

УДК 321.02+342.736

О. В. КУКУРУЗ,
кандидат політичних наук

ИНСТИТУТ ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН У РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА: ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

У статті аналізується розвиток інституту звернень в Республіці Польща. З'ясовано, що в Конституції Республіки Польща немає узагальненого поняття «право на звернення», йдеться про право на петиції, пропозиції та скарги. Встановлено, що тривалий час у законодавстві Республіки Польща не давалося визначення предмета петиції та порядку її прийняття і розгляду, тому багато науковців приділяли увагу саме петиціям, а також визначенню їх схожостей і відмінностей з пропозиціями та скаргами. Визначено, що інститут звернень може виконувати свої найважливіші функції – інформування влади про наявні проблеми; захист інтересів громадян, громади, держави; знаходження найоптимальніших шляхів урегулювання суспільних проблем – лише тоді, коли в законодавстві чітко визначені основні поняття та науково обґрунтовані критерії для розмежування видів звернень.

Ключові слова: звернення, петиції, пропозиції, скарги, критерії розрізнення видів звернень, функції інституту звернень, Республіка Польща.

Кукуруз О. В. Институт обращений граждан в Республике Польша: политико-правовые аспекты

В статье анализируется развитие института обращений в Республике Польша. Выяснено, что в Конституции Республики Польша не содержится понятие «право на обращения», речь идет о праве на петиции, предложения и жалобы. Установлено, что длительное время в законодательстве Республики Польша отсутствовало определение предмета петиции и порядка ее принятия и рассмотрения, поэтому многие ученые уделяли внимание именно петициям, а также определению их сходства и различий с предложениями и жалобами. Определено, что институт обращений может выполнять свои важнейшие функции – информирование властей о существующих проблемах; защиту интересов граждан, общества, государства; поиск оптимальных путей урегулирования общественных проблем – только тогда, когда в законодательстве четко определены основные понятия и научно обоснованные критерии для разграничения видов обращений.

Ключевые слова: обращения, петиции, предложения, жалобы, критерии различения видов обращений, функции института обращений, Республика Польша.

Kukuruz Oksana. Institute of citizen's appeals in Republic of Poland: political and legal aspects

Author analyzed in this article development of the institute of citizen's appeals in Republic of Poland. The Constitution of the Republic of Poland contains right to petitions, proposals and complaints, but does not mention such a notion as «right to appeal». Many Polish scientists pay attention to petitions, their similarities and differences with proposals and complaints, because the legislation for a long time didn't mention the subject of petition and order for acceptance and consideration. The institution of citizen's appeals fulfills important functions (informing authorities about the existing problems; protection of citizen's interests, as well as of the community and state; finding the most optimal solution to social problems). Basic notions and scientifically developed criteria for distinguishing between types of appeals should be accurately determined in the legislation.

Key words: *appeals, petitions, proposals, complaints, criteria for distinguishing between types of appeals, functions of institute of appeal, the Republic of Poland.*

Інститут звернень в сучасних демократичних державах набуває дедалі більшого значення. Він виконує надзвичайно важливі функції в управлінні суспільними справами. Вдосконалення функціонування цього інституту потребує теоретичних знань і розуміння практичних механізмів реалізації права на звернення в різних державах. Актуальним видається дослідження цього питання у Республіці Польща, оскільки в останні роки у ЗМІ дедалі частіше з'являється інформація про політичні акції, мітинги, протести громадян, які незадоволені діями та рішеннями влади. Тож важливо з'ясувати, які конвенційні форми впливу громадян на владу існують у цій державі.

