Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Wydział Prawa i Administracji

Filip Zygmunt Wichrowski

Petycja do Bundestagu Republiki Federalnej Niemiec

Rozprawa doktorska
napisana pod kierunkiem
dr hab. Marcina Dąbrowskiego

Olsztyn 2022

Spis treści

Wykaz skrótów 5

Wstęp 6

Rozdział I. Rozwój prawa do petycji 12

1. Suplika jak prośba poddanego 12
2. Petycja w okresie absolutyzmu 15
3. Zagraniczne ustawodawstwo dotyczące prawa do petycji 16
4. Pierwsze regulacje w Niemczech 18
5. Konstytucja Cesarstwa Niemieckiego z 1849 r. 21
6. Konstytucja Cesarstwa Niemieckiego z 1871 r. 23
7. Konstytucji Republiki Weimarskiej z 1919 r. 26
8. Prawo do petycji w latach 1939–1949 29
9. Podsumowanie i wnioski 32

Rozdział II. Współczesne prawo do petycji w RFN 35

1. Źródła prawa 35
2. Definicja petycji 37
3. Charakter prawa do petycji 40
    3.1. Obowiązki adresata petycji dotyczące powstrzymania się od działania 40
    3.2. Obowiązki adresata petycji dotyczące czynnego działania 42
        3.2.1. Roszczenie o odbiór petycji 42
        3.2.2. Roszczenie o rozpatrzenie petycji 43
        3.2.3. Roszczenie o powiadomienie nadawcy petycji 43
4. Prawo do petycji jako prawo polityczne 45
5. Środki prawne do wyegzekwowania prawa do petycji 46
6. Treść petycji 48
7. Forma petycji 50
8. Rodzaje petycji 53
9. Zakres podmiotowy 55
    9.1. Żołnierze 57
    9.2. Skazani 61
    9.3. Urzędnicy 61
    9.4. Grupy osób 62
    9.5. Osoby prawne 63
    9.6. Adresaci petycji 65

9.6.1. Właściwy organ 66
9.6.2. Przedstawicielstwo narodu 68
10. Podsumowanie i wnioski 72
Rozdział III. Bundestag jako adresat petycji 75
1. Stosunek Bundestagu do innych organów w zakresie przedłożonej petycji 76
2. Funkcje petycji do parlamentu 77
2.1. Petycja jako instrument ochrony prawnej 77
2.2. Petycja jako instrument politycznej partycypacji obywateli 79
2.3. Petycja jako źródło informacji i instrument kontroli 86
3. Organy Bundestagu odpowiedzialne za rozpatrzenie petycji 88
4. Komisja Petycji w Bundestagu 89
4.1. Przedmiot prac Komisji Petycji 93
4.2. Organizacja Komisji Petycji 94
4.3. Właściwość 96
4.4. Uprawnienia 99
4.5. Uprawnienia uzyskane na podstawie art. 17 UZ 100
4.5.1. Prawo do informacji 100
4.5.2. Prawo do przekazania petycji 102
4.6. Uprawnienia uzyskane na podstawie art. 45c UZ 103
4.6.1. Żądanie przedłożenia akt 105
4.6.2. Wezwanie do udzielenia informacji 106
4.6.3. Prawo dostępu do pomieszczeń/wizja lokalna 106
4.6.4. Przesłuchanie 107
4.6.5. Pomoc prawna 108
5. Pełnomocnik Bundestagu ds. Sił Zbrojnych 109
5.1. „Właściwy organ” czy „przedstawicielstwo narodu” 110
5.2. Właściwość 113
5.3. Uprawnienia 113
6. Podsumowanie i wnioski 115
6.1. Komisja Petycje a Pełnomocnik Bundestagu ds. Sił Zbrojnych 115
6.2. Zakres uprawnień Komisji Petycji 116
Rozdział IV. Procedura rozpatrzenia petycji i praktyka parlamentarna 119
1. Wstępny etap rozpatrywania petycji 120
2. Praca nad przedłożoną petycją poza Komisją Petycji 122
3. Praca Komisji nad przedłożoną petycją 124
4. Przygotowanie sprawozdania z prac Komisji 126

5. Postępowanie na plenum Bundestag 128
6. Powiadomienie osoby zainteresowanej 130
7. Odmienności w rozpatrzeniu petycji z uwagi na ich rodzaj 130
7.1. Petycje publiczne 131
7.2. Petycje przedkładane przez żołnierzy 136
8. Analiza danych statystycznych Bundestagu 138
9. Podsumowanie i wnioski 142
Rozdział V. Prawo do petycji w Polsce na tle porównawczym 146
1. Rys historyczny prawa do petycji w Polsce 146
2. Współczesne prawo do petycji w Polsce 149
2.1. Definicja petycji 150
2.2. Charakter prawa do petycji 153
2.3. Problemy ochrony prawnej prawa do petycji 154
2.4. Forma petycji 156
2.5. Rodzaje petycji 157
2.6. Problemy związane ze stroną podmiotową prawa do petycji 158
3. Sejm jako adresat petycji 161
4. Procedura rozpatrywania petycji 163
4.1. Publikacja petycji w internecie i ochrona danych nadawcy petycji 164
4.2. Wyznaczenie terminu rozpatrzenia petycji 166
5. Podsumowanie i wnioski 166
Zakończenie 173
Bibliografia 181
Monografie i artykuły 181
Źródła prawa 194
Orzecznictwo 195
Inne źródła 197
Załączniki 202

Wykaz skrótów

BGB	– *Bürgerliches Gesetzbuch* z 2 stycznia 2002 r., BGBl I, nr 2 (2002), s. 42 – niemiecki Kodeks cywilny
BGBl.	– *Bundesgesetzblatt* – Federalny Dziennik Ustawa
Dz.U.	– Dziennik Ustaw
FTK	– Federalny Trybunał Konstytucyjny
FTS	– Federalny Trybunał Sprawiedliwości
GG	– *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* z 23 maja 1949 r., BGBl. I, nr 1 (1949), s. 1 – Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec
k.p.a.	– Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. 2020, poz. 256.
RGBl.	– *Reichsgesetzblatt* – Dziennik Ustaw Rzeszy
RFN	– Republika Federalna Niemiec
RPO	– Rzecznik Praw Obywatelskich
NRD	– Niemiecka Republika Demokratyczna
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
UZ	– Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* z 23 maja 1949 r., BGBl. I, nr 1 (1949), s. 1

Wstęp

Celem niniejszej pracy jest odpowiedź na pytania o funkcje i sposób działania postępowania o rozpatrzenie petycji skierowanej do Bundestagu oraz o kondycję prawa do petycji w Niemczech. Badając zagadnienie petycji przedkładanej do Bundestagu, poszukiwane są odpowiedzi na pytanie o możliwe kierunki rozwoju prawa do petycji.

Niemieckie prawo do petycji zostało zbadane w kontekście jego roli jako narzędzia ochrony prawnej oraz instrumentu umożliwiającego komunikację z władzą ustawodawczą. Poruszono w dysertacji kwestie możliwości wywierania przez obywateli wpływu na proces podejmowania decyzji w państwie. Ponadto ocenie poddano zasadność istnienia prawa do petycji w państwie, w którym funkcjonują dojrzałe i uformowane procesy demokratyczne oraz pełna ochrona praw jednostki.

Rozważania zawarte w niniejszej pracy mają posłużyć jako podstawa do wyciągnięcia wniosków odnoszących się do zagadnienia petycji parlamentarnej w szerszym spektrum. Jak pisał N. Banaszak, „mimo że system petycji jest uregulowany odmiennie w poszczególnych porządkach prawnych, na podstawie pewnych cech wspólnych można pokusić się o skonstruowanie pewnej ogólnej definicji”[1]. W związku z powyższym w niniejszym opracowaniu rozpatrzono m.in. kwestie roli, jaką pełni petycja parlamentarna w demokratycznym państwie prawa, oraz funkcje parlamentarnej komisji ds. petycji w postępowaniu petycyjnym.

Ponadto na przykładzie prawa niemieckiego poszukiwano rozwiązania problemów polskiego systemu prawa. Docelowo rezultat przeprowadzonej w niniejszej pracy analizy mógłby posłużyć do zmiany ustawodawstwa w zakresie prawa do petycji.

Jako uzasadnienie kierunku podjętych rozważań należy wskazać, że zawarty w opracowaniu temat nie jest chętnie podejmowany przez przedstawicieli doktryny w Polsce. W zakresie prawnoporównawczym tematyka prawa do petycji w Niemczech jest jedynie sporadycznie poruszana w piśmiennictwie, a publikacje te mają raczej charakter przekrojowy i skrótowy[2].

Ostatnimi czasy na fali reformy prawa do petycji w Polsce niektórzy autorzy powołują się na rozwiązania funkcjonujące w RFN, dokonując wykładni porównawczoprawnej. Analiza ta służy

[1] N. Banaszak, *Petycje w prawie konstytucyjnym Unii Europejskiej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2001, nr 47, s. 75.

[2] Por. E. Wójcicka, *Prawo petycji do parlamentu RFN*, „Studia Prawnicze” 2012, nr 2, s. 5–31; E. Zwierzchowski, *Prawo petycji do niemieckiego Parlamentu Federalnego* [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, red. J. Czajkowski, Kraków 2007, s. 429–438; Ł. Żukowski, *Prawo petycji w RFN* [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015, s. 121–135.

im do wyciągania wniosków odnoszących się do polskiego ustawodawstwa[3]. W związku z faktem, że część z tych publikacji nie jest precyzyjna, istnieje potrzeba usystematyzowania informacji w tym zakresie. Należy stwierdzić, że jedynie pogłębiona analiza tytułowego zagadnienia pozwala na sformułowanie wniosków prawnoporównawczych, które mogłyby stanowić argument w dyskusji o reformie prawa do petycji w Polsce. Obecnie na polskim rynku brak jest publikacji, która w pogłębiony sposób zajmowałaby się zagadnieniem petycji w omawianym zakresie.

Zagadnienie petycji do Bundestagu RFN łączy się w szerokim kontekście z dyskusją na temat kształtu demokracji funkcjonującej w Niemczech. Pojawiają się głosy o niewystarczającym wykorzystaniu na poziomie federacji instrumentów partycypacji obywateli, w tym prawa do petycji[4]. Ponadto zauważa się, że model klasycznej demokracji reprezentatywnej nie jest już wystarczający do społecznego współistnienia ludzi. Jako dowód takiego stanu rzeczy wskazuje się coraz bardziej zmniejszający się odsetek obywateli uczestniczących w wyborach[5].

Także w Polsce badania socjologiczne[6] oraz dane statystyczne[7] świadczą o potrzebie rozwijania dyskusji na ten temat. Niska frekwencja w wyborach powszechnych i przeprowadzanych referendach ogólnopolskich wskazuje na bardzo małe zaangażowanie społeczeństwa w procesy demokratyczne w państwie. Mała przejrzystość procesu wyborczego oraz zawiłość przepisów prawnych zniechęcają do udziału w wyborach, stanowiąc jeden z czynników wpływających niską frekwencję[8]. Ponadto podnoszone są głosy, że demokracja liberalna nie dość dostatecznie wykorzystuje uczestnictwo obywateli w procesie sprawowania władzy[9]. Jednym z warunków teorii demokracji liberalnej, oprócz wyposażenia jednostki w wolność przekonań, słowa, zrzeszania się czy organizowania demonstracji, jest również prawo do petycji[10]. Jednak przedkładanie petycji w Polsce nie jest popularne. Ponadto polski sposób uregulowania prawa do petycji nasuwa wątpliwości, czy prawo to jest zagwarantowane w sposób pozwalający z niego swobodnie korzystać. Warto przy tym zaznaczyć, że prawo do petycji jest jednym z elementów obecnie

[3] Por. H. Zięba-Załucka, *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2010, nr 4, s. 18; *eadem*, *Prawo petycji jako forma społeczeństwa obywatelskiego*, „Samorząd Terytorialny" 2011 nr 4, s. 21; K. Działocha, *Prawo petycji w obowiązującym ustawodawstwie i proponowane kierunki zmian* [w:] *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim*, Opinie i Ekspertyzy OE-85, Kancelaria Senatu, Warszawa 2018, s. 2.
[4] K.E. Heinz, *Die Stellung des Bürgers nach Artikel 17 des Bonner Grundgesetzes*, „Recht und Politik" 2011, nr 1 s. 32.
[5] E. Röper, *Zwischenruf, Von der Petition zum Runden Tisch, Bürgerbeteiligung mit geringer praktischer Relevanz*, „Zeitschrift für Rechtspolitik" 2012, nr 1, s. 26.
[6] K. Sztop-Rutkowska, *Sól demokracji, czyli politycznej tożsamości demokratycznej* [w:] *Perspektywy rozwoju demokracji partycypacyjnej w Polsce między teorią a praktyką*, red. W. Kotowicz, E Subocz, Olsztyn 2017, s. 11–22.
[7] J. Och, *Partycypacja wyborcza obywateli jako komponent podmiotowości politycznej* [w:] *Perspektywy rozwoju demokracji partycypacyjnej w Polsce między teorią a praktyką*, red. W. Kotowicz, E Subocz, Olsztyn 2017, s. 26.
[8] *Ibidem*, s. 28.
[9] P. Sekuła, *Kultura polityczna a konsolidacja demokracji*, Kraków 2009, s. 28.
[10] *Ibidem*, s. 27.

funkcjonującego porządku konstytucyjnego, który realizuje założenia społeczeństwa obywatelskiego[11].

Zwraca się uwagę, że procesom demokracji sprzyjają mechanizmy, które umożliwiają bezpośrednie wpływanie na decyzje władzy. W tym kontekście wskazuje się na prawo do petycji, które obok prawa do manifestacji, wolności słowa, istnienia opinii publicznej pozytywnie wpływa na procesy demokratyczne[12]. W związku z tym podnosi się, że obecnie istniejące modele demokracji należy rozwijać w kierunku bardziej bezpośredniego angażowania społeczeństwa w proces decyzyjny w państwie. W kontekście takiej aktywizacji politycznej obywateli zwraca się uwagę na narzędzia, które daje idea demokracji partycypacyjnej[13].

Teoria demokracji partycypacyjnej jest zbudowana wokół twierdzenia, że jednostka i jej instytucje nie mogą być rozpatrywane w izolacji od siebie nawzajem. Istnienie jedynie instytucji reprezentacyjnych na poziomie krajowym jest niewystarczające, aby mówić o demokracji. W celu osiągnięcia systemu w pełni demokratycznego należy wytworzyć system partycypacji społecznej w sprawowaniu władzy. Głównym elementem demokracji partycypacyjnej jest jej funkcja edukacyjna, która sprawia, że udział jednostki w sprawowaniu władzy przyczyni się do powstania niezbędnych w demokratycznym społeczeństwie postaw obywatelskich[14].

Demokrację partycypacyjną niektóry autorzy definiują jako formę istniejącą pomiędzy demokracją bezpośrednią a pośrednią. W przeciwieństwie do formy bezpośredniej, demokracja partycypacyjna charakteryzuje się silną rolą podmiotów pośredniczących między obywatelami a władzami publicznymi. Podmioty te powszechnie określa się jako zorganizowane społeczeństwo obywatelskie[15]. Jako elementy składowe demokracji partycypacyjnej wskazuje się m.in. zaangażowanie elementów niepaństwowych w sprawowanie władzy. Mowa tu o samych obywatelach, ale i instytucjach społeczeństwa obywatelskiego. Istotne jest umożliwienie obywatelom uzupełnienia mankamentów demokracji przedstawicielskiej poprzez ich udział w debacie publicznej, zintegrowanie się oraz udzielenie bezpośredniej władzy społeczeństwu obywatelskiemu[16].

[11] I. Dyś, *Petycja jako fundament społeczeństwa obywatelskiego* [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M, Jabłoński, Wrocław 2015, s. 296–297.
[12] W. Kotowicz, *Demokracja partycypacyjna jako typ demokracji* [w:] *Perspektywy rozwoju demokracji partycypacyjnej w Polsce między teorią a praktyką*, red. W. Kotowicz, E. Subocz, Olsztyn 2017, s. 33.
[13] *Ibidem*, s. 34.
[14] C. Pateman, *Participation and democratic theory*, Cambridge 1970, s. 42.
[15] E. Fazi, J. Smith, *Civil dialogue: making it work better. Study commissioned by the Civil Society Contact Group*, Brussels 2006, s. 15.
[16] W. Kotowicz, *Demokracja partycypacyjna*…, s. 35.

