzenia systemowego, pewną wadą wprowadzonej regulacji jest jej umiejscowienie poza P.o.ś., co powoduje osłabienie kompleksowości tej ustawy, która do tej pory była swoistym kodeksem ochrony środowiska. Takie „szatkowanie” kompleksowego aktu prawnego budzi zastrzeżenia, jednakże nowe unormowania dot. prawa petycji w ochronie środowiska należy przyjąć z aprobatą.