Безумовно, у польській науковій літературі існує чимало публікацій, у яких досліджуються звернення громадян. Джерельною базою цієї статті стали праці щодо теоретичних і практичних аспектів реалізації права на петицію (за ред. Р. Балицького і М. Яблонського), коментарі конституційного права на петицію (Б. Банашак, П. Вінчорек, Р. Піотровський), дослідження петиції в конституційному праві сучасних держав (Е. Вуйцицька), розуміння петиції як інструменту ефективного розв'язання суспільних проблем на рівні місцевого самоврядування (Г. Іздебський), спільні та відмінні елементи петицій, скарг та пропозицій (М. Яворська). У більшості праць основна увага приділяється розумінню конституційного права на петицію, пропозицію та скаргу або адміністративним процедурам їх розгляду. Метою цієї статті є з'ясувати особливості розвитку інституту звернень в Республіці Польща. Завдання полягають у: вивченні правових актів, які регулюють відносини, пов'язані зі зверненнями до органів влади; визначенні підходів польських науковців до основних видів звернень; з'ясуванні функцій, які виконує в суспільстві інститут звернень.

У ст. 63 Конституції Республіки Польща записано, що «кожен має право подавати петиції, пропозиції та скарги з публічного, власного або іншої особи, за її згодою, інтересу, до органів публічної влади, а також до громадських організацій та установ у зв'язку з виконуваними ними завданнями, які їм доручені у сфері публічної адміністрації»¹. Варто зазначити, що такі права містяться у підрозділі «Політичні свободи і права» Основного закону. Отже, за своєю спрямованістю звернення громадян – це можливість громадян брати участь в управлінні державою, впливати на її політику.

У Конституції Республіки Польща зазначається, що порядок розгляду петицій, пропозицій і скарг визначає закон. Єдиного закону, який би регулював усі названі види звернень, немає. Порядок розгляду пропозицій і скарг знаходимо у Кодексі адміністративного провадження. Там зазначається, що державні органи, органи місцевого самоврядування та інші органи самоврядування, а також органи громадських організацій розглядають і приймають рішення щодо скарг та пропозицій в межах своєї компетенції. Уточнюється, що під державними органами розуміються також органи державних підприємств та інших державних організаційних підрозділів.

Відповідно до Кодексу адміністративного провадження «предметом скарги, зокрема, може бути недбале або неналежне виконання обов'язків компе-

тентними органами або їх працівниками, порушення законності або інтересів заявників, а також тривале або бюрократичне вирішення справ» (ст. 227), а «предметом пропозиції, зокрема, можуть бути справи щодо покращення організації, зміцнення законності, удосконалення роботи і запобігання зловживанням, охорони власності, кращого забезпечення потреб населення» (ст. 241)². Формулювання предмета скарги і пропозиції із уживанням словосполучення «зокрема, можуть бути» означає, що це не вичерпний перелік питань. Законодавець допускає, що й інші питання можуть стати предметом для розгляду. Зазначено, що скарги і пропозиції можна подавати з інтересу публічного, власного або іншої особи, за її згодою.

Організація розгляду і прийняття рішень щодо скарг і пропозицій регулюється розпорядженням Ради міністрів. У ньому зазначено, що даним розпорядженням регулюється розгляд скарг і пропозицій, які надходять до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій та установ, що виконують завдання у сфері публічної адміністрації. Крім того, вказано, що дане розпорядження поширюється на: 1) скарги та пропозиції, які передані відповідним органам через редакцію преси, радіо, телебачення, громадські установи; 2) матеріали преси та інші опубліковані відомості, якщо вони мають ознаки скарги чи пропозиції і були надіслані відповідним органам через редакцію преси, радіо, телебачення³. У розпорядженні визначені такі форми надходження скарг і пропозицій, як: письмові, телеграфічні, за допомогою телексу, телефаксу, електронної пошти, а також усні, записані до протоколу.

Порядок прийняття і розгляду петицій регулюється окремим Законом «Про петиції». Відповідно до цього закону «предметом петиції може бути вимога, зокрема, зміни правових положень, прийняття рішення чи іншої дії в справі, яка стосується суб'єкта, що вніс петицію, колективного життя або цінностей, які потребують особливого захисту заради загального блага, що знаходяться в межах завдань і компетенції адресата петиції» (ст. 2)⁴. Зазначено, що петиція може подаватися з інтересу: 1) публічного; 2) суб'єкта, який подає петицію; 3) суб'єкта третього, за його згодою. Суб'єктами подання петиції може бути фізична особа, юридична особа, організація, яка не є юридичною особою або група цих суб'єктів. Петиції можна подавати до органів публічної влади, а також до громадських організацій чи установ у зв'язку з виконуваними ними завданнями, які їм доручені у сфері публічної адміністрації.