Forma, w jakiej demokracja partycypacyjna ma znaleźć swoje zastosowanie, jest często nieszablonowa. Jednym z narzędzi, które umożliwiają realizację jej założeń, jest petycja[17]. To jedna z najstarszych form kontaktu jednostki z przedstawicielami władzy, jednak stawiane są pytania, czy obecnie może ona stanowić dobre narzędzie dalszego rozwoju demokracji. W związku z tym rozważania w niniejszej pracy mają pomóc odpowiedzieć także na pytania o rolę prawa do petycji w demokratycznym państwie prawa. Dokładna analiza niemieckiego sytemu prawa ma posłużyć jako inspiracja do wyznaczenia kierunków rozwoju przedmiotowego zagadnienia zarówno w kontekście prawa niemieckiego jak i prawa polskiego.

Uściślając powyższe, główne problemy badawcze niniejszej pracy zostały sformułowane w formie następujących pytań:

1. Jakie jest znaczenie, rola i kształt prawa do petycji w RFN, w szczególności w kontekście petycji do Bundestagu?
2. Jakie wnioski z niemieckiego modelu prawa do petycji płyną dla polskiego ustawodawcy?

Zarysowane główne problemy badawcze muszą zostać uściślone przez wskazanie kilku problemów szczegółowych:

1. Jakie jest miejsce prawa do petycji we współczesnym systemie prawnym?
2. Czy prawo to jest potrzebne w czasach, gdy istnieje nowoczesny system ochrony prawnej?
3. Czy petycja znajduje zastosowanie w demokratycznym systemie rządów, gdzie każdy obywatel ma pośrednio wpływ na politykę państwa?
4. Jaka jest rola i pozycja Bundestagu jako adresata petycji?
5. Jakie funkcje spełnia petycja parlamentarna?
6. Jaka jest rola i pozycja Komisji Petycji oraz Pełnomocnika Bundestagu ds. Sił Zbrojnych?
7. Jak urzeczywistnić i zapewnić maksymalną skuteczność prawa do petycji?
8. Które niemieckie rozwiązania mogłyby zostać przyjęte w Polsce?
9. Czy istnieje potrzeba rozwijania prawa do petycji w Polsce, biorąc pod uwagę istnienie form demokracji bezpośredniej oraz rozwiniętego systemu ochrony prawnej w Konstytucji RP?[18]

Zgodnie z koncepcją wielopłaszczyznowości prawa w niniejszej pracy zastosowano wiele metod badawczych, które w sposób komplementarny umożliwiły zbadanie omawianego zagadnienia. Zostały one dobrane do specyfiki opisywanego działu prawa – prawa konstytucyjnego.

W rozdziale pierwszym przedstawiono analizę tytułowego zagadnienia z wykorzystaniem metody historyczno-prawnej. O znaczeniu tej metody badawczej w naukach o państwie wspominał

[17] M. Kazimierczuk, *Prawo do petycji jako element demokracji partycypacyjnej* [w:] *Perspektywy rozwoju demokracji partycypacyjnej w Polsce między teorią a praktyką*, red. W. Kotowicz, E Subocz, Olsztyn 2017, s. 56.

[18] Z uwagi na temat niniejszej pracy zagadnienie prawa do petycji w Polsce nie jest opisane w sposób wyczerpujący. Główny nacisk został położony na analizę petycji parlamentarnej. Zagadnienia pokrewne, między innymi takie, jak wnioski i skargi składane do organów administracji, omówione są w ograniczonym zakresie.

już niemiecki klasyk nauk prawnych, G. Jellinek. Wskazywał on na potrzebę badania rozwoju instytucji prawnych w wymiarze historycznym w kontekście możliwie najpełniejszego określenia obecnego ich kształtu[19]. W związku z tym za pomocą metody historyczno-prawnej pokazano kształt i funkcjonowanie prawa do petycji od czasów starożytnych. Zabieg ten pozwolił na wykazanie wpływu poprzednich regulacji prawa do petycji na współczesne ustawodawstwo.

W rozdziale drugim i trzecim zastosowano metodę dogmatyczno-prawną. Polegała ona na poddaniu szczegółowej analizie aktów prawa niemieckiego dotyczących prawa do petycji. Ponadto dokonano także analizy orzecznictwa sądów niemieckich. Przy wykorzystaniu tej metody poszukiwano odpowiedzi na szereg pytań o kształt obecnie istniejącego prawa. Z pomocą przyszły tu metody językowo-logiczne, które umożliwiają wyjaśnienie, interpretację oraz porządkowanie przepisów prawnych, a także rekonstrukcję aparatury pojęciowej.

Zgodnie z ukutym przez realizm amerykański rozróżnieniem na „prawo w książkach" i „prawo w działaniu" [20] podjęto próbę spojrzenia na przedmiotowe zagadnienie od strony praktycznej. Na wysoką rangę takiego podejścia metodologicznego wskazywał m.in. G. Jellinek. W swoich rozważaniach podnosił on, że należy oddzielić politykę, którą charakteryzował jako dyscyplinę praktyczną, od społecznej nauki o państwie oraz nauki o prawie państwowym. Jednak zwraca się uwagę, że widział on pomiędzy prawem a polityką korelację, bez której istotne rozważania prawnopaństwowe są niemożliwe[21]. Czynniki polityczne mają przemożny wpływ na zmianę funkcjonowania prawa nawet wtedy, gdy same przepisy nie ulegają zmianie. W związku z tym istotne jest, żeby oprócz rozważań teoretycznych o prawie do petycji, opartych na metodach formalno-dogmatycznych, spojrzeć na praktyczne realia stosowania tego prawa.

W związku z powyższym w rozdziale czwartym w wąskim zakresie wykorzystano metody socjologiczne poprzez próbę opracowania danych statystycznych oraz przeprowadzanie na tej podstawie wnioskowań statystycznych. Rozważania te zostały połączone z analizą przepisów postępowania w sprawie rozpatrzenia petycji.

W niniejszej dysertacji dość szeroko zastosowano również metodę porównawczo-prawną, głównie w rozdziale piątym. Za pomocą tej metody dokonano analizy kluczowych zagadnień prawa niemieckiego i polskiego. O znaczeniu badań prawnoporównawczych pisał m.in. C. Bornhak. Podkreślał on, że porównując ze sobą zagadnienia prawne z określonego okresu i określonej przestrzennie wspólnoty kulturowej, można poddać je dokładnej analizie oraz badać ich wspólne cechy oraz istotne różnice[22].

---

[19] G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1914, s. 42–43.
[20] J. Stelmach, B. Brożek, *Metody prawnicze*, Kraków 2004, s. 18.
[21] J. Kostrubiec, *U źródeł badań prawniczych na państwem*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2006, nr 8, s. 20.
[22] C. Bornhak, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1896, s. 6, cyt. za: J. Kostrubiec, *Nauka o państwie w myśli Georga Jellinka*, Lublin 2015, s. 33.

Niniejsza praca jest podzielona na pięć rozdziałów. W rozdziale pierwszym poruszono kwestie związane z genezą prawa do petycji oraz rozwojem nomenklatury używanej na określenie tego zagadnienia. Ponadto omówiono przemiany, jakim uległy funkcje realizowane przez petycje oraz jej znaczenie w kontekście możliwości wywierania wpływu na proces podejmowania decyzji w państwie. W celu pełnego nakreślenia kształtu omawianych instytucji prawnych przytoczono akty prawne stanowiące pewne punkty graniczne rozwoju ustawodawstwa we wskazanym zakresie.

Rozdział drugi skupia się na prawie do petycji jako prawie podstawowym zagwarantowanym przez art. 17 UZ. Opisano jego stronę podmiotową oraz przedmiotową. Dokonano analizy poszczególnych uczestników postępowania petycyjnego oraz opisano ogólny charakter prawa do petycji. Rozdział ten systematyzuje podstawowe pojęcia. Wymieniono i opisano w nim poszczególne źródła prawa oraz podstawowe instytucje prawa niezbędne do dokonania precyzyjnej analizy tytułowego zagadnienia w kolejnych częściach niniejszej pracy.

Rozdział trzeci skupia się na Bundestagu i jego roli jako adresata petycji. Opisano tu poszczególne organy wewnętrzne Bundestagu odpowiedzialne za rozpatrywanie petycji. Podmioty te poddano szczegółowej analizie pod względem ich statusu, pozycji w stosunku do innych organów państwa oraz szeroko opisano ich uprawnienia związane z postępowaniem w sprawie rozpatrzenia petycji.

Rozdział czwarty poświęcono procedurze rozpatrywania petycji skierowanej do Bundestagu. Ta część pracy zawiera też krótką analizę danych statystycznych. Fragment ten ma na celu umożliwienie czytelnikowi wglądu w praktyczną stronę prawa do petycji. Opisano poszczególne stadia postępowania w sprawie rozpatrzenia petycji oraz ich znaczenie.

W rozdziale piątym podjęto próbę dokonania analizy prawnoporównawczej niektórych zagadnień w kontekście polskich uregulowań. Spojrzenie na kształt prawa do petycji w Niemczech, w szczególności petycji skierowanej do parlamentu, pozwoli na sformułowanie twierdzeń odnoszących się do rozwoju prawa do petycji w Polsce.

Praca obejmuje stan prawny na 1 października 2021 r.

Rozdział I. Rozwój prawa do petycji

Na petycje do parlamentu jako przedmiot badań w pierwszej kolejności należy spojrzeć w ujęciu historycznym. Zabieg ten umożliwi w późniejszych rozdziałach dokładne określenie zakresu konstytucyjnego prawa do petycji w RFN. Pomoże także w precyzyjniejszym scharakteryzowaniu podmiotów obecnie zajmujących się rozpatrywaniem petycji, co w konsekwencji pozwoli na pełną analizę zagadnienia petycji do Bundestagu RFN.

1. Suplika jak prośba poddanego

Petycja to forma komunikacji rządzonych z rządzącymi. Przez wieki przybierała ona różne formy prawne i była bardzo popularnym sposobem wywierania wpływu na osoby sprawujące władzę. Jej korzenie głęboko tkwią w europejskiej kulturze prawnej[23]. Początków tej formy komunikacji niemieccy autorzy doszukują się zarówno w prawie rzymskim, jak i w germańskiej tradycji prawnej[24]. H.L. Rosegger nazywał petycję „prainstytucją" społeczeństwa, które tworzy państwo, podnosząc, że prośby w sprawach publicznych i skargi na akty organów państwa są tak stare jak idea państwa[25].

Niemiecka literatura przedmiotu wskazuje, że od czasów starożytnego Rzymu znane były różne formy próśb określane mianem supliki[26]. Słowo to jako wczesne określenie rodzaju petycji pochodzi od łacińskiego czasownika *supplicare* oznaczającego: błagać, paść przed kimś na kolana, uniżyć się. Podaje się, że słowo *petycja*, o ile także jest łacińskiego rodowodu, nie było wykorzystywane przez Rzymian w tym kontekście[27]. Natomiast terminem *suplika* posługiwano się na obszarze dzisiejszych Niemiec od starożytności aż do XVIII w.[28] Początkowo mianem supliki oznaczano wszystkie prośby i skargi kierowane do cesarza[29]. Wraz z rozwojem prawa rzymskiego suplika przybierała także formę skargi do cesarza jako skarga jednostki w ramach postępowania

[23] B. Kowalski, *Początki petycji. Starożytność*, „Acta Universitatis Wratislaviensis" 2005, nr 69, s. 197 i n.
[24] M. Hornig, *Die Petitionsfreiheit als Element der Staatskommunikation*, Baden-Baden 2000, s. 23.
[25] H.L. Rosegger, *Petitionen, Bitten und Beschwerden ein Beitrag zur Entwicklungsgeschichte moderner Verfassungen in rechtsvergleichender Darstellung*, Berlin 1908, s. 1.
[26] Słowo *suplika* znane było również na ziemiach polskich jako „dawna prośba, zwykle pisemna; skarga, petycja (np. kierowana przez chłopów do właścicieli majątków XVI–XVIII w.)". *Słownik wyrazów obcych*, red. J. Tokarski, Warszawa 1980, s. 713.
[27] R. Schick, *Petitionen, Von der Untertanenbitte zum Bürgerrecht*, Heidelberg 1996, s. 11.
[28] M. Kotulla, *Petition, Petitionsrecht* [w:] *Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte*, t. 4, red. A. Cordes i in., Berlin 2008, s. 498.
[29] R. Schick, *Petitionen*…, s. 12.

cywilnego[30]. Zgodnie z *Corpus Iuris Civilis* przedkładano do cesarza bardzo dużo suplik, często z pominięciem urzędników niższego stopnia, którzy byli właściwi rozpoznać daną sprawę[31].

We wczesnym średniowieczu udokumentowane zostały zarówno pisemne prośby do kurii papieskiej, jak i prośby do władców cesarstwa niemieckiego, które nie miały charakteru sformalizowanego i były najczęściej ustne[32]. Od XII w. następuje znaczny rozwój supliki w Cesarstwie Rzymskim Narodu Niemieckiego. Rozróżniano kilka jej rodzajów, z których najistotniejsza była suplika o łaskę oraz sądowa. Jako suplikę o łaskę definiowano każdą nieformalną, najczęściej ustną prośbę o pomoc we własnej sprawie, której wysłuchiwał i rozpatrywał monarcha. Suplika sądowa, stylizowana na rzymską skargę do cesarza jako dzierżyciela najwyższej władzy sądowniczej w cesarstwie, zyskała znaczenie w późnym średniowieczu. Jej adresatem był cesarz, Reichstag, urzędy cesarskie, natomiast w poszczególnych krajach – władcy danego terytorium[33]. Podkreśla się, że suplika była dla każdego poddanego możliwością dostępu do monarchy poza formalnym postępowaniem sądowym. Podaje się tu przykład cesarza Maximiliana (1493–1519), który znany był z tego, że podczas swoich podróży po kraju towarzyszyli mu jego nadworni urzędnicy, którzy spisywali ustne skargi poddanych. Były one potem przedkładane na dworze do wglądu monarchy[34].

Późne średniowiecze charakteryzowało się zmianą pozycji poszczególnych stanów względem monarchy. Przestały one istnieć jedynie w sensie społecznym. Zyskały prawo do wyrażania zgody na decyzje podejmowane przez władców[35]. W takim stanie rzeczy wyraźna była różnica pomiędzy prośbami przedkładanymi do władcy przez poszczególnych poddanych oraz przez całe stany. Jednostka nie posiadała żadnych praw w stosunku do monarchy. Miała jedynie prawa w stosunku do stanu, z którego się wywodziła[36]. Supliki stanowe dzieliło się na dwa rodzaje. Pierwszym z nich były *gravamina* stanowiące formę skargi, która obligowała monarchę do udzielenia odpowiedzi[37]. Drugą były *desideria*, które nie nadawały wnioskodawcy żadnych szczególnych uprawnień w stosunku do monarchy. Były to prośby o wprowadzenie przez władcę nowego ustawodawstwa w jakiejś materii[38]. Suplika w tym kontekście była głównym narzędziem

[30] H. Neuhaus, *Reichstag und Supplikationsausschuss, Ein Beitrag zur Reichsverfassungsgeschichte der ersten Hälfte des 16. Jahrhunderts*, Berlin 1977, s. 74–78.
[31] G. Dolezalek, *Suppliken* [w:] *Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte*, t. 5, red. A. Erler, E. Kaufmann, D. Werküller, Berlin 1998, s. 94.
[32] J.H. Kumpf, *Petitionsrecht und öffentliche Meinung im Entstehungspeozeß der Paulskirchenverfassung 1848/49*, Frankfurt am Main 1983, s. 36.
[33] D. Mohme, *Das Petitionsrecht im Vormärz*, Pfaffenweiler 1992, s. 19.
[34] R. Schick, *Petitionen*…, s. 13.
[35] D. Mohme, *Das Petitionsrecht*…, s. 20.
[36] *Ibidem*, s. 21.
[37] M. Terbille, *Das Petitionsrecht in der Bundesrepublik Deutschland*, Munster 1980, s. 2.
[38] D. Mohme, *Das Petitionsrecht*…, s. 21.

politycznej partycypacji społeczeństwa stanowego [39] . Dawała możliwość wpływania na poszczególnych panów feudalnych poprzez kierowanie do nich próśb i skarg, głównie w sprawach o charakterze dobra publicznego[40].

Oprócz tego każdy poddany mógł oczywiście sporządzić swoją indywidualną suplikę w prywatnej sprawie. Monarcha, który był najwyższym sędzią i posiadaczem całkowitej władzy sądowniczej w państwie, rozpatrywał także i takie prośby i skargi[41]. Suplika była często jedyną możliwością obrony poddanych przeciwko działaniom panów feudalnych[42]. W tym kontekście suplika w formie skargi wykorzystywana była jako instrument ochrony prawnej przed naruszeniami prawa [43] . Co do zasady suplika nie nadawała nadawcy żadnego specjalnego statusu ani nie powodowała żadnych zobowiązań dla adresata[44]. Jednak wystosowana przez cały stan danego regionu, zyskiwała na znaczeniu. Moc takiej petycji zależna była, tak jak i całe prawo stanowe, od pozycji konkretnego stanu względem pana feudalnego. Tak więc im większa była zależność monarchy od konkretnego stanu, tym większą moc miała suplika wysuwana przez ten stan[45].

Od XIV w. do niemieckiego języka weszło słowo *petycja*, którego używało się na określenie prośby skierowanej do monarchy[46]. Słowo zapożyczone zostało od łacińskiego *petitio*, które do XVIII w. było używane głównie w fachowym żargonie[47]. W literaturze zwraca się uwagę na różnicę w stosunku do słowa *petycja* używanego od XVIII w. W średniowieczu pojęcie to nie zawierało w swym znaczeniu skargi. Petycja miała charakter prośby lub nawet żądania w zależności od pozycji stanu względem władcy[48].

Z biegiem czasu wnioski kierowane do poszczególnych władców coraz częściej nie trafiały bezpośrednio do adresata i rozpatrywane były przez aparat urzędniczy[49]. Ponadto adresatem supliki stał się nie tylko cesarz czy poszczególni panowie feudalni. Petycję zaczęto kierować również do Reichstagu, który od XVI w. w celu rozpatrzenia próśb tworzył specjalne komisje parlamentarne[50]. Komisja ds. supliki funkcjonowała na każdym zwoływanym Reichstagu od 1521 r. do początków XVII w.[51] Komisja ds. supliki wydaje się porównywalna do dzisiejszej Komisji Petycji, jednak jej

[39] M. Hornig, *Die Petitionsfreiheit*…, s. 24.
[40] M. Terbille, *Das Petitionsrecht*…, s. 1.
[41] H. Neuhaus, *Reichstag*…, s. 84.
[42] M. Hornig, *Die Petitionsfreiheit*…, s. 25.
[43] *Ibidem*, s. 26.
[44] H. Klein, *Art. 17 GG* [w:] *Grundgesetz-Kommentar*, red. T. Maunz, G. During, München 2019, nb. 4.
[45] M. Terbille, *Das Petitionsrecht*…, s. 2.
[46] J.H. Kumpf, *Petition* [w:] *Handwörterbuch zur Deutschen Rechtsgeschichte*, red. A. Erler, E. Kaufmann, Berlin 1984, s. 1639.
[47] J.H. Kumpf, *Petitionsrecht*…, s. 28.
[48] D. Mohme, *Das Petitionsrecht*…, s. 22.
[49] J.H. Kumpf, *Petitionsrecht*…, s. 39.
[50] *Ibidem*, s. 38.
[51] H. Neuhaus, *Supplikationsausschuß* [w:] *Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte*, t. 5, red. A. Erler, E. Kaufmann, D. Werküller, Berlin 1998, s. 92.

zakres działania był dużo skromniejszy z uwagi na to, iż jedynym legitymowanym adresatem supliki był cesarz, któremu co do zasady komisja służyła wyłącznie radą i pomocą. W związku z tym istnienie komisji ds. supliki miało szczególne znaczenie głównie w sytuacji braku funkcjonującego dworu cesarskiego, który mógłby służyć monarsze radą[52].

2. Petycja w okresie absolutyzmu

W okresie absolutyzmu nastąpiło wzmocnienie władzy monarchy z jednoczesnym podporządkowaniem każdego aspektu państwa jego woli i osłabieniem pozycji poszczególnych stanów. Miało to niewątpliwy wpływ na suplikę, która straciła na znaczeniu jako instrument politycznej partycypacji z uwagi na wykluczenie wpływu poszczególnych stanów na politykę państwa. Sytuacja ta sprawiła, że o ile jednostka nie zyskała żadnych uprawnień w stosunku do władcy, to stała się jedynym możliwym nadawcą petycji[53]. Wzrost władzy monarszej miał też bezpośrednie przełożenie na realizację próśb i skarg składanych przez jednostki z uwagi na możliwość bezpośredniej ingerencji władcy w każdej dziedzinie funkcjonowania państwa[54]. C. Bornhak wskazuje, że państwo z czasów absolutyzmu nie uznawało poglądów wyrażanych przez opinię publiczną. Jedynie pojedynczy poddani mieli szansę na nadanie biegu sprawom poprzez bezpośrednie zwrócenie się do króla lub właściwego organu władzy[55]. Bezpośredni kontakt poddanego z monarchą za pomocą petycji dawał władcy możliwość bardzo dokładnego kontrolowania państwa i ograniczania samodzielności oraz władzy ministerialnej administracji[56]. Ponadto petycja traktowana była jako ostatnioinstancyjny środek zaskarżenia z uwagi na możliwość ingerencji władcy w każde postępowanie i zmiany nawet prawomocnych wyroków czy decyzji. Orzecznictwo sądowe nie stanowiło żadnego definitywnego ograniczenia władzy monarchy[57]. Jednak znaczenie petycji, na podstawie której monarcha mógł ingerować w postępowania sądowe, uległo w okresie do XVIII w. mocnemu ograniczeniu. Spowodowane było to niewielkimi możliwościami monarchy w zakresie osobistego rozpatrzenia dużej liczby przedkładanych petycji oraz coraz popularniejszą filozofią oświecenia[58]. Nawet Fryderyk II w swoim testamencie politycznym z 1768 r. stał na stanowisku, że władcy nie przystoi ingerować swoim autorytetem w rozstrzygnięcie procesu sądowego. Jego zdaniem „przepisy prawa powinny same sprawować

[52] P. Moraw, *Hoftag und Reichstag von den Anfängen im Mittelalter bis 1806* [w:] *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, red. H. Schneider, W. Zeh, Berlin 1989, s. 31.
[53] D. Mohme, *Das Petitionsrecht*…, s. 23.
[54] M. Hornig, *Die Petitionsfreiheit*…, s.27.
[55] C. Bornhak, *Das Petitionsrecht*, „Archiv des öffentlichen Rechts" 1901, nr 16, s. 407.
[56] D. Mohme, *Das Petitionsrecht*…, s. 23.
[57] C. Bornhak, *Das Petitionsrecht*…, s. 408.
[58] D. Mohme, *Das Petitionsrecht*…, s. 23.

władzę, a obowiązki suwerena powinny ograniczyć się do ich ochrony”[59]. Niemniej odwołując się do okresu rządów Fryderyka II w Prusach, należy zwrócić uwagę, iż petycja poddanych była taktowana przez króla bardzo poważnie. Wykorzystywał on to narzędzie bardzo szeroko do uzyskiwania informacji o stanie swojego kraju oraz poczynaniach urzędników. W ten sposób sprawował kontrolę nad swoim aparatem urzędniczym. Aby zapewnić poddanym dostęp do siebie. w 1744 r. z rozkazu Fryderyka II zostało obwieszczone, że każdy poddany może zwrócić się do monarchy z każdą skargą. Efektem powszechności przedkładania skarg do władcy były dość częste obawy wielu urzędników, że ich złe decyzje będą od razu zgłaszane władcy[60]. Wytworzył się system swego rodzaju królewskiego precedensu, w którym przykłady rozstrzygnięć królewskich w konkretnych sprawach stanowiły dla urzędników dyrektywy postępowania na przyszłość. Stan ten powodował również problemy związane z tym, że nadawcy petycji, licząc na pozytywne rozstrzygnięcie ich sprawy, nie podawali władcy wszystkich istotnych informacji[61].

H.L. Rosegger, opierając się na przykładzie rządów Fryderyka II, stoi na stanowisku, że państwo absolutystyczne było przyjaźnie nastawione do petycji swoich poddanych. Jednak wskazuje, że taki stan rzeczy zależał w duże mierze od nastawienia każdego z władców tamtego okresu[62]. W związku z tym przedkładanie petycji bywało także niekiedy karane. W państwach policyjnych XVIII w. postrzegano petycję nawet jako niedopuszczalną ingerencję w kompetencje państwa oraz objaw buntu[63].

3. Zagraniczne ustawodawstwo dotyczące prawa do petycji

H.L. Rosegger wskazuje, że prawo podstawowe obywateli do przedkładania petycji w prawie konstytucyjnym nie jest jedynie niemiecką inwencją. Duży wpływ na rozwój prawa do petycji jako obywatelskiego prawa konstytucyjnego na ziemiach dzisiejszych Niemiec miał rozwój prawa do petycji w innych państwach[64]. Nowe nurty myślowe rozdzielały monarchę od państwa oraz zaczęły kreować wizję jednostki jako podmiotu posiadającego swoje prawa. Miało to m.in. wpływ na zagadnienie petycji, które zaczęto ujmować w prawie pozytywnym.

Przykłady takiego postępowania płynęły np. z Anglii, gdzie uchwalono w 1689 r. dokument nazwany deklaracją praw. Akt ten stanowił m.in., że prawem poddanych jest

[59] L. Eberhard, *Petitionsfreundliche Monarchen im alten Preußen* [w:] *Mit Petitionen Politik verändern*, red. R. Bockhofer, Baden-Baden 1999, s. 24.
[60] *Ibidem*, s. 25.
[61] *Ibidem*, s. 26.
[62] H.L. Rosegger, *Petitionen*…, s. 99.
[63] W. Eitel, *Das Grundrecht der Petition gemäß Artikel 17 des Grundgesetzes*, Tübingen 1960, s. 34.
[64] R. Mohl, *Beiträge zur Lehre vom Petitionsrechte in constitutionellen Staate*, „Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft” 1847, nr 1, s. 148.

wnoszenie petycji do króla, a wszelkie oskarżenia i ściganie za wnoszenie takich petycji jest niezgodne z prawem. Deklaracja praw była rezultatem konfliktu Jakuba II z parlamentem. W tamtym okresie w Anglii, podobnie jak w Niemczech, istniała już dość długa tradycja przekładnia monarsze petycji zarówno w sprawach indywidualnych, jako środek ochrony prawnej, jak i w sprawach publicznych, jako forma wpływania poddanych na rozwój państwa. Wynikiem prób ograniczania przez monarchę możliwości przedkładania petycji przez poddanych było uchwalenie wskazanego dokumentu[65].

Idea unormowania prawa do petycji znalazła również swoje odzwierciedlenie na kontynencie amerykańskim. Pierwszym dokumentem gwarantującym prawo do petycji była Konstytucja Pensylwanii z 1776 r. Podobne gwarancje zaczęły się pojawiać w konstytucjach kolejnych stanów, aby w 1791 r. gwarancja prawa do petycji znalazła się w pierwszej poprawce do Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki. Zabraniała ona kongresowi ustanawiania praw ograniczających możliwość składania petycji przez obywateli [66] . Przepisem tym Stany Zjednoczone ustanowiły dalej idącą gwarancję prawa do petycji niż wynikająca z angielskiej deklaracji praw, która nie stanowiła nic o możliwości ograniczania prawa do petycji[67].

Znaczące zmiany w zakresie prawa do petycji przyniosła także rewolucja francuska. Pierwsze unormowanie prawa do petycji nastąpiło w Regulaminie Zgromadzenia Narodowego z 29 lipca 1789 r., który wskazywał, że dozwolone jest osobiste przekazywanie petycji Zgromadzeniu Narodowemu. Przepis ten dał możliwość dużym grupom wywierania nacisku na Zgromadzenie[68]. O ile deklaracja praw człowieka i obywatela z 1789 r. nie zawierała prawa do petycji, to takie przepisy możemy znaleźć we francuskiej Konstytucji z 3 września 1791 r. Zagwarantowane tam prawo do petycji było jednak ograniczone z uwagi na wcześniejsze liczne przypadki nadużywania go. Nieograniczone prawo do petycji gwarantowała natomiast Konstytucja z 24 czerwca 1793 r., uchwalona pod rządami jakobinów, którzy zawdzięczali swoje dojście do władzy ruchom społecznym zainspirowanym petycjami[69]. Kolejne rządy przyniosły ponownie ograniczenia prawa do petycji. Konstytucja z 26 października 1795 r. zakazywała petycji składanych przez grupy obywateli, powracając do stanu z 1791 r. W podobny sposób napoleońska Konstytucja z 13 grudnia 1799 r. gwarantowała prawo do petycji jedynie pojedynczym obywatelom. Prawo do petycji normowała również Konstytucja z 4 czerwca 1814 r., która jednak zabraniała osobistego wnoszenia petycji przez zainteresowanego.

[65] D. Mohme, *Das Petitionsrecht*…, s. 32–37.
[66] First Amendment to Constitution of the United States: „Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances".
[67] W. Eitel, *Das Grundrecht*…, s. 36.
[68] D. Mohme, *Das Petitionsrecht*…, s. 38.
[69] *Ibidem*, s. 39.

4. Pierwsze regulacje w Niemczech

Powolne przemiany społeczne i napływ nowych nurtów filozoficznych do Niemiec zaowocowały zmianą w nazewnictwie z poddanych na obywateli. Miało to też swoje odzwierciedlenie w odniesieniu do supliki[70]. Z początkiem XIX w. zaczęto zastępować w powszechnym użyciu słowo *suplika* na *petycją*[71]. Zmianie podlegał także charakter tego instrumentu. Słabło jego znaczenie jako formy ochrony prawnej z uwagi na rozbudowany system sądownictwa. Petycja zyskiwała natomiast jako forma politycznej partycypacji obywateli[72]. Nowością był nie tylko sam fakt, że petycje miały coraz bardziej charakter polityczny, ale i rozmiar dyskusji, którą wprowadzały do przestrzeni publicznej. Petycje, nie dość że były podpisywane przez dużą liczbę osób, to zaczęły być publikowane w prasie. Nie były już formą prośby, a narzędziem politycznej agitacji i nacisku. W tej formie były często określane zapożyczonym z języka angielskiego mianami *Adresse* lub *Protestation*[73].

Momentem granicznym ponownego rozwoju petycji jako instrumentu politycznej partycypacji obywateli było uchwalenie w 1794 r. aktu prawnego nazwanego: Powszechne prawo krajowe dla państw pruskich (Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten), obowiązującego w Prusach do 1900 r. Ten bardzo obszerny akt był próbą całościowej kodyfikacji prawa pruskiego i stanowił typowy przykład aktu prawnego oświeconego absolutyzmu[74]. Normował na nowo stosunek obywatela do państwa. W tym celu zawarto w nim m.in. przepisy odnoszące się do petycji. Paragraf 156 II 20 Powszechnego prawa krajowego dla państw pruskich stanowił, że każdemu wolno było zgłaszać swoje wątpliwości, zarzuty i obawy w stosunku do ustawy oraz innych uregulowań w państwie, a także swoje uwagi i wnioski dotyczące wad i poprawek zarówno głowie państwa, jak i osobom kierującym administracją publiczną. Osoby te były zobowiązane do rozpatrywania wniosków o podobnym charakterze z taką samą atencją[75]. Ponadto § 180 II 20 Powszechnego prawa krajowego dla państw pruskich wskazywał, że wszystkie osoby sprawujące władzę były winne osobistego wysłuchania każdego, kto zgłaszał się do nich, oraz były obowiązane do szybkiego zbadania i rozpatrzenia

[70] M. Hornig, *Die Petitionsfreiheit*…, s. 28.
[71] M. Kotulla, *Petition*…, s. 498.
[72] M. Hornig, *Die Petitionsfreiheit*…, s. 32.
[73] J.H. Kumpf, *Petitionsrecht*…, s. 54.
[74] A. Dziadzio, *Powszechna historia prawa*, Warszawa 2011, s. 258.
[75] § 156 II 20 Powszechnego prawa krajowego dla państw pruskich: „Dagegen steht einem jeden frey, seine Zweifel, Einwendungen, und Bedenklichkeiten gegen Gesetze und andre Anordnungen im Staate, so wie überhaupt seine Bemerkungen und Vorschläge über Mängel und Verbesserungen, sowohl dem Oberhaupte des Staats, als den Vorgesetzten der Departements anzuzeigen; und letztere sind dergleichen Anzeigen mit erforderlicher Aufmerksamkeit zu prüfen verpflichtet".

uzasadnionych skarg[76]. Omawiany § 156 II 20 Powszechnego prawa krajowego dla państw pruskich miał również kontekst prawnokarny. Przepis ten znajdował się w rozdziale odnoszącym się do przestępstw przeciwko porządkowi i bezpieczeństwu wewnętrznemu państwa. W rozdziale tym umieszczono też § 151 II 20, który stanowił, że kto przez bezczelny brak szacunku lub wyśmiewanie praw i przepisów państwowych wzbudzał niezadowolenie obywateli wobec rządu, mógł być skazany na karę pozbawienia wolności na okres od sześciu miesięcy do dwóch lat[77]. Jak widać w powyższych przepisach, zachowały się absolutystyczne ograniczenia wolności do przedkładania petycji, które mogły skłaniać poddanych do bardziej powściągliwego korzystania z tego uprawnienia. Zawarte w § 156 II 20 Powszechnego prawa krajowego dla państw pruskich prawo było wyjątkiem od wspomnianych przepisów karnych, które umożliwiały jednostce w pewnym wąskim zakresie bezkarne podjęcie polemiki z państwem[78]. Tak więc nie możemy mówić w tym przypadku o uregulowaniu sytuacji w pełni rozwiniętego społeczeństwa obywatelskiego tworzącego opinię publiczną, jednak przepis ten dał obywatelom podstawę prawną petycji, której rozpatrzenie przestało być jedynie dobrą wolą adresata, ale jego obowiązkiem. Było to możliwe poprzez zmianę postrzegania petycji. Nie była ona traktowana już tylko jako środek służący do krytykowania władzy, ale jako prośba do monarchy o pomoc. Dawała obywatelom możliwość wpływania na rozwój państwa w ramach istniejącego porządku prawnego[79].