Варто знати, що до моменту набрання чинності Закону «Про петиції» – 6 вересня 2015 р. у Кодексі адміністративного провадження про петиції йшлося лише у ст. 221. Там зазначалося, що гарантоване кожному в Конституції Республіки Польща право подавати петиції, скарги і пропозиції до державних органів, органів місцевого самоврядування та інших органів самоврядування, до громадських організацій та установ реалізоване на засадах, визначених нормами розділу VIII. Насправді, у розділі не було визначено порядку прийняття та розгляду петицій, згадувалося лише, що петиції, як і скарги, і пропозиції, можна подавати до громадських організацій і установ у зв'язку з виконуваними ними завданнями, які їм доручені у сфері публічної адміністрації, а також

що їх можна подавати з інтересу публічного, власного чи іншої особи за її згодою.

Спробу приділити більше уваги інституту петиції в Кодексі адміністративного провадження намагалася зробити Рада міністрів. У 1999 р. Рада міністрів направила до Сейму проект змін до Кодексу. Серед багатьох інших змін предметом петиції пропонувалося вважати, зокрема, справи, визначені для скарг і пропозицій, якщо вони стосуються питань колективного життя. Експерти звернули увагу на формулювання «питання колективного життя», яке, на їх думку, не просто відділити від публічного інтересу, з якого можуть подаватися і петиції, і скарги, і пропозиції. Предмет петиції так і не був визначений у Кодексі адміністративного провадження.

Періодично представниками органів влади порушувалося питання щодо петицій. Так, у 2008 р. Речник громадянських прав звернувся до Ради міністрів щодо способу і порядку розгляду петицій. У відповідь міністр внутрішніх справ і адміністрації констатував, що законодавець не присвятив петиції детальної постанови, і що з Кодексу адміністративного провадження не зрозуміло, чим різняться між собою петиція, скарга чи пропозиція. Міністерство внутрішніх справ і адміністрації інформувало, що у зв'язку з цим ведеться відповідна діяльність. На їхню думку, докладніше регулювання порядку розгляду петицій мало міститися у Кодексі адміністративного провадження, аналогічно до того, як це зроблено щодо скарг і пропозицій⁵. У 2011 р. проект окремого закону про петиції був ініційований неурядовими організаціями через Сенат. У ньому, зокрема, зазначалося, що «метою петиції є переконати адресата прийняти конкретні заходи, утриматися від дій, або зайняти певну позицію»⁶. У чинному законі про петиції, прийнятому у 2014 р., такого положення немає.

Поняття петиції походить від латинського слова «*petitio*» і означає прохання, скаргу, вимогу. С. Грабовська і П. Капуста зазначають, що у словниках польської мови, петиція визначається як «офіційний лист, зазвичай колективний, який містить прохання чи вимогу, спрямовану до влади чи до осіб на вищих посадах»; «лист, який містить колективну вимогу, спрямовану до особи на посаді чи установі» або індивідуальний чи колективний лист, який включає прохання чи вимоги, скеровані до влади чи високих керівників⁷.

Е. Вуйцицька дослідила, що у 85 із 189 держав, які мають конституції, в Основному законі визнається право подання петиції. У 70 випадках, за її твердженням, петиція розуміється як будь-яка ініціатива, індивідуальна або колективна, яка стосується насамперед публічного інтересу. У більшості конституцій петиції визнаються як самостійний інститут, а про скарги і пропозиції не згадується. У деяких Основних законах, у тому числі Республіки Польща, визнається право на подання петицій, пропозицій і скарг, але не визначено, чим ці інститути різняться між собою. Також є держави, в яких конституційні положення не містять слова «петиція», а натомість тільки рекомендації, пропозиції, звернення, вимоги тощо. Але, на думку Е. Вуйцицької, йдеться саме про право на подання петиції⁸.