Wskazana przemiana poddanych w obywateli miała swoje podłoże we wzroście samodzielności ekonomicznej społeczeństwa z początku XIX w. W połączeniu z nurtami oświecenia było to motorem napędowym powstania klasy obywateli, którzy nie byli już bezwolnymi podmiotami władzy zwierzchniej monarchy[80]. Rozwój konstytucjonalizmu na ziemiach dzisiejszych Niemiec, który gwarantował obywatelom coraz większy udział w sprawowaniu władzy w państwie, w odróżnieniu od Francji, był też wspierany przez monarchów. W procesie tym widzieli oni szansę na zintegrowanie ludności zamieszkałej na rozproszonym terytorium ich państw[81]. Wraz z rozwojem dyskusji nad nowym stosunkiem obywatela i monarchy względem siebie wytworzyło się nowe pojęcie *opinia publiczna* (*Öffentlichkeit*). Słowo *publiczny* w tym wyrażeniu nie kojarzyło się jedynie z państwowością,

[76] § 180 II 20 Powszechnego prawa krajowego dla państw pruskich: „Alle obrigkeitliche Personen, besonders aber die vorgesetzten der Magisträte, Gerichte, und anderer Collegien, sind schuldig, einen jeden, welcher sich in Angelegenheiten ihres Amts bey ihnen meldet, persönlich zu hören, und auf schleunige Untersuchung und Abhelfung gegründeter Beschwerden bedacht zu seyn".

[77] § 151 II 20 Powszechnego prawa krajowego dla państw pruskich: „Wer durch frechen unehrerbietigen Tadel, oder Verspottung der Landesgesetze und Anordnungen im Staate, Mißvergnügen und Unzufriedenheit der Bürger gegen die Regierung veranlaßt, der hat Gefängniß oder Festungsstrafe auf sechs Monathe bis zwey Jahre verwirkt".

[78] L. Eberhard, *Petitionsfreundliche*…, s. 28.

[79] D. Mohme, *Das Petitionsrecht*…, s. 28–29.

[80] *Ibidem*, s. 43.

[81] *Ibidem*, s. 45.

ale z szeroko rozumianym rozsądkiem[82]. Zmiana ta z punktu widzenia prawa do petycji miała wielkie znaczenie pod kątem relacji nadawcy do adresata. Petycja z uwagi na swój wydźwięk na początku XIX w. nie była już jedynie poddańczą prośbą. Stała się wręcz żądaniem obywatela, za którym stała opinia publiczna[83]. Urosła tym samym do roli ważnego instrumentu nacisku na władzę oraz narzędzia rodzącego się społeczeństwa obywatelskiego w walce o konstytucyjne wolności[84].

Podsumowując, wskazuje się, że w XIX w. rozwój prawa do petycji w Niemczech z jednej strony zaczął się kształtować pod wpływem zagranicznej myśli prawnej jako prawo obywateli. Z drugiej strony podlegał także tradycyjnemu postrzeganiu jako prawo stanowe[85]. Społeczeństwo niemieckie, w odróżnieniu od Anglii czy Francji, nie miało tak silnej pozycji, a rozdrobnienie terytorialne państw niemieckich skutecznie hamowało ruchy konstytucyjne[86]. Konsekwencją tego był różny sposób kodyfikacji prawa do petycji. Konstytucje państw niemieckich ustanawiały prawo do petycji jako prawo obywateli albo jako prawo organów przedstawicielskich narodu wywodzące się ze średniowiecznego prawa stanowego[87]. W ten sposób ukształtowano prawo do petycji w Konstytucji Związku Niemieckiego z 1815 r. Petycja nie była tam zagwarantowana jako prawo obywateli, ale jako prawo parlamentu do przedkładania monarsze skarg i próśb. W tamtym okresie nie istniała jeszcze parlamentarna inicjatywa ustawodawcza. W związku z tym petycje te często zawierały prośby o nowe ustawodawstwo[88]. W poszczególnych krajach niemieckich wczesnokonstytucyjne formy sprawowania władzy uformowały się w taki sposób, że prawo inicjatywy ustawodawczej należało jedynie do rządu. Parlament mógł natomiast wystosować petycję, wskazując potrzebę uchwalenia konkretnego aktu prawnego oraz inicjując dyskusję na ten temat[89]. W tym kontekście podnosi się, że uprawnienie organów przedstawicielskich narodu jako etap ewolucji stanowego prawa do petycji jest prekursorem parlamentarnej inicjatywy ustawodawczej[90].

Abstrahując od sposobu, w jaki prawo do petycji było ujmowane, przestało ono być jedynie prawem zwyczajowym. Coraz częściej zaczęło być częścią pozytywnego porządku prawnego. Stawało się jednym z praw obywatelskich i było ujmowane w tekstach konstytucji

[82] *Ibidem*, s. 51.
[83] *Ibidem*, s. 52.
[84] *Ibidem*, s. 53.
[85] W. Eitel, *Das Grundrecht*…, s. 38.
[86] D. Mohme, *Das Petitionsrecht*…, s. 53.
[87] W. Eitel, *Das Grundrecht*…, s. 39.
[88] H. Vonderbeck, *Zur Entwicklung des parlamentarischen Petitionsrechts von den Anfängen bis zur jüngsten Neuregelung für den Deutschen Bundestag*, „Zeitschrift für Paralmentsfragen" 1975, nr 2, s. 179.
[89] D. Willoweit, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, München 2013, s. 243.
[90] W. Eitel, *Das Grundrecht*…, s. 39.

poszczególnych krajów niemieckich[91]. Prawo do petycji możemy odnaleźć m.in. w konstytucjach następujących krajów: Królestwa Wirtembergii z 1819 r.[92], Saksonii-Weimaru z 1816 r., Saksonii-Altenburga z 1831 r., Hanoweru z 1833 r., Brunszwiku z 1832 r., Anhalt-Bernburga z 1850 r.[93]

5. Konstytucja Cesarstwa Niemieckiego z 1849 r.

Zachodzące w cesarstwie niemieckim burzliwe przemiany społeczne zaowocowały utworzeniem wiosną 1848 r. Zgromadzenia Narodowego, które w marcu 1849 r. proklamowało pierwszą demokratyczną konstytucję Niemiec. Konstytucja ta, zwana m.in. Konstytucją frankfurcką (*Frankfurter Reichsverfassung*), nie weszła w życie, jest jednak dokumentem pokazującym nowoczesną myśl prawną ówczesnych czasów, który miał duży wpływ na kształt kolejnych konstytucji tworzonych w Niemczech. Z tego względu warto się przyjrzeć temu aktowi, zwłaszcza że od momentu jego powstania możemy mówić o narodzeniu się idei Zgromadzenia Narodowego jako adresata petycji[94]. Ciekawą kwestią jest także fakt, że przy pracach Zgromadzenia Narodowego dość aktywnie brali udział zwykli obywatele, wysuwając swoje propozycje za pomocą licznych petycji. W literaturze podaje się, że w tym celu od maja 1848 r. do czerwca 1849 r. do Zgromadzenia Narodowego dostarczono od 24 tysięcy do 26 tysięcy petycji, których nadawcami było pomiędzy 2,6 a 2,8 miliona Niemców[95]. Petycje masowe w okresie przed uchwaleniem Konstytucji frankfurckiej były wyrazem ścierania się idei suwerenności narodu oraz suwerenności książąt. Tą drogą nowe siły polityczne szukały poparcia społecznego. Masowe petycje były środkiem wyrazu dla wolnościowych dążeń społeczeństwa[96]. Petycja była medium, za pomocą którego możliwa była wolna wymiana poglądów całego narodu. Spełniała ona funkcję swego rodzaju permanentnego referendum, w którym poszukiwano odpowiedzi na pojawiające się pytania o kształt nowego ustroju. Tym samym prawo do petycji stanowiło swego rodzaju rozszerzenie praw wyborczych obywateli[97].

Konstytucja z 1849 r. zwierała wyodrębniony rozdział „Prawa podstawowe narodu niemieckiego", w którym zawarty był § 159 sformułowany w następujący sposób: „Każdy Niemiec ma prawo zwrócić się pisemnie z prośbą lub skargą do władz, przedstawicielstw narodu lub do

[91] *Ibidem*, s. 41.
[92] G. Krings, *Art. 17 GG* [w:] *Berliner Kommentar zum Grundgesetz*, red. K.H. Friauf, W. Höfling, Berlin 2018, s. 6.
[93] R. Mohl, *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik*, t. 1, Tübingen 1860, s. 240–241.
[94] W. Eitel, *Das Grundrecht*…, s. 179.
[95] J.H. Kumpf, *Petitionen zur Entstehung der Paulskirchenverfassung 1848/49* [w:] *Mit Petitionen Politik verändern*, red. R. Bockhofer, Baden-Baden 1999, s. 30.
[96] T. Würtenberger, *Massenpetitionen als Ausdruck politischer Diskrepanzen zwischen Repräsentanten und Repräsentierten*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen" 1987, nr 3, s. 383.
[97] J.H. Kumpf, *Petitionsrecht*…, s. 104–105.

parlamentu cesarstwa. Prawo to może być wykonywane przez jednostkę, jak i korporacje oraz większą liczbę osób zrzeszonych w stowarzyszeniach; w odniesieniu do armii oraz floty wojennej jedynie w sposób, na który pozwalają przepisy porządkowe" [tłum. F.Z.W.][98].

W zacytowanym fragmencie zwrócić należy uwagę na podanie obok siebie dwóch terminów, których co do zasady w regulacjach poszczególnych landów tamtych czasów nie umieszczano w bezpośrednim sąsiedztwie, a mianowicie *skargi* i *prośby*. Dokonanie takiego zabiegu miało na celu pokazanie dwóch obliczy prawa do petycji[99]. Ówcześni autorzy odróżniali znaczenie skargi, której przyczynkiem było domniemane naruszenie prawa przez władzę[100]. Skarga miała charakter reakcyjny. Odnosiła się do działania podjętego w przeszłości i miała na celu zlikwidowanie jakiegoś bezprawia. Natomiast prośba miała charakter innowacyjny. Odnosiła się do działań podejmowanych na przyszłość, w celu ustanowienia jakiegoś prawa[101]. Niektórzy autorzy podnosili także, że skarga jest formą prośby[102].

Ponadto § 159 Konstytucji z 1849 r. zawierał nie tylko gwarancję przedkładania petycji poszczególnym jednostkom, ale i jako prawo zbiorowe gwarantował je grupom osób oraz korporacjom. Uznanie prawa do składnia próśb i skarg jako prawa kolektywnego było próbą odejścia od dotychczasowego poglądu, że petycje o charakterze agitacyjnym, nakierowane na dokonanie zmian politycznych, mogą być niebezpieczne dla instytucji państwa. Zaczęto rozumieć petycję tego typu jako szansę na oddanie głosu masom oraz załagodzenie niepokojów społecznych[103]. Przez użyte w § 159 Konstytucji z 1849 r. słowo *korporacje* mogły być rozumiane nie tylko czysto prywatne stowarzyszenia czy zgrupowania, ale częściowo i podmioty sprawujące władzę publiczną. Prawo do petycji miało służyć dochodzeniu interesów zarówno prywatnych, jak i publicznych czy interesów wspólnot lokalnych. Zwracano tu uwagę na petycje gminne, wychodząc z założenia, że mają one mieszany, publiczno-prywatny charakter[104]. W tym duchu uchwalono także Konstytucję dla Państw Pruskich z 1850 r. (Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat)[105]. W art. 32 stanowiła ona, że „prawo do petycji przysługuje wszystkim Prusom. Petycje kolektywne dozwolone są jedynie organom władzy i korporacjom" [tłum. F.Z.W.][106].

---

[98] § 159 Konstytucji Cesarstwa Niemieckiego z 1849 r.: „Jeder Deutsche hat das Recht, sich mit Bitten und Beschwerden schriftlich an die Behörden, Volksvertretungen und an den Reichstag zu wenden. Dieses Recht kann sowohl von einzelnen, als auch von Korporationen und von mehreren im Vereine ausgeübt werden; beim Heer und der Kriegsflotte jedoch nur in der Weise, wie es die Disciplinarvorschriften bestimmen".

[99] J. Kühne, *Die Reichsverfassung der Paulskirche*, *Vorbild und Verwirklichung im späteren deutschen Rechtsleben*, Frankfurt am Main 1985, s. 422.

[100] D. Mohme, *Das Petitionsrecht*…, s. 56–58.

[101] J. Kühne, *Die Reichsverfassung*…, s. 422.

[102] D. Mohme, *Das Petitionsrecht*…, s. 60.

[103] M. Hornig, *Die Petitionsfreiheit*…, s. 39.

[104] J. Kühne, *Die Reichsverfassung*…, s. 425.

[105] G. Krings, *Art. 17 GG*, s. 6.

[106] Art. 23 Konstytucji dla Państw Pruskich z 1850 r.: „Das Petitionsrecht steht allen Preußen zu. Petitionen unter einem Gesammtnamen sind nur Behörden und Korporationen gestattet".

Następne lata w historii Niemiec przyniosły umocnienie się konserwatywnych sił politycznych, co miało niewątpliwie wpływ na uchwaloną w 1871 r. Konstytucję. Myśl kształtująca prawo do petycji nie tylko jako prawo jednostki, ale i jako prawo kolektywne wykorzystywane do celów politycznych, utrzymała się w treści większości konstytucji poszczególnych krajów związkowych cesarstwa[107]. Prawo do petycji ukształtowane w § 159 Konstytucji z 1849 r. stanowi wzór, na którym opierano m.in. treść dzisiejszego art. 17 UZ[108].

6. Konstytucja Cesarstwa Niemieckiego z 1871 r.

4 kwietnia 1871 r. weszła w życie Konstytucja Cesarstwa Niemieckiego (Verfassung des Deutschen Reichs von 1871)[109]. O ile był to akt uformowany na miarę swoich czasów, to jednak nie był on zbyt nowoczesny[110]. Brak w nimi było m.in. katalogu praw podstawowych i oparty był na tradycji społeczeństwa stanowego[111]. W zakresie prawa do petycji Konstytucja ta w art. 23 stanowiła, że „Reichstag ma prawo, w granicach kompetencji cesarstwa, przedkładać propozycje ustaw oraz przekazywać otrzymane petycje Radzie Związkowej lub Kanclerzowi cesarstwa" [tłum. F.Z.W.][112].

Przepis ten formułował z jednej strony inicjatywę ustawodawczą Reichstagu, z drugiej strony prawo do petycji[113]. Wskazuje się w tym zakresie na wspólne źródło prawa do petycji oraz inicjatywy ustawodawczej. Unormowania te stanowią kontynuację historycznego kształtu prawa do petycji jako prawa stanowego. W związku z tym prawo do petycji miało raczej kształt normy kompetencyjnej parlamentu, a nie prawa podstawowego obywateli[114]. Dlatego też część przedstawicieli ówczesnej nauki nie wiązała treści art. 23 Konstytucji z 1871 r. z prawem jednostki do petycji[115]. Nie widziano potrzeby zawierania w Konstytucji gwarancji możliwości przedkładania petycji[116]. Cytowano stare niemieckie przysłowie, które mówiło, że wnoszenie supliki oraz picie wody jest dozwolone dla wszystkich[117]. Możliwość składania petycji przez jednostkę traktowano jako kwestię oczywistą, która nie wymagała żadnych dodatkowych gwarancji[118]. C. Bornhak wskazywał, że prawo do petycji jest tak oczywiste jak jedzenie lub spanie, w związku z tym nie

[107] M. Hornig, *Die Petitionsfreiheit*…, s. 40.
[108] D. Mohme, *Das Petitionsrecht*…, s. 55.
[109] Verfassung des Deutschen Reichs z 16 kwietnia 1871, Bundesgesetzblatt des Deutschen Bundes nr 16 (1871), s. 63.
[110] M. Kotulla, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, Berlin 2008, s. 530.
[111] R. Schick, *Petitionen*…, s. 18.
[112] Art. 23 Konstytucji Cesarstwa Niemieckiego z 1871 r.: „Der Reichstag hat das Recht, innerhalb der Kompetenz des Reichs Gesetze vorzuschlagen und an ihn gerichtete Petitionen dem Bundesrathe resp. Reichskanzler zu überweisen".
[113] A. Arndt, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, Berlin 1901, s. 145.
[114] H. Vonderbeck, *Zur Entwicklung*…, s. 179.
[115] P. Laband, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, t. 1, Tübingen 1876, s. 520.
[116] M. Hornig, *Die Petitionsfreiheit*…, s. 42.
[117] D. Mohme, *Das Petitionsrecht*…, s. 62.
[118] M. Hornig, *Die Petitionsfreiheit*…, s. 42.

należy nadawać mu szczególnego statusu prawa podmiotowego[119]. Było to też odzwierciedlone w licznych konstytucjach państw niemieckich tamtego okresu. Nie ujmowano tam prawa do petycji, traktując je jako coś oczywistego, co nie potrzebowało dodatkowej gwarancji[120]. Takie twierdzenia były oparte na starym liberalnym sposobie myślenia. Wynikało z niego, że w państwie co do zasady obywatelowi dozwolone jest wszystko to, co nie jest mu przez prawo zabronione[121]. Podaje się, że takie sformułowanie art. 23 Konstytucji z 1871 r. pośrednio nadawało jednostce prawo do składania petycji. Wskazywano, że jeżeli parlament ma prawo przekazywać petycje jednostki, to oczywiste jest, że jednostce musi przysługiwać prawo do ich składania[122]. Miało to chronić jednostkę przed represjami z powodu przedłożenia petycji[123]. Poprzez zmianę Regulaminu funkcjonowania urzędu Kanclerza uznano w praktyce, że obywatele mieli roszczenie prawne o możliwość przedkładania petycji, a Reichstag miał obowiązek ich odbierania[124].

Co prawda z zacytowanego przepisu nie można było wywnioskować, jaki był zakres i kształt przedkładanych petycji, jednak wskazywano, że petycje mogły być przedkładane zarówno przez obywateli, jak i obcokrajowców z uwagi na brak norm zakazujących takiej praktyki[125]. P. Laband podnosił, że prawo do petycji to prawo naturalne, którego nie może być ograniczone jedynie do obywateli cesarstwa[126]. Podkreślano, że nie dotyczyło ono jedynie możliwości pisania petycji do Reichstagu, pomimo iż norma zawarta w art. 23 Konstytucji z 1871 r. adresowana była do tego organu[127]. Uznawano także prawo obywatela do zwracania się z petycjami bezpośrednio do Bundesratu, Kanclerza lub samego monarchy. Dla zainteresowanego przedłożenie petycji do Reichstagu było jednak znacznie korzystniejsze. Petycja w takiej sytuacji wpisywała się w funkcje kontrolne parlamentu względem rządu i miała większe szanse na rzeczowe rozpatrzenie[128]. Podjęcie przez Reichstag decyzji o przekazaniu petycji do rozważenia lub do wiadomości rządu wzmacniało z politycznego punktu widzenia charakter takiej petycji. Z prawnego punktu widzenia już nie miało to takiego znaczenia. Rząd nie był zobligowany ani do jej rozpatrzenia, ani nawet do powiadomienia o treści swojej decyzji. W podobnej sytuacji był również Reichsrat, który jednak z własnej inicjatywny przekazywał Reichstagowi coroczne sprawozdania o sposobie rozpatrzenia przekazywanych do Reichsratu petycji[129].

---

[119] C. Bornhak, *Das Petitionsrecht*…, s. 405.
[120] R. Mohl, *Staatsrecht*…, s. 239.
[121] K. Korinek, *Das Petitionsrecht im demokratischen Rechtsstaat*, „Recht und Staat" 1977, nr 474/475, s. 8.
[122] E.R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bismarck und das Reich*, t. 3, Stuttgart 1963, s. 902.
[123] M. Hornig, *Die Petitionsfreiheit*…, s. 45.
[124] H.G. Ritzel, J. Bücker, H.J. Schreiner, H. Winkelmann, *Handbuch für die Parlamentarische Praxis mit Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestag*, Köln 2010, przedmowa do rozdz. IX, s. 1.
[125] A. Arndt, *Das Staatsrecht*…, s. 146.
[126] P. Laband, *Das Staatsrecht*…, s. 521.
[127] G. Meyers, *Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts*, München 1919, s.972.
[128] E.R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*…, s. 902.
[129] A. Arndt, *Das Staatsrecht*…, s. 146.

Konstytucja z 1871 r. ukształtowała system zwany monarchią konstytucyjną, w którym Kanclerz nie ponosił odpowiedzialności przed parlamentem. Był on powoływany i odwoływany przez cesarza. W związku z tym jedynymi formami sprawowania kontroli przez parlament nad rządem były: interpelacje poselskie, odrzucenie przez parlament przedkładanych pod głosowanie projektów ustaw oraz petycje [130]. Taki sposób kontroli rządu przez parlament pomimo ograniczonych możliwości był bardzo często powiązany z burzliwą debatą z uwagi na to, iż cały parlament mógł się stać polityczną opozycją dla rządu [131]. Pomimo faktu, że nie był to parlamentarny system rządów, podnosi się, że w kontekście procesu ustawodawczego Kanclerz oraz parlamentarzyści byli od siebie mocno uzależnieni[132]. Parlament poprzez art. 23 Konstytucji z 1871 r. otrzymał istotne narzędzie kontroli wobec rządu. Reichstag w tym zakresie nie wypełniał jedynie roli posłańca, lecz uprawniony został do sprawdzania petycji oraz wyrażania stanowiska co do jej treści[133]. W trakcie tego procesu Reichstag miał doskonałą okazję do przeprowadzenia analizy błędów rządowej administracji oraz jej publicznego krytykowania. Do opracowania petycji wyznaczona była powołana do tego celu parlamentarna Komisja Petycji (§ 26 Regulaminu Reichstagu). Owocem jej pracy były tabelaryczne zestawienia rozparzonych petycji przekazywane do wiadomości parlamentarzystów. Pod obrady całego parlamentu trafiały jedynie te petycje, które były wskazane przez Komisję lub na wniosek przynajmniej piętnastu członków Komisji. W przypadku wniosku Komisji w celu przygotowania debaty na forum plenarnym parlamentu Komisja zobowiązana była sporządzić sprawozdanie. Natomiast zgodnie z § 28 Regulaminu Reichstagu wniosek o rozpatrzenie petycji przez plenum Reichstagu, złożony przez parlamentarzystów niezasiadających w Komisji, potrzebował poparcia co najmniej trzydziestu parlamentarzystów[134]. Przekazywanie petycji Kanclerzowi następowało jedynie wtedy, gdy Reichstag uznał ją za uzasadnioną.

Z uwagi na wykorzystywanie przez parlament petycji jako instrumentu do kontrolowania rządu proces jej rozpatrywania nie był nakierowany na zaspokojenie indywidualnego interesu wnioskodawcy [135]. Głównym zadaniem adresata petycji była ochrona interesu publicznego. Indywidualny interes jednostki, która sporządziła petycję, miał drugorzędne znaczenie[136].

Prawu do przedkładania petycji odpowiadał obowiązek państwa do jej odbioru oraz rozpatrzenia. Równocześnie zestawiało się petycję z prawem wszczęcia postępowania sądowego[137].

---

[130] O. Kimminich, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, Frankfurt am Main 1970, s. 431.
[131] E.R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*…, s. 900.
[132] D. Willoweit, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, s. 289.
[133] E.R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*…, s. 903.
[134] A. Arndt, *Das Staatsrecht*…, s. 146.
[135] M. Hornig, *Die Petitionsfreiheit*…, s. 44.
[136] H. Klein, *Art. 17 GG*, nb. 12.
[137] G. Meyers, *Lehrbuch*…, s. 972.

W każdym razie jednak Regulamin Reichstagu w § 29 wskazywał konieczność powiadomienia osoby przedkładającej petycję o sposobie jej rozpatrzenia.

Ceniony prawnik tamtego okresu, G. Jellinek, stał na stanowisku, że prawo do składania petycji obejmowało również prawo do tego, aby petycja została rozpatrzona. Oznaczało to, że każdy organ państwowy był zobowiązany do przyjęcia i rozpatrzenia petycji, które wchodzą w zakres jego kompetencji. Forma, w jakiej prośba była realizowana, nie zawsze była określona przez prawo. Roszczenie o rozpatrzenie petycji i udzielenie odpowiedzi wynikło z jej natury. Niespełnianie przez władzę tych wymogów stanowiło co najmniej naruszenie prawa jednostki. Roszczenie o uwzględnienie prośby nie było oczywiście przyznawane zainteresowanej stronie, jednak decyzja w sprawie wniosku nie była prawnie uzależniona jedynie od uznania danego organu państwowego. G. Jellinek wywodził, że każdy organ władzy publicznej był obowiązany do działania w interesie publicznym. Nie oznacza to, że organ nie mógł działać zgodnie z potrzebami jednostki. Był to jego obowiązek obwarowany gwarancjami etycznymi. Autor ten stał na stanowisku, że jednostka ma prawo do zapewnienia i ochrony wszystkich swoich interesów, które mają być realizowane za pomocą działań państwa, o ile pozwala na to wspólne dobro[138].

7. Konstytucji Republiki Weimarskiej z 1919 r.

Koniec I wojny światowej był momentem zmian ustrojowych oraz uchwalenia Konstytucji weimarskiej z 11 sierpnia 1919 r. (Weimarer Reichsverfassung)[139]. Akt ten zawierał w sobie katalog praw podstawowych wzorowany na rozwiązaniach prawnych zaproponowanych w Konstytucji z 1849 r. Artykuł 126 Konstytucji weimarskiej stanowił: „Każdy Niemiec ma prawo zwrócić się pisemnie z prośbą lub skargą do przedstawicielstwa narodu albo właściwego organu. Prawo to może być wykonywane zarówno przez jednostki, jak i przez wiele osób wspólnie" [tłum. F.Z.W.][140].

W porównaniu do postanowień Konstytucji z 1871 r., powyższy przepis wyraźnie podkreślał charakter prawa do petycji jako publicznego prawa podmiotowego zarówno poprzez treść art. 126 Konstytucji weimarskiej, jak poprzez umiejscowienie go w katalogu praw podstawowych[141]. Jednak uregulowanie to w praktyce nie spowodowało wielkich zmian w stanie prawa jednostki do petycji. Zauważa się, że prawo to było już w dużej mierze wyprowadzone z treści art. 23 Konstytucji z 1871 r. W związku z tym art. 126 Konstytucji weimarskiej swoją treścią

[138] G. Jellinek, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Freiburg 1892, s. 124–125.
[139] Verfassung des Deutschen Reichs z 11 sierpnia 1919 r., RGBl. nr 152 (1919), s. 1383.
[140] Art. 126 Konstytucji weimarskiej: „Jeder Deutsche hat das Recht, sich schriftlich mit Bitten und Beschwerden an die Volksvertretung oder zuständige Stelle zu wenden. Dieses Recht kann sowohl von einzelnen als auch von mehreren gemeinsam ausgeübt werden".
[141] W. Eitel, *Das Grundrecht*…, s. 49.

potwierdzał funkcjonującą praktykę traktowania prawa do petycji jako publicznego prawa podmiotowego[142].

Artykuł 126 Konstytucji weimarskiej wyróżniał dwa rodzaje adresatów petycji, czyli przedstawicielstwo narodu oraz właściwe organy. Jeżeli podmiot, do którego skierowano petycję, był niewłaściwy do jej rozpoznania, przekazywał ją właściwemu organowi[143]. Określenie *przedstawicielstwo narodu* odnosiło się zarówno do Reichstagu, jak i Landtagów, natomiast już nie do organów przedstawicielskich gminy[144].

Z treści art. 126 Konstytucji weimarskiej nie jest możliwe wywiedzenie obowiązku nadawcy petycji do zwrócenia się ze swoim wnioskiem do właściwego organu, zanim zwróci się do przedstawicielstwa narodu. Jednak można znaleźć sugestie, że z praktycznych względów lepiej było przed nadaniem petycji do przedstawicielstwa narodu zwrócić się do właściwych organów[145].

W parlamencie główny ciężar prac nad petycjami spoczywał na Komisji Petycji, która składała się z dwudziestu ośmiu członków[146]. Wyniki prac Komisji były zamieszczane w sprawozdaniu dla całego Reichstagu z wnioskiem o:

- uznanie petycji za nienadającą się do rozpatrzenia przez Reichstag,
- uznanie za załatwioną poprzez uchwałę w innej sprawie, np. w sprawie przedłożenia projektu ustawy,
- przejście nad nią do porządku dziennego,
- przesłanie petycji rządowi, nadając mu jeden z czterech statusów: do wiadomości, jako materiały poglądowy, do rozważenia lub do uwzględnienia.

Dyskusja nad sprawozdaniem Komisji w tej sprawie następowała jedynie na wniosek Komisji lub trzydziestu parlamentarzystów. Treść podjętej uchwały była przekazywana nadawcy petycji wraz ze sprawozdaniem Komisji oraz protokołem z posiedzenia plenum Reichstagu[147].

W ramach prawa do petycji wyróżniano wolność każdego Niemca do przygotowania petycji, zbierania pod nią podpisów oraz przedłożenia jej odpowiednim organom państwa. Rozpatrując petycję, Reichstag nie działa jedynie we własnym interesie[148]. Dlatego też z art. 126 Konstytucji weimarskiej wynikał obowiązek państwa do odebrania i rozpatrzenia petycji oraz poinformowania o sposobie jej rozpatrzenia. W konsekwencji Reichstag podczas rozpatrywania

[142] J. Hatschek, *Deutsches und preussisches Staatsrecht*, t. 1, Berlin 1922, s. 242–243.
[143] H. Vonderbeck, *Zur Entwicklung*…, s. 181.
[144] K. Hüfner, *Artikel 126, Petitionsrecht* [w:] *Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung*, red. H.C. Nipperdey, Berlin 1930, s. 178.
[145] *Ibidem*, s. 177.
[146] J. Hatschek, *Deutsches*…, s. 254.
[147] G. Anschütz, R. Thoma, *Handbuch des deutschen Staatsrechts*, t. 1, Tübingen 1930, s. 459.
[148] *Ibidem*, s. 408.

petycji kładł większy nacisk na indywidualny interes wnioskodawcy, a nie jedynie na interes publiczny. Petycja parlamentarna straciła na znaczeniu jako instrument kontroli rządu[149].

Artykuł 126 Konstytucji weimarskiej kształtował także zakres podmiotowy prawa do petycji. Prawo to przysługiwało każdemu Niemcowi. W związku z tym ówcześni komentatorzy porównywali je do ludowej inicjatywy ustawodawczej i przyznawali prawo do petycji jedynie obywatelom[150]. Jednak w praktyce założenie to było sporne[151]. Często podnoszono, że prawo to również przysługiwało obcokrajowcom[152], pomimo że art. 126 Konstytucji weimarskiej formalnie ograniczał krąg jego beneficjentów do Niemców[153]. Wskazywano, że petycja nie ma charakteru obywatelskiego, z którym utożsamiano udział w procesie podejmowania decyzji w państwie[154]. J. Hatschek podnosił, że petycja nie była prawem politycznym. Dlatego też stał on na stanowisku, że prawo do petycji przysługiwało nie tylko osobom posiadającym prawa wyborcze, ale także osobom niepełnoletnim oraz obcokrajowcom zamieszkałym na terenie Cesarstwa Niemieckiego. W tym kontekście wskazywał też, że Reichstag nie był sądem ani organem administracji powołanym do ochrony prawnej jednostki. Reichstag, rozpatrując petycję, głównie działał we własnym interesie. Przyjęta przez parlament do rozpatrzenia petycja mogła uzyskać aprobatę jedynie w takim zakresie, w jakim służyło to interesom parlamentu. Z uwagi na to zakres podmiotowy prawa do petycji mógł być rozszerzany poza grono obywateli[155].