Б. Банашак висловлює думку, що «петиція є загальною назвою засобів, з допомогою яких особа або група осіб звертається до органів влади, надаючи

їм певну інформацію з метою зумовити прийняття рішення цими органами, бажаного з точки зору суб'єкта, який до них звертається»⁹. Згодом, коментуючи Конституцію Республіки Польща, цей автор намагається визначити ознаки, за якими можна було б розрізнити петицію і пропозицію. Він зауважує, що петиція може «містити елементи критики описаних у ній явищ, пропозиції змін, реформ, інформацію, яка має спричинити здійснення адресатом дій, бажаних з погляду суб'єкта, що звертається до нього, чи дій, які вигідні для інтересів третіх осіб чи суспільного інтересу. ...Пропозиція – це звернення особи чи групи осіб, яке не включає критичних елементів, але спрямоване на впровадження нових рішень у якійсь сфері чи на покращення функціонування суб'єктів, до яких направлено, або також зміни правового становища. Пропозиція може стосуватися будь-яких справ, які входять до сфери повноважень органів державної влади і самоврядування, громадських організацій і установ, які виконують завдання в сфері публічної адміністрації, доручені їм державою»¹⁰.

На думку Р. Піотровського, петиція від пропозиції різниться тим, що вона тісно зв'язана з метою, суть якої полягає в тому, щоб переконати адресата прийняти певну позицію або конкретне рішення, тоді як пропозиція містить пропозицію розв'язати проблему або прийняти рішення. Скарга – це вимога усунути зазначені у ній порушення¹¹.

П. Вінчорек, коментуючи ст. 63 Конституції Республіки Польща, вважає, що петиція – це прохання, подане владі з метою переконати її зайняти певне становище в якійсь справі чи прийняти очікуване зацікавленою особою рішення; пропозиція – це пропозиція розв'язати якусь проблему за допомогою способу, висловленого заявником чи прийняти рішення, зміст якого заявник рекомендує; скарга – це привернення уваги влади до чітких неправомірних дій і вимога їх усунути, відшкодувати шкоду, покарати винних тощо. П. Вінчорек зазначає, що на практиці звернення до влади дуже часто містить елементи петиції, пропозиції і скарги¹².

Г. Издебський аналізує роль петиції на рівні місцевого самоврядування і зазначає, що петиції – як зацікавлення виконанням публічних завдань місцевим самоврядуванням, включаючи не тільки сигналізування про конкретну проблему, а також відповідні пропозиції групи мешканців – можуть бути інструментом ефективного розв'язання суспільних проблем на етапі, що не вимагає відповідних актів, формування політики управління в даній сфері, а також на етапі реалізації цієї політики за допомогою видання індивідуальних актів¹³.

Для розуміння інституту звернень в Республіці Польща необхідно також знати практику його функціонування. Статистика, наведена на шпальтах газети «Rzeczpospolita», свідчить, що найбільше звернень до уряду надходить у перший рік після виборів. На думку М. Стенцеля, психолога з Університету Марії Склодовської-Кюрі, це відбувається тому, що тоді у виборців з'являється найбільша надія на здійснення очікувань від політика, за якого голосували. А. Волек, політолог з Польської академії наук, також вважає, що новообраний прем'єр-міністр завжди викликає найбільші очікування, і це є результатом

виборчої кампанії і даних під час неї обіцянок. Значна кількість звернень саме до прем'єра, на його думку, також пов'язана з тим, що в суспільстві недостатньо знань про демократію, функціонування держави, зокрема, розуміння того, що може прем'єр-міністр, а за що відповідальність несе президент. Також політолог висловлює думку, що така ситуація має пояснення, яке пов'язане з існуванням ПНР. У ці часи уряд був своєрідним бюро скарг і пропозицій, бо комуністична влада дуже серйозно ставилася до скарг (доносів)¹⁴.