Przeciwnicy tego poglądu wskazywali, że właściwe organy oraz przedstawicielstwa narodu mają wolność w zakresie przyjmowania petycji od obcokrajowców, ale wskazywali oni także, że taki stan rzeczy nie nadaje obcokrajowcom żadnych praw w tym zakresie[156].

Zgodnie z treścią omawianego art. 126 Konstytucji weimarskiej prawo do petycji mogło być wykonywane przez pojedyncze osoby oraz przez większą ich liczbę wspólnie. W związku z tym podnoszono, że petycje mogły być również przedkładane przez podmioty zbiorowe. Jako takie podmioty rozumiano m.in. korporacje lub organy władzy. Zwracano jedynie uwagę, iż podmioty te, szczególnie gminy oraz inne organizacje samorządne, powinny w swoich petycjach odnosić się tylko do zagadnień związanych z zakresem ich działalności[157]. W tym kontekście wypowiadał się także J. Hatschek, podnosząc, że petycje składne przez gminy oraz podmioty prawa prywatnego

[149] M. Hornig, *Die Petitionsfreiheit*…, s. 48–49.
[150] H. Klein, *Art. 17 GG*, nb. 16.
[151] W. Eitel, *Das Grundrecht*…, s. 50.
[152] H. Vonderbeck, *Zur Entwicklung*…, s. 181.
[153] G. Anschütz, *Die Verfassung des deutschen Reichs vom 11. August 1919*, Bad Homburg vor der Höhe 1960, s. 581.
[154] H. Klein, *Art. 17 GG*, nb. 16.
[155] J. Hatschek, *Deutsches*…, s. 248–249.
[156] K. Hüfner, *Artikel 126*…, s. 180.
[157] G. Anschütz, *Die Verfassung*…, s. 581–582.

można zakwalifikować jako petycje zbiorowe. Brak osobowości prawnej różnego rodzaju stowarzyszeń też nie był kwestią dyskwalifikującą do bycia nadawcą petycji[158].

J. Hatschek wskazywał, że prawo do petycji przysługiwało również urzędnikom. Co więcej, podnosił on, że temat tych petycji mógł poruszać kwestie polityczne z uwagi na to, iż art. 130 ust. 2 Konstytucji weimarskiej gwarantuje im wolność poglądów politycznych[159].

Problematyczne natomiast było przedkładanie petycji przez żołnierzy. Zgodnie z art. 133 ust. 1 Konstytucji weimarskiej zasady wykonywania obowiązku służby wojskowej określone były ustawą o służbie wojskowej. Konstytucja wskazywała, że ustawa ta mogła określać ograniczenia praw podstawowych w stosunku do członków sił zbrojnych w celu zapewnienia wykonania zadań sił zbrojnych oraz zachowania dyscypliny[160]. W związku z tym nałożono na żołnierzy ustawowy zakaz podejmowania czynności o charakterze politycznym. J. Hatschek jednoznacznie utożsamiał to z zakazem przedkładania petycji[161]. Przez działania o charakterze politycznym rozumiano takie czynności, które były ukierunkowane na wpływanie na sprawy państwa, m.in. poprzez wywieranie wpływu na władzę wykonawczą i ustawodawczą[162]. Orzecznictwo wskazywało w szczególności, że działaniami o charakterze politycznym były każde oddziaływania na przedmiot życia obywatela skierowane do organów władzy wyznaczających kierunki polityki państwa, zwłaszcza rządu oraz organów przedstawicielskich narodu. Podnoszono, że prośby i skargi wystosowywane do właściwych organów administracji oraz organów przedstawicielskich narodu mogą mieć charakter polityczny[163]. Jednak podkreślano także, że całkowite zakazywanie żołnierzom przedkładania petycji było zbyt daleko idące z uwagi na to, że nie każda petycja musiała mieć polityczny charakter[164].

8. Prawo do petycji w latach 1939–1949

Na rozwój prawa konstytucyjnego po II wojnie światowej istotny wpływ miały doświadczenia okresu funkcjonowania III Rzeszy. W tamtym czasie przedkładanie petycji nie zostało zakazane i były one formalnie rozpatrywane, jednak wnioskodawca musiał się liczyć z bardzo stanowczą reakcją władzy na każdą formę krytyki funkcjonowania państwa[165].

---

[158] J. Hatschek, *Deutsches*…, s. 250.
[159] *Ibidem*.
[160] Art. 133 ust. 1 Konstytucji weimarskiej: „Die Wehrpflicht richtet sich nach den Bestimmungen des Reichswehrgesetzes. Dieses bestimmt auch, wieweit für Angehörige der Wehrmacht zur Erfüllung ihrer Aufgaben und zur Erhaltung der Manneszucht einzelne Grundrechte einzuschränken sind".
[161] J. Hatschek, *Deutsches*…, s. 252.
[162] K. Hüfner, *Artikel 126*…, s. 180.
[163] *Ibidem*, s. 181.
[164] G. Anschütz, *Die Verfassung*…, s. 581.
[165] W. Eitel, *Das Grundrecht*…, s. 50–51.

Po 1945 r. rozwój prawa konstytucyjnego zapoczątkowany został najpierw na poziomie krajów związkowych. Ustawy zasadnicze powstające w poszczególnych landach przewidywały również prawo do petycji. Takie przepisy możemy odnaleźć m.in. w Konstytucji z 30 listopada 1946 r. kraju związkowego Wirtembergia-Badenia, która w art. 13 stanowiła, że każdy ma prawo zwrócić się do właściwej władzy albo pisemnie do organu przedstawicielskiego narodu, żeby uzyskać rozpatrzenie zapytania w sprawie prywatnej lub publicznej[166]. Konstytucja z 18 maja 1947 r. Nadrenii-Palatynatu w art. 11 wskazywała, że każdy ma prawo zwrócić się z podaniem do władz lub przedstawicielstwa narodu[167]. Konstytucja z 1 grudnia 1946 r. Hesji w art. 16 odnosi się do prawa do petycji, używając sformułowania *wniosek albo skarga*[168]. W Konstytucji bawarskiej z 2 grudnia 1946 r. korzysta się natomiast w art. 115 ze sformułowania *prośba i skarga* na określenie petycji. Ograniczono ponadto zakres podmiotowy do mieszkańców Bawarii[169]. Konstytucja z 18 maja 1947 r. Wirtembergii-Hohenzollernu gwarantowała każdemu obywatelowi tego kraju prawo do składania próśb i skarg do właściwych władz oraz parlamentu krajowego[170].

Podobne przepisy można odnaleźć w konstytucjach krajów związkowych okupowanych przez Armię Czerwoną[171]. Konstytucja z 7 października 1949 r. Demokratycznej Republiki Niemiec regulowała prawo do petycji w art. 3. Zgodnie z tym przepisem każdy obywatel miał prawo przedkładać podania do organów przedstawicielskich narodu[172]. Natomiast zgodnie z art. 103 Konstytucji Demokratycznej Republiki Niemiec z 1968/1974 r. każdy obywatel mógł zwrócić się z podaniem (propozycją, wskazówką, życzeniem albo skargą) do przedstawicielstwa narodu, parlamentarzystów lub organów państwowych i gospodarczych. Z tego prawa korzystać mogły również organizacje społeczne i społeczności obywatelskie, a fakt wniesienia podania nie mógł być dla nich krzywdzący. Organy odpowiedzialne za wydanie decyzji były zobowiązane do rozpatrzenia wniosków obywateli lub społeczności w terminie przewidzianym prawem i poinformowania wnioskodawców o wyniku. Procedura rozpatrywania wniosków była określona przez prawo[173]. Petycje były bardzo popularną formą komunikacji obywateli z organami

[166] Art. 13: „Jederman hat das Recht sich an die zuständige Behörde oder schriftlich an die Volksvertretung zu wenden, um eine Prüfung von Fragen zu veranlassen, die das Interesse des einzelnen oder der Gesamtheit angehen".
[167] Art. 11: „Jedermann hat das Recht, sich mit Eingaben an die Behörden oder an die Volksvertretung zu wenden".
[168] Art. 16: „Jedermann hat das Recht, allein oder gemeinsam mit anderen, Anträge oder Beschwerden an die zuständige Behörde oder an die Volksvertretung zu richten".
[169] Art. 115: „Alle Bewohner Bayerns haben das Recht, sich schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Behörden oder an den Landtag zu wenden".
[170] Art. 11: „Alle Staatsangehörigen haben das Recht, Bitten und Beschwerden an die zuständigen Behörden und an den Landtag zu richten".
[171] W. Eitel, *Das Grundrecht*…, s. 51.
[172] Art. 3: „Jeder Bürger hat das Recht, Eingaben an die Volksvertretung zu richten".
[173] Art. 103 ust. 1: „Jeder Bürger kann sich mit Eingaben (Vorschlägen, Hinweisen, Anliegen oder Beschwerden) an die Volksvertretungen, ihre Abgeordneten oder die staatlichen und wirtschaftlichen Organe wenden. Dieses Recht steht auch den gesellschaftlichen Organisationen und den Gemeinschaften der Bürger zu. Ihnen darf aus der Wahrnehmung dieses Rechts keine Nachteil entstehen".

państwa[174]. Sprawdzały się jako pewien mechanizm łagodzenia napięć społecznych dzięki temu, że obywatele mogli się zwrócić bezpośrednio do każdego organu państwa ze swoim problemem. Miały one także duży praktyczny wpływ na polityczne funkcjonowanie Niemieckiej Republiki Demokratycznej[175]. Od 1950 r. przy tymczasowym parlamencie ludowym wyodrębniono specjalną komisję do rozpatrywania petycji skierowanych do parlamentu[176]. Prawo do przedkładania podań w Niemieckiej Republice Demokratycznej nie miało jednak takiej samej rangi jak zachodnie prawo do skarg i próśb. Należy zaznaczyć, że otwarta krytyka systemu politycznego nie była w żadnym wypadku dopuszczalna w czasach socjalizmu[177], jednak prawo do podań wypełniało lukę spowodowaną brakiem sądownictwa administracyjnego[178]. Petycje dawały obywatelom dostęp do organów państwa, wypełniając miejsce w systemie, które w zachodnich Niemczech zajmowały: skarga konstytucyjna, skarga administracyjna, skarga sądowoadministracyjna, petycja, powództwo cywilne[179].

Natomiast w RFN pierwsze projekty konstytucji federalnej przewidywały umieszczenie prawa do petycji w art. 10, formułując je w następujący sposób: „każdy ma prawo zwrócić się na piśmie z wnioskiem lub skargą do władz lub do ciała ustawodawczego”[180]. W trakcie prac w komisji parlamentarnej nad projektem prawo do petycji przeniesiono do art. 16, nadając mu następujący kształt: „każdy ma prawo, pojedynczo lub wspólnie z innymi, zwrócić się z prośbą lub skargą do właściwych organów, w szczególności do przedstawicielstwa narodu”[181]. Główna zmiana, jakiej tu dokonano, dotyczyła zamiany słowa *władza/urząd* (*die Behörde*) na określenie *właściwe organy* (*die zuständigen Stellen*). Sformułowanie takie było zaczerpnięte z ustawodawstwa angielskiego, gdzie wykorzystuje się słowo *agency*. Zmiana ta była motywowana możliwością rozszerzenia zakresu adresatów petycji także na organizacje międzynarodowe, do których może należeć w przyszłości RFN[182]. Przedstawiono również propozycję umieszczenia

---

Art. 103 ust. 2: „Die für die Entscheidung verantwortlichen Organe sind verpflichtet, die Eingaben der Bürger oder der Gemeinschaften innerhalb der gesetzlich vorgeschriebenen Frist zu bearbeiten und den Antragstellern das Ergebnis mitzuteilen”.

Art. 103 ust. 3: „Das Verfahren der Bearbeitung der Eingaben wird durch Gesetz bestimmt”.

[174] S.H. Elsner, *Zur praktischen Bedeutung von Eingaben Inder DDR* [w:] *Mit Petitionen Politik verändern*, red. R. Bockhofer, Baden-Baden 1999, s. 49–52.

[175] *Ibidem*, s. 63.

[176] *Ibidem*, s. 54.

[177] M. Pagenkopf, *Art. 17 GG* [w:] *Grundgesetz Kommentar*, red. M. Sachs, München 2018, nb. 2a.

[178] R. Schick, *Petitionen*…, s. 125.

[179] S.H. Elsner, *Zur praktischen*…, s. 64.

[180] Art. 10: „Jeder hat das Recht, sich schriftlich mit Anträgen oder Beschwerden an die Behörden oder an die gesetzgebenden Körperschaften zu wenden”.

[181] Art. 16: „Jeder hat das Recht, einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen sich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen, insbesondere an die Volksvertretung zu wenden”.

[182] H. Klein, *Art. 17 GG*, nb. 22.

bezpośredniego odwołania w tekście konstytucji do możliwości składania petycji do organów ONZ, propozycja ta jednak nie zyskała poparcia[183].

Na fali dyskusji, czy zakres terminu *właściwe organy* także zawiera w sobie organy przedstawicielstwa narodu, postanowiono zmienić treść art. 16, nadając mu następujące brzmienie: „Każdy ma prawo, pojedynczo lub wspólnie z innymi, zwrócić się pisemnie z prośbą lub skargą do właściwych organów, jak również do przedstawicielstwa narodu”[184].

Podczas dalszych prac w komisjach podniesiono, że wyszczególnianie prawa do petycji nie jest już konieczne, i zawnioskowano usunięcie go z tekstu projektu konstytucji[185]. Jednak pomysł ten nie znalazł poparcia i utrzymano przepis dotyczący prawa do petycji bez dokonywania kolejnych zmian, umieszczając go finalnie w art. 17[186].

Kształt ostatecznej wersji prawa do petycji w dużej mierze nawiązuje do rozwiązań przyjętych w Konstytucji weimarskiej z 1919 r. oraz Konstytucji frankfurckiej z 1849 r.[187] W zakresie strony podmiotowej art. 17 UZ wprowadzono jednak zmiany w porównaniu do poprzedniej konstytucji. W pracach komisji nad art. 17 UZ pojawiły się propozycje umieszczenia prawa do petycji pośród praw obywatelskich, nie została ona jednak ujęta w ostatecznym projekcie UZ[188]. Natomiast w treści art. 17 UZ posłużono się słowem *każdy* (*Jeder*), aby dokonać rozszerzenia zakresu osób uprawnionych do przedkładania petycji oraz zakończyć dyskusję nad tym, czy prawo to przysługuje jedynie obywatelom niemieckim[189].

W zakresie stosunku art. 17 UZ do odpowiednich przepisów konstytucji poszczególnych landów, które także regulują prawo do petycji, zastosowanie znajduje art. 31 UZ. Przepis ten formułuje zasadę prymatu prawa federalnego. Zgodnie z nią w przypadku kolizji krajowych przepisów z prawem federalnym stosuje się prawo federalne. Natomiast postanowienia krajowych konstytucji pozostają w mocy, gdy nie stoją w sprzeczności z prawami podstawowymi zawartymi w art. 1–18 UZ (art. 142 UZ). W związku z tym krajowe przepisy odnoszące się do prawa do petycji, które nie są sprzeczne z art. 17 UZ, nadal obowiązują.

9. Podsumowanie i wnioski

[183] W. Matz, *Artikel 17 GG* [w:] *Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetz*, red. G. Leibholz, H. Mangoldt, Tübingen 1951, s. 170.
[184] Art. 16: „Jeder hat das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen sowie an die Volksvertretung zu wenden”.
[185] H. Bauer, *§ 117 Petitionsrecht* [w:] *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*, *Grundrechte in Deutschland: Einzelgrundrechte II*, t. 5, red. D. Merten, H. Papier, Heidelberg 2013, s. 414.
[186] W. Matz, *Artikel 17 GG*, s. 171.
[187] W. Eitel, *Das Grundrecht*…, s. 52.
[188] H. Klein, *Art. 17 GG*, nb. 23–24.
[189] *Ibidem*, nb. 22.

Jak słusznie zauważa M. Brenner, prawo do petycji nie stanowi żadnej nowości w europejskiej historii myśli prawnej, a także w niemieckim i europejskim prawie konstytucyjnym[190]. Co więcej, można powiedzieć, że jest głęboko zakorzenione w europejskiej tradycji myśli prawnej. Niewątpliwie znaczenie terminu *petycja* na przestrzeni wieków uległo znaczącej przemianie. Początkowo głównie funkcjonujące jako prawo zwyczajowe, od XVIII w. zaczyna ono przybierać coraz częściej formę skodyfikowaną[191]. Petycją nazywano różnego rodzaju prośby, podania, wnioski, skargi, zażalenia, supliki. Miały one formę pisemną i ustną. Wystosowywane były zarówno przez poszczególne jednostki, jak i przez grupy osób zjednoczone w ramach np. tego samego stanu. Adresatami petycji byli początkowo władcy danych krajów. Z czasem krąg adresatów powiększał się o aparat urzędniczy, organy administracji, a także parlamenty.

Często prawo do petycji traktowane było jako wolność przedkładania różnego rodzaju próśb, z której nie wynikał jednak żaden obowiązek adresata ani uprawnienie nadawcy petycji z tytułu przedłożonej petycji. Z biegiem czasu wolność ta przekształciła się nie tylko w publiczne prawo podmiotowe, ale i w prawo człowieka[192]. Obecnie przedkładanie petycji nie jest już jedynie wolnością poddanych wykonywaną w stosunku do władcy. Petycja jest prawem jednostki, z którym wiążą się dla adresata obowiązki. Natomiast adresat petycji nie jest już władzą zwierzchnią, a odpowiedzialnym przed narodem piastunem urzędu świadczącym usługi na rzecz tegoż narodu[193].

Petycje stanowe uległy przeobrażeniu wraz z dokonującymi się zmianami społeczno-politycznymi. Na bazie petycji stanowej wytworzyło się uprawnienia parlamentu do przedkładania własnych próśb i skarg rządowi lub władcy[194]. Prośby te były podstawą, na bazie której wytworzyła się parlamentarna inicjatywa ustawodawcza. Natomiast skargi były źródłem dzisiejszych mechanizmów kontroli władzy wykonawczej oraz sądownictwa administracyjnego[195]. Ślady petycji stanowej do monarchy można zaobserwować nie tylko w inicjatywie ustawodawczej parlamentu, ale też w różnych formach interpelacji poselskich czy prawie parlamentu do przekazania petycji rządowi[196].

Współczesna nauka prawa konstytucyjnego nie rozdziela prawa jednostki do przedkładania petycji od prawa parlamentu do dalszego przekazania petycji. Oba te rodzaje uprawnień traktowane

[190] M. Brenner, *Art. 17 GG* [w:] *Grundgesetz Kommentar*, t. 1, red. P.M. Huber, A. Voßkuhle, München 2018, s. 1720.
[191] H.L. Rosegger, *Petitionen*…, s. 5.
[192] H. Schneider, *Grundrechtsschutz durch parlamentarische Kontrolle* [w:] *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Grundrechte in Deutschland: Allgemeine Lehren II*, t. 3, red. D. Merten, H. Papier, Heidelberg 2009, s. 860.
[193] A. Rinken, *Das Petitionsrecht als Menschenrecht und als Parlamentsrecht* [w:] *Mit Petitionen Politik verändern*, red. R. Bockhofer, Baden-Baden 1999, s. 112.
[194] W. Eitel, *Das Grundrecht*…, s. 55.
[195] H.L. Rosegger, *Petitionen*…, s. 3.
[196] *Ibidem*, s. 32.

są jak dwie strony jednego zagadnienia[197]. Prawo parlamentu do dalszego przekazania petycji władzy wykonawczej nie jest zawarte w treści art. 17 UZ, mimo to nie straciło ono na znaczeniu[198].

W związku z powyższym można dojść do konkluzji, że treść art. 17 UZ jest konsekwencją ewolucyjnego rozwoju ustawodawstwa w zakresie prawa do petycji zgodną z tradycją niemieckiej myśli konstytucyjnej. W rezultacie do zrozumienia charakteru prawa do petycji niezbędne jest dokonanie wykładni historyczno-prawnej. Dopiero wtedy można zauważyć, że prawo do petycji ma dwojaką naturę. Z jednej strony jest prawem człowieka i obywatela. Z drugiej strony niesie ze sobą nie tylko zobowiązanie parlamentu do jej rozpatrzenia, ale także uprawnienie Bundestagu do przeprowadzenia procesu kontrolnego w zakresie materii, której dotyczy prośba lub skarga. Taki stan rzeczy ma odzwierciedlenie nie tylko w art. 17 UZ, ale w całym procesie rozpatrywania petycji przez Komisję Petycji Bundestagu. W dzisiejszym prawie do petycji oraz procesie jej rozpatrywania przez Bundestag widać wyraźnie reminiscencje wcześniejszego ustawodawstwa.

[197] W. Eitel, *Das Grundrecht*…, s. 56.
[198] *Ibidem*, s. 58.

Rozdział II. Współczesne prawo do petycji w RFN

1. Źródła prawa

Rozważania nad określeniem kształtu oraz funkcji, jakie spełnia petycja do parlamentu, nie mogą być przeprowadzone w sposób abstrakcyjny. Do tego celu niezbędne jest osadzenie danej materii w kontekście całokształtu uregulowań dotyczących omawianego zagadnienia[199].

W stosunku do petycji przedkładanych do właściwych organów często brak jest spójnych reguł, które wskazywałyby przebieg postępowania w sprawie ich rozpatrzenia. Odmiennie natomiast sytuacja ma się w stosunku do petycji przedkładanych do przedstawicielstw narodu[200]. W tym przypadku istnieją dokładne unormowania zarówno na poziomie federalnym, jak i krajów związkowych. W stosunku do petycji przedkładanych do właściwych organów oprócz jednolitych przepisów brak jest także danych statystycznych, które mogłyby świadczyć o poprawności rozpatrywania petycji przez właściwe organy[201].

Podstawą normatywną prawa do petycji jest Ustawa Zasadnicza[202] i zawarty w niej art. 17, który stanowi:

„Każdy ma prawo zwracać się indywidualnie lub wspólnie z innymi z pisemnymi prośbami lub skargami do właściwych organów i do przedstawicielstwa narodu”[203].

Artykuł ten jest podstawą do zrekonstruowania nie tylko treści prawa do petycji w sensie materialnym, ale i proceduralnym. Od czasu uchwalenia Ustawy Zasadniczej jej art. 17 nie uległ zmianie, natomiast nowelizacji podlegały konstytucyjne regulacje dotyczące m.in. statusu Komisji Petycji w Bundestagu.

Próbując pokazać zależność art. 17 UZ i innych jej postanowień, należy wspomnieć art. 5 ust. 1 zd. 1 UZ oraz art. 19 ust. 4 UZ.

Artykuł 5 ust. 1 zd. 1 UZ formułuje m.in. zasadę wolności wypowiedzi. Prawo do petycji jest przepisem *lex specialis* w stosunku do art. 5 ust. 1 zd. 1 UZ z uwagi na obowiązek adresata petycji do odbioru i rozpatrzenia petycji[204].

---

[199] T. Würtenberger, R.P. Schenke, *Das parlamentarische Petitionswesen im demokratischen Rechtsstaat* [w:] *Mit Petitionen Politik verändern*, red. R. Bockhofer, Baden-Baden 1999, s. 97.
[200] U. Woike, *Die Behandlung von Petitionen durch Behörden*, „Die Öffentliche Verwaltung” 1984, nr 10, s. 420.
[201] E. Röper, *Notwendige Beteiligung der Parlamente bei den Petitionen an die zuständigen Stellen*, „Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht” 2017, nr 24, s. 1821.
[202] Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland z 23 maja 1949 r., BGBl. I, nr 1 (1949), s. 1.
[203] Art. 17 UZ: „Jedermann hat das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden” [tłum. B. Banaszak, A. Malicka], http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/niemcy.html (10.02.2020).
[204] G. Krings, *Art. 17 GG*, s. 38.

Natomiast art. 19 ust. 4 UZ zawiera gwarancję drogi sądowej. Jest on traktowany jako *lex specialis* w stosunku do art. 17 UZ w kontekście formalnego środka zaskarżenia. Przepisy te stanowią wobec siebie swego rodzaju alternatywę. Co więcej, art. 19 ust. 4 UZ będzie podstawą ochrony prawnej nadawcy petycji w sytuacji naruszenia jego prawa do petycji z art. 17 UZ[205].

Momentem przełomowym rozwoju prawa do petycji na poziomie federalnym były prace komisji nadzwyczajnej zajmującej się kwestiami reformy konstytucji. W latach siedemdziesiątych badała ona m.in. możliwości rozwoju prawa do petycji[206]. Owocem jej prac było szereg zmian zaproponowanych w raporcie częściowym[207] oraz w raporcie końcowym[208]. Jedną ze nich było wprowadzenie do UZ art. 45c[209]. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu zobowiązano Bundestag do utworzenia stałej parlamentarnej komisji, której zadaniem jest rozpatrywanie próśb i skarg adresowanych do Bundestagu zgodnie z art. 17 UZ. Artykuł 45c ust. 2 UZ nakłada na państwo niemieckie obowiązek uchwalenia ustawy, która by określała zakres kompetencji tej komisji. Obowiązek ten został wypełniony poprzez uchwalenie ustawy o kompetencjach komisji petycji niemieckiego Bundestagu z 19 lipca 1975 r.[210] O ile cała ta reforma była szeroko krytykowana w literaturze w wielu jej punktach[211], to podnosi się, że w zakresie, w jakim dotyczyła prawa petycji, była istotna. Otwierała obywatelom możliwość do partycypacji w rządzeniu oraz współtworzeniu ustawodawstwa[212].

Dalsze istotne przepisy odnoszące się do kwestii procedury, w jakiej rozpatrywane są petycje skierowane do parlamentu, odnaleźć można w Regulaminie Bundestagu. Będą to zarówno § 108–112, odnoszące się konkretnie do Komisji Petycji i procedury rozpatrywania petycji, ale i ogólne postanowienia Regulaminu, odnoszące się do utworzenia komisji parlamentarnych, ich pracy i uprawnień[213]. Postępowanie w zakresie rozpatrywania petycji opiera się również na zwyczajach parlamentarnych, które nie są spisane w żadnym dokumencie[214].

---

[205] *Ibidem*.
[206] S. Beck, K.A. Klang, *Anspruch und Wirklichkeit des Petitionswesens – neue Überlegungen zur Organisationsform*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen" 1986, nr 1, s. 53.
[207] Zwischenbericht der Enquete-Kommission für Fragen der Verfassungsreform, BT-Drucksache 6/3829, http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/06/038/0603829.pdf (13.02.2020), s. 29–35.
[208] Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, BT-Drucksache 7/5924, http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/07/059/0705924.pdf (13.02.2021), s. 63–64.
[209] Gesetz zur Änderung des Grundgesetztes (Artikel 45c) z 15 lipca 1975 r., BGBl. I, nr 83 (1975), s. 1901.
[210] Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages (Gesetz nach Artikel 45c des Grundgesetzes) z 9 lipca 1975 r., BGBl. I, nr 85 (1975), s. 1921.
[211] P. Scholz, *Parlamentsreform seit 1969. Eine Bilanz ihrer Wirkungen im Deutschen Bundestag*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen"1981, nr 2, s. 273.
[212] *Ibidem*, s. 284.
[213] C. Stöhr, *Anhörungen vor dem Petitionsausschuß als Kontrollinstrument der Opposition?*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen" 1989, nr 1, s. 88.
[214] W. Zehn, *Parlamentarisches Verfahren* [w:] *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, t. 3, red. J. Isensee, P. Kirchhof, Heidelberg 2005, s. 816.

Oddzielnym dokumentem, który wywiera wpływ na tok postępowania o rozpatrzenie petycji w Bundestagu, są Zasady Komisji Petycji w sprawie rozpatrywania próśb i skarg[215]. Są one tworzone od 1989 r. na podstawie § 110 ust. 1 Regulaminu Bundestagu. To akty prawa wewnętrznego, które ma zabezpieczyć równe traktowanie przesłanych do Bundestagu petycji oraz zagwarantować ciągłość ich rozpatrywania[216].

Poza wyżej wskazanymi przepisami należy również wspomnieć o art. 17a oraz 45b UZ, które są pomocne przy określaniu specyficznych uwarunkowań przedkładania petycji przez żołnierzy. Artykuł 17a UZ pomimo tego, że znajduje się w rozdziale zatytułowanym *Prawa podstawowe*, nie ustanawia żadnych gwarancji praw żołnierzy, ale możliwość ich ograniczenia, w tym prawa do petycji[217]. Poszczególne ograniczenia natomiast precyzują: ustawa o żołnierzach[218], ustawa o obowiązku służby wojskowej[219], ustawa o służbie zastępczej[220] oraz ustawa o składaniu skarg w siłach zbrojnych[221]. Natomiast art. 45b ustanawia Pełnomocnika Bundestagu ds. Sił Zbrojnych, który może być dodatkowym adresatem żołnierskich petycji.

2. Definicja petycji

Petycja na przestrzeni lat była różnie nazywana. Korzystano m.in. z określeń: *wniosek*, *żądanie*, *sugestia* lub *podanie*. Słowo *petycja* co do zasady nie było często wykorzystywane przez ustawodawcę niemieckiego. Poza Konstytucją z 1871 r. częściej korzystano z terminów *skarga* i *prośba*, które zawarte były zarówno w Konstytucji frankfurckiej z 1849 r., jak i w Konstytucji weimarskiej z 1919 r. Wszystkie powyższe określenia są terminami bardzo nieostrymi, które można różnie definiować oraz których zakresy będą się wzajemnie zazębiały. Podobnie jest też ze słowami *prośba* i *skarga*. Niektórzy autorzy na przestrzeni lat stali na stanowisku, że słowo *prośba* zawiera w sobie także zakres słowa *skarga*. Podnosili, że skarga także jest formą prośby o rozpatrzenie jakiegoś stanu rzeczy negatywnie ocenianego przez nadawcę petycji[222]. Inni autorzy jednoznacznie podważali ten pogląd, argumentując, że oba roszczenia są całkowicie innej natury[223].

Ustrojodawca, formułując art. 17 UZ, również nie nazwał przedmiotowego zagadnienia słowem *petycja*. Używa zamiast tego sformułowania *skarga* lub *prośba*. W zabiegu tym

[215] Grundsätze des Petitionsausschusses über die Behandlung von Bitten und Beschwerden, https://www.bundestag.de/ausschuesse/a02/verfahrensgrundsaetze-532086 (16.01.2021).
[216] H.G. Ritzel, J. Bücker, H.J. Schreiner, H. Winkelmann, *Handbuch*…, § 110, s. 1.
[217] W. Höfling, *Art. 17a GG* [w:] *Berliner Kommentar zum Grundgesetz*, red. K.H. Friauf, W. Höfling, Berlin 2018, s. 5.
[218] Gesetz über die Rechtsstellung der Soldaten (Soldatengesetz – SG), t.j. 30 maja 2005 r., BGBl. I, nr 31 (2005), s. 1482.
[219] Wehrpflichtgesetz (WPflG) z 15 sierpnia 2011 r., BGBl. I, nr 45 (2011), s. 1730.
[220] Zivildienstgesetz z 17 maja 2005 r., BGBl. I, nr 29 (2005), s. 1346.
[221] Wehrbeschwerdeordnung z 22 stycznia 2009 r., BGBl. I, nr 5 (2009), s. 81.
[222] G. Jellinek, *System*…, s. 125.
[223] R. Mohl, *Beiträge*…, s. 140.

materializuje się założenie, żeby w ustawie zasadniczej jako najwyższym akcie prawnym nie używać słów zaczerpniętych z innych języków, aby tekst konstytucji był jak najbardziej zrozumiały, bez potrzeby dokonywania jego dodatkowego tłumaczenia[224].

Termin *petycja* dodany do Ustawy Zasadniczej w treści art. 17a jest zbiorczy, zawiera w sobie zarówno prośbę, jak i skargę[225]. W literaturze korzysta się także ze słowa *podanie* (*Eingabe*) jako synonimu słowa *petycja*[226]. Dodatkowo można spotkać się z sugestiami, że istotną rolę w dzisiejszej rzeczywistości pełnią podania do organów administracji oraz organów ustawodawczych. Nie są one nazywane petycjami, ale w praktyce stanowią realizację prawa do petycji. Formy te określa się takimi słowami, jak *inicjatywa*, *propozycja*, *stanowisko*, *ekspertyza*, *sugestia*, *memorandum*, *lista żądań*[227].