Безперечно, інститут звернень виконує в суспільстві й позитивні функції. Так, у статті М. Яворської, що присвячена петиціям, скаргам та пропозиціям, описуються такі її функції. «Петиція є правовим засобом, за допомогою якого особа активізує органи держави до конкретних дій. Має на меті не тільки звернення їхньої уваги на існуючі проблеми чи ознайомлення з суспільними настроями і думками, що може відіграти значну роль у законодавчому чи судовому процесі, а й мобілізувати особу до активної участі в політичному і суспільному житті. Становить особливий фундамент громадянського суспільства. Без сумніву, активність особи впливає на якість дій органів публічної влади всіх рівнів, у тому числі на стандарти створеного нею права. Становить ще один «дорадчий осередок» і контрольний, що також мобілізує до пошуку таких рішень, які передбачені – а нерідко обов'язкові з точки зору інтересу особи, регіону, і навіть держави – мету дають змогу досягти в спосіб погодження з очікуваннями спільноти»¹⁵.

В інформації про скарги, пропозиції і громадянські сигнали, надіслані до канцелярії голови Ради міністрів у 2015 р., зазначено, що «поряд з надходженням пропозицій, заявок і листів з індивідуальними справами, помітне постійне збільшення кількості колективних виступів громадян (у рамках організованих акцій) у формі протестів, звернень і петицій. Особливо це стосується листів, які надходять електронною поштою»¹⁶. Також у даному документі відзначені три найголовніші причини, які спричиняють найбільшу кількість громадянських сигналів. Перша причина – соціально-економічна ситуація громадян (важкі умови життя родин і пов'язані з цим фінансові проблеми). Друга – переконаність щодо необмежених повноважень голови Ради міністрів (віра в те, що прем'єр-міністр має право прийняти корисне для суб'єкта звернення рішення). Частина скарг і пропозицій направлена до голови Ради міністрів замість до органів, які повинні врегульовувати ці питання. Третя причина – потенційні порушення в діяльності органів управління. Громадяни звинувачують органи центральної влади і місцевого самоврядування в порушенні положень Кодексу адміністративного провадження при розгляді їх справ, у бездіяльності або затягуванні у вирішенні справ.

Аналіз польського законодавства і праць польських науковців, які стосуються петицій, пропозицій та скарг, дає підстави зробити такі висновки.

1. У Конституції Республіки Польща не міститься узагальненого поняття «право на звернення», йдеться про право на петиції, пропозиції та скарги. Окреслено коло суб'єктів і об'єктів для їх подання. Предмет пропозицій і скарг та порядок їх подання і розгляду регулюється нормами Кодексу адміністративного провадження. Натомість визначення предмета петиції та порядку її

подання і розгляду тривалий час не існувало. Подані петиції кваліфікувалися як пропозиції або скарги і відповідно розглядалися на підставі порядків, визначених у Кодексі адміністративного провадження.

2. Таку правову прогалину представники органів влади та громадянського суспільства намагалися ліквідувати кілька разів. Зокрема, Радою міністрів був розроблений проект змін до Кодексу адміністративного провадження (1999 р.), Речник громадянських прав ставив питання щодо способу і порядку розгляду петицій перед Радою міністрів (2008 р.), представники неурядових організацій через Сенат представили проект окремого закону про петиції (2011 р.). Однак закон про петиції був прийнятий аж через 18 років після надання громадянам конституційного права подавати петиції (Конституція Республіки Польща прийнята 2 квітня 1997 р., а Закон «Про петиції» – 11 липня 2014 р. і набрав чинності 6 вересня 2015 р.).

3. Оскільки тривалий час у законодавстві Республіка Польща не було визначення предмета петиції та порядку її прийняття та розгляду, чимало науковців приділяли увагу саме петиціям, а також визначенню їх схожостей і відмінностей з пропозиціями та скаргами. Одні автори вважали, що петиції – це узагальнена назва всіх звернень, другі – що це особлива форма звернення. Науковці намагалися знайти критерії, які б дали змогу розмежовувати петиції та пропозиції. Це такі критерії. 1. Критерій наявності критики. Петиція містить елементи критики, описаних у ній явищ, а пропозиції – як правило, ні (Б. Банашак). 2. Критерій вказання конкретного рішення. У петиції суб'єкт її подання наполягає на прийнятті адресатом конкретної позиції, конкретного рішення, а в пропозиції – наполягає розв'язати проблему (Р. Піотровський). Були також точки зору, що петиція відрізняється за суб'єктом подання (це лише колективне звернення) й інтересом, який міститься в зверненні (лише публічний, що має значення для всього суспільства).

4. Прийняття окремого Закону «Про петиції» і визначення їх предмета, зняло частину обговорюваних питань. Зокрема, законодавець указав, що петицію можуть подавати фізичні та юридичні особи, організації, які не є юридичними особами або група цих суб'єктів (тобто це не лише колективне звернення). Інтересом, який може бути в основі петиції, визначається і публічний, і суб'єкта, який подає петицію, а також суб'єкта третього, за його згодою (тобто це не лише публічний інтерес). Водночас законодавство не містить однозначних критеріїв для розрізнення петицій і пропозицій. Вони не відрізняються за суб'єктами і об'єктами подання, на практиці можуть містити елементи декількох видів звернень.

5. На основі етимологічного тлумачення слова «петиція» деякі науковці вважають його загальним поняттям, що охоплює всі інші види звернень. З аналізу конституційних положень випливає, що петиція – це один із видів звернень. Відтак представникам органів влади спільно з науковцями і представниками громадянського суспільства необхідно чітко визначити поняття – «звернення», «право на звернення», види звернень на основі науково обґрунтованих критеріїв, наприклад, за сутністю – прохання, пропозиції, вимоги, скарги тощо; за суб'єктом подання – індивідуальні, колективні тощо.

Теоретична визначеність основних понять сприятиме покращенню практики реалізації права на звернення, а відтак інститут звернень зможе виконувати свої найважливіші функції – інформування влади про наявні проблеми; захист інтересів громадян, громади, держави; знаходження найоптимальніших шляхів урегулювання суспільних проблем.

1. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. // Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483. URL : <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970780483> (дата звернення: 2.11.2016) 2. *Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego* // Dz.U. 2016 poz. 23. URL : <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20160000023> (дата звернення: 2.11.2016) 3. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków* // Dz.U. 2002 nr 5 poz. 46. URL : <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20020050046> (дата звернення: 2.11.2016) 4. *Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach* // Dz.U. 2014 poz. 1195. URL : <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20140001195> (дата звернення: 3.11.2016) 5. *Pismo Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 13 maja 2008 roku (sygn. BMP-079-3565/08/AK) dotyczącego regulacji sposobu i trybu rozpatrywania petycji*. URL : <https://www.rpo.gov.pl/pliki/12313393090.pdf> (дата звернення: 3.11.2016) 6. *Izdebski H.* Petycja jako instrument sprawnego rozwiązywania problemów społecznych w jednostkach samorządu terytorialnego – istotne różnice między wnioskiem i skargą // *Opinie i ekspertyzy. Kancelaria Senatu. Warszawa. Maj 2015.* URL : https://senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/2973/plik/oe-233_do_internetu.pdf (дата звернення: 7.11.2016) 7. *Grabowska S., Kapusta P.* Pojęcie i charakter prawa petycji // *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji / pod redakcją R. Balickiego i M. Jabłońskiego. Wrocław. 2015.* URL : <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/66901> (дата звернення: 7.11.2016) 8. *Wójcicka E.* Petycja w prawie konstytucyjnym państw współczesnych // *Ius Novum. 2008. nr 2. S. 24, 29.* 9. *Banaszak B.* Prawo obywateli do występowania ze skargami i wnioskami. Warszawa. 1997. S. 7. 10. *Banaszak B.* Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Warszawa. 2012. S. 378. 11. *Piotrowski R.* Konstytucyjne uwarunkowania prawa petycji oraz pożądanych kierunków zmian legislacyjnych w tym zakresie // *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim. Kancelaria Sejmu. Opinie i ekspertyzy. Warszawa. 2008. nr 85. S. 24.* 12. *Winczorek P.* Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, wyd. 2, Warszawa 2008, s. 151. 13. *Izdebski H.* Цит. праця. 14. *Kacprzak I.* Premier – biuro skarg i wniosków // *Rzeczpospolita, 22.04.2011.* URL : <http://www.rp.pl/artukul/646806-Premier-biuro-skarg-i-wnioskow.html#ap-1> (дата звернення: 10.11.2016). 15. *Jaworska M.* Petycje a skargi i wnioski // *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji / pod redakcją R. Balickiego i M. Jabłońskiego. Wrocław. 2015.* URL : <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/66901> (дата звернення: 14.11.2016) 16. *Informacja o sygnałach obywatelskich, które wpłynęły do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w 2015 roku. Departament Spraw Obywatelskich Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Warszawa. marzec 2016 r.* URL : <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/skargi-wnioski-i-petycji/3165,Skargi-i-wnioski.html> (дата звернення: 18.11.2016).