Wykładnia wskazująca na słowo *petycja* jako termin zbiorczy znajduje swoje potwierdzenie w art. 45c ust. 1 UZ. Przepis ten stanowi, że Bundestag powołuje Komisję Petycji, do której obowiązków należy zgodnie z art. 17 UZ rozpatrywanie próśb i skarg kierowanych do Bundestagu. Rozróżnienie skargi od prośby jest istotne z punktu widzenia treści art. 45c UZ. Zawarto tam możliwości ustanowienia dodatkowych uprawnień dla Komisji Petycji do rozpatrywania skarg, ale nie próśb[228].

Tak więc petycja w znaczeniu ujętym w art. 17 UZ ma dwie formy. Może ona przybrać formę skargi dającej możliwość odwołania się od nieakceptowanej przez adresata decyzji państwa, które zostały podjęte w przeszłości. W takiej postaci petycja jest swego rodzaju uzupełnieniem ulokowanego w art. 19 ust. 4 UZ systemu ochrony prawnej[229]. Często skarga dotyczy złego sposobu funkcjonowania administracji publicznej. Może zawierać żądanie zmiany jakiejś decyzji administracyjnej lub wszczęcia postępowania dyscyplinarnego w stosunku do urzędnika[230]. Skargą z art. 17 UZ nie są wszelkie formalne środki zaskarżenia[231]. Petycja w stosunku do instrumentów prawnych występujących w postępowaniu administracyjnym oraz sądowym jest środkiem niezależnym i subsydiarnym. Natomiast jako formę petycji należy postrzegać wszelkie nieformalne środki zaskarżenia[232]. Znajduje ona zastosowanie wszędzie tam, gdzie nie można skorzystać z

[224] R. Stettner, *Art. 17 GG* [w:] *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, red. W. Kahl, C. Waldhoff, C. Walter, Heidelberg 2018, s. 33.
[225] G. Krings, *Die Petitonsfreiheit nach Art. 17 GG,* „Juristische Schulung" 2004, nr 6, s. 475.
[226] H. Seidel, *Das Petitionsrecht, Grundlagen, Verfahren, Reformen*, Frankfurt am Main 1972, s. 18.
[227] K. Korinek, *Das Petitionsrecht*…, s. 26.
[228] D. Rohlf, *Erweiterte Befugnisse für den Petitionsausschuß des Bundestages*, „JuristenZeitung" 1976, nr 11/12, s. 360.
[229] G. Krings, *Die Petitonsfreiheit*…, s. 476.
[230] D. Rohlf, *Erweiterte Befugnisse*…, s. 360.
[231] M. Brenner, *Art. 17 GG*, s. 1727.
[232] W. Eitel, *Das Grundrecht*…, s. 69.

normalnej drogi sądowej z uwagi na niespełnienie takich wymagań, jak zachowanie terminu czy brak legitymacji procesowej[233].

Petycja przyjmująca postać prośby może być próbą wpłynięcia na przyszłe decyzje organu władzy publicznej. W takiej postaci może być rozpatrywana w kategoriach narzędzia demokratycznej partycypacji jednostki. Dzięki niej obywatele mogą wywierać nacisk na parlament lub rząd, aby została podjęta odpowiednia inicjatywa ustawodawcza.

Często jednak rozróżnienie prośby i skargi jest trudne. Skarga na działanie organów administracji nie będzie jedynie zawierała żądania skorygowania podjętych już działań organu. Petycja taka może być też powiązana z prośbą o podjęcie innych czynności, np. regularnych prewencyjnych działań kontrolnych[234]. Rozróżniając skargę od prośby, należy skorzystać z ogólnych zasad składania oświadczeń woli, które zgodnie z § 133 niemieckiego Kodeksu cywilnego[235] nakazują dokonywanie wykładni oświadczeń woli zgodnie z rzeczywistą wolą nadawcy, a nie kierowaniem się dosłownym znaczeniem użytych słów[236]. W związku z tym aby dokonać rozróżnienia skargi od prośby, należy oceniać treść petycji, a nie nadaną jej nazwę[237].

Jednak cechą charakterystyczną prośby i skargi jest intencja nadawcy, który oczekuje podjęcie przez adresata konkretnego działania. Dlatego wskazuje się, że w języku niemieckim wyrażenie *petycja*, opisane w art. 17 UZ przy użyciu słów *prośba* i *skarga*, rozumiane jest jako żądanie czegoś, wnioskowanie lub postulowanie o coś[238]. Innymi słowy, petycja przede wszystkim powinna zawierać *petitum*[239]. W związku z tym petycją nie są zwykłe wiadomości, pouczenia, wyrażenie poglądów czy wnioski o udzielenie informacji[240]. Pisma tego typu określa się jako niedopuszczalne petycje i wskazuje, że nie muszą być rzeczowo rozpatrzone. Nadawcę takiej petycji jedynie informuje się o jej otrzymaniu i jej niedopuszczalności[241].

Sprawa nie jest jednak oczywista w stosunku do wniosku o udzielenie informacji. Podania te zawierają w rzeczywistości prośbę o odpowiedź[242]. Krytyce został poddany pogląd, że nie podlegają one ochronie art. 17 UZ z uwagi na to, że prawo do informacji jest uregulowane w art. 5 ust. 1 zd. 1 UZ. Przepis ten oprócz wolności wypowiedzi gwarantuje jednostce prawo do zbierania

---

[233] P. Queitsch, *Die Prägung des kommunalen Petitionsrechtes nach § 6c GO NW durch Art. 17 des Grundgesetzes*, Münster 1992, s. 13.
[234] H. Lüth, *Von der Untertanenbitte zum Petitionsrecht* [w:] *Mit Petitionen Politik verändern*, red. R. Bockhofer, Baden-Baden 1999, s. 82.
[235] Bürgerliches Gesetzbuch (BGB), t.j. z 2 stycznia 2002 r., BGBl I, nr 2 (2002), s. 42.
[236] K. Mattern, *Petitionsrecht* [w:] *Die Grundrechte Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte*, red. F. Neumann, H. Nipperdey, U. Scheuner, Berlin 1954, s. 630.
[237] D. Rohlf, *Erweiterte Befugnisse*…, s. 360.
[238] P. Queitsch, *Die Prägung*…, s. 5.
[239] K. Mattern *Petitionsrecht*, s. 630.
[240] W. Eitel, *Das Grundrecht*…, s. 60.
[241] U. Woike, *Die Behandlung*…, s. 421.
[242] P. Queitsch, *Die Prägung*…, s. 6.

informacji z ogólnie dostępnych źródeł i nie stanowi wyłącznej podstawy prawnej do realizacji prawa do informacji[243]. W związku z tym część autorów wskazuje, że art. 17 UZ może być podstawą prawną roszczeń o udzielenie informacji ze źródeł ogólnie niedostępnych[244].

G. Krings przedstawia odmienny pogląd co do skargi będącej jedynie wyrażeniem krytycznej opinii. Stoi on na stanowisku, że niezrozumiałe jest, dlaczego podania tego typy mają mieć mniejszy zakres ochrony niż te zawierające żądanie podjęcia przez adresata konkretnego działania. Zdaniem tego autora zawarta w art. 5 ust. 1 zd. 1 UZ wolność wypowiedzi nie gwarantuje nadawcy petycji, że adresat otrzymane podanie odpowiednio rozpatrzy[245].

3. Charakter prawa do petycji

H.L. Rosegger wyróżnił dwie grupy teorii opisujących naturę prawa do petycji. Teorie negatywne ograniczają się jedynie do stwierdzenia, że przedmiotem prawa do petycji jest prawna nieograniczoność przedkładania petycji. Teorie pozytywne natomiast wskazują, że nadawcy oprócz czystej wolności do przedkładania petycji przysługuje także roszczenie do adresata petycji o podjęcie odpowiednich czynności[246].

3.1. Obowiązki adresata petycji dotyczące powstrzymania się od działania

Patrząc przez pryzmat negatywnych teorii, państwo jest zobowiązane jedynie do powstrzymanie się od działań mogących ograniczyć wolność jednostki do przedkładania petycji. Z tego punktu widzenia wolność ta stanowi dla organów państwa granice ich działalności. Jest ona dla jednostki niczym innym jak manifestacją jej wolnej woli, a nie prawem podmiotowym[247].

Negatywne teorie straciły swoje znaczenie w obecnej nauce prawa konstytucyjnego na rzecz teorii pozytywnych. Zgodnie z ich założeniami prawo do petycji stanowi publiczne prawo podmiotowe. Zostało to jednoznacznie potwierdzone poprzez ujęcie art. 17 UZ w katalogu zatytułowanym *Prawa podstawowe*. Wzorując się na teorii G. Jellinka[248] mówiącej o pozycji jednostki w stosunku państwa, w ramach teorii pozytywnych wyróżnia się tzw. *status negativus* oraz *status positivus*[249].

Prawo do petycji, podobnie jak wszystkie prawa podstawowe zawarte w Ustawie Zasadniczej, powstało historycznie jako narzędzie służące obywatelowi do obrony przed organami

[243] *Ibidem*, s. 7.
[244] R. Stettner, *Art. 17 GG*, s. 40.
[245] G. Krings, *Art. 17 GG*, s. 13.
[246] H.L. Rosegger, *Petitionen*…, s. 10.
[247] W. Eitel, *Das Grundrecht*…, s. 72–73.
[248] G. Jellinek, *System*…, s. 76–88.
[249] W. Eitel, *Das Grundrecht*…, s. 76–80.

państwa[250]. Zatem prawo do petycji przede wszystkim służy do obrony jednostki oraz jej wolności do przedkładania petycji. Organy państwa natomiast są zobowiązane do niepodejmowania czynności ograniczających tę wolność. Czynnościami takim mogłyby być zarówno represje w stosunku do osoby przedkładającej petycję, jak i czynności o charakterze prewencyjnym. Zgodnie ze *status negativus* organy władzy państwowej nie mogą utrudniać jednostce skorzystanie z jej prawa. Fakt złożenia petycji nie może wiązać się dla nadawcy z pogorszeniem jego sytuacji. Podstawowym obowiązkiem organów władzy publicznej w tym zakresie jest nietworzenie sytuacji lub procedur, które by utrudniały lub uniemożliwiały zbieranie podpisów lub wniesienie petycji. Organ nie może uzależniać wniesienia petycji od spełnienia żądania opłacenia kosztów związanych z postępowaniem w sprawie rozpatrzenia petycji. Dodatkowo organy władzy państwowej są zobowiązane do dbania o to, aby nadawca nie napotkał przeszkód w złożeniu petycji ze strony podmiotów prywatnych[251]. Pogląd ten został potwierdzony zarówno przez FTK, jak i FTS. Trybunały te stoją na stanowisku, że bez wątpienia prawa podstawowe są w przede wszystkim stworzone, aby chronić sferę wolności jednostki przed atakami władzy publicznej, co odnosi się również do prawa do petycji[252].

Dodatkowo warto wspomnieć, że od tak klasycznie określonego *status negativus* odróżnia się negatywne prawa podstawowe[253]. Jako negatywne prawo podstawowe określa się możliwość nieskorzystania przez jednostkę z zagwarantowanego prawa. W związku z tym z art. 17 UZ wypływa nie tylko gwarancja sporządzania próśb lub skarg, ale i wolność niesporządzania petycji i nieprzedstawiania ich organom władzy publicznej. W tym kontekście organy państwa muszą się powstrzymać od wywierania nacisku wymuszającego sporządzenie petycji forsującej konkretne poglądy opinii publicznej. Zakaz ten ma szczególny wydźwięk w stosunku do jednostek, które z uwagi na fakt posiadania specjalnego status mogą być bardzo zależne od władzy państwowej. Przykładem mogą tu być urzędnicy, sędziowie, żołnierze, uczniowie[254]. W związku z tym negatywnie należałoby ocenić postępowanie nauczyciela, który zbiera podpisy pod sporządzoną przez siebie petycją wśród swoich uczniów. Między innymi w celu ochrony negatywnego prawa do petycji umieszczono w art. 17a UZ ograniczenia składnia petycji zbiorowych przez żołnierzy oraz osoby odbywające służbę zastępczą[255].

[250] I. Münch, *Vorbemerkung zu den Art. 1–19* [w:] *Grundgesetz-Kommentar*, t. 1, red. P. Kunig, München 1992, s. 28.
[251] C. Coelln, *Art. 17 GG* [w:] *Grundrechte-Kommentar*, red. K. Stern, F. Becker, Köln 2019, s. 1400.
[252] Orzeczenie FTK z 15 stycznia 1958 r., sygn. 1 BvR 400/51, BVerfGE 7, 198, 204; orzeczenie FTS z 31 października 1974 r., sygn. III ZR 45/72, BGHZ 63, 196, 198.
[253] D. Merten, *Negative Grundrechte* [w:] *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Grundrechte in Deutschland: Allgemeine Lehren I*, t. 2, red. D. Merten, H. Papier, Heidelberg 2006, s. 742.
[254] *Ibidem*, s. 911.
[255] *Ibidem*, s. 912.

3.2. Obowiązki adresata petycji dotyczące czynnego działania

Z literalnego brzmienia art. 17 UZ nie wynika bezpośrednio żadna dyrektywa aktywnego zachowania się dla organów władzy państwowej. Natomiast podnosi się, że wykładnia tego przepisu musi taki obowiązek zawierać. Nie może być intencją ustawodawcy zagwarantowanie w konstytucji prawa do petycji, które w rzeczywistości jest fikcją z uwagi na brak szczegółowego ustawodawstwa w tym zakresie. Prawo do petycji jest szczególną wersją wolności wypowiedzi, która wymaga ona od państwa podjęcia także aktywnych działań. W tym kontekście kwestionowano taki kształt prawa do petycji, który pozwalał na kompletny brak reakcji adresata na otrzymaną prośbę lub skargę[256]. Wskazuje się na potrzebę umożliwienia efektywnej ochrony prawa do petycji[257]. W związku z tym w ramach *status positivus* nadawca prośby lub skargi ma roszczenie do państwa o podjęcie aktywnych zachowań w stosunku do zainteresowanego. Czynnościami tymi są: odebranie petycji, jej rzeczowe rozpatrzenie oraz powiadomienie nadawcy o wyniku tego postępowania.

3.2.1. Roszczenie o odbiór petycji

Roszczenie o odbiór to podstawowe zobowiązanie organu, do którego zaadresowana jest petycja. Roszczenie to jest konsekwencją nadania w konstytucji jednostce prawa do przedkładania petycji, które jest niejako oświadczeniem państwa o byciu w gotowości do jej odebrania. Ponadto podnosi się, że obowiązek odebrania petycji wynika również z wykładni językowej art. 17 UZ. Użyte tam sformułowanie *zwrócić się do kogoś* (*sich an jemand Wenden*) wskazuje, że przy przedkładaniu petycji istotny jest też jej adresat. Musi on współdziałać z nadawcą, aby komunikat mógł do niego dotrzeć, a więc aby doszło do przedłożenia petycji. Prawo do petycji różni się w tym zakresie od wolności słowa z art. 5 ust. 1 UZ[258]. Przepis ten posługuje się czasownikiem *wypowiadać się* (*sich äußern*). Słowo to nie wskazuje konkretnego adresata wygłaszanych treści, brak jest więc także elementu dotarcia komunikatu oraz związanego z tym obowiązku współdziałania nadawcy i adresata[259]. Jak wskazywał H.L. Rosegger, samo zapewnienie wolności słowa już gwarantuje możliwość składnia petycji. Specjale wyróżnienie prawa do petycji wskazuje na obowiązek państwa do odbioru petycji oraz rozpatrzenia jej[260].

[256] R. Stettner, *Art. 17 GG*, s. 11.
[257] W.G. Vitzthum, W. März, *Das Grundrecht der Petitionsfreiheit*, „Juristen Zeitung" 1985, nr 18, s. 810.
[258] Art. 5 ust. 1 UZ: „Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten".
[259] W. Eitel, *Das Grundrecht*…, s. 82.
[260] H.L. Rosegger, *Petitionen*…, s. 26.

3.2.2. Roszczenie o rozpatrzenie petycji

Roszczenie o rozpatrzenie petycji jest swego rodzaju kwintesencją wcześniej wspomnianego pozytywnego statusu prawa do petycji. Nadawca ma prawo żądać, aby jego prośba lub skarga została przez adresata rzeczowo rozpatrzona, a nie jedynie przyjęta