Kukuruz Oksana. Institute of sitizen's appeals in Republic of Poland: political and legal aspects

The Polish legislation concerning institute of citizen`s appeals is analyzed in this article. The Constitution of Republic of Poland contains right to petitions, proposals and complaints, but does not mention notion such a «right to appeal». The subjects of proposals, complaints, procedure their submission and consideration are regulated by the Code of Administrative

Proceedings. The definition of the subjects of the petition and the order of its submission and consideration for a long time did not exist. Petitions were qualified as a proposal or a complaint and then dealt with in accordance with the procedure defined in the Code of Administrative Proceedings.

This legal gap was covered by representatives of the authorities and civil society representatives. In particular, the Council of Ministers drafted amendments to the Code of Administrative Proceedings (1999), Advocate for Citizens' Rights raised the question before the Council of Ministers (2008) concerning the method and procedure of consideration of petitions, representatives of non-governmental organizations through the Senate presented a draft a law on petition (2011). However, the law on petitions was adopted 18 years after providing to citizens the constitutional right to petitions (Constitution of Poland was adopted on April 2, 1997, and law on petitions – July 11, 2014 and entered into force – September 6, 2015).

Many Polish scientists pay attention to petitions, their similarities and differences with proposals and complaints because the legislation for a long time didn't define the subject of the petition and order of acceptance and consideration. Several authors consider, that the petitions are a common name of all appeals, second, that there is a particular form of appeals. Scientists have attempted to find criterions, that would allow to distinguish petitions and proposals. 1. Criterion presence criticism. The petition contains elements of criticism of phenomena described in it, and the proposal – usually not (B. Banaszak). 2. Criterion of pointing a concrete decision. The subject of petition insists of the acceptance of specific position, concrete decision by an addressee and the subject of proposal – insists to decide a problem (R. Piotrowski). There were also the views that the petitions are different from proposals by subjects of submission (this is only a collective appeal) and interest contained in the appeal (only the public that matters for society).

Adoption of the law on petitions, determining their subjects, removed part of the issues discussed, in particular, the legislator pointed out that the petition may present physical and legal entities, organizations that are not legal entities or a group of these subjects entities (that is, it is not only collective appeal). The basis of the petition is defined by the public interest, the interest of a subject submitting the petition, and the subject of the third, with his consent (that is, it is not only a collective interest). However, the legislation doesn't contain criteria for distinguishing petitions and proposals. There are no differing between subjects and objects of submission petitions and proposals. In practice, appeals can contain elements of several types.

Based on the etymological interpretations of the word «petition», several scientists consider it to be a general concept, covering all other appeals. From the analysis of the constitutional provisions follows that petition is one of the types of appeals. The representatives of the authorities together with scientists and representatives of civil society should clearly define the notions – «appeals», «right to appeal», types of appeals on the basis of scientifically based criteria, for example: by essence – requests, proposals, demands, complaints etc.; by subject of submission – individual, collective etc.

Theoretical determination of basic notions improves practice of realization the right to appeal, and therefore the institution of citizen's appeals should fulfill its important functions, such as informing authorities about the existing problems, the protection of the interests of citizens, community, state, finding the most optimal solution to social problems.

Key words: *appeals, petitions, proposals, complaints, criteria for distinguishing between types of appeals, functions of institute of appeal, the Republic of Poland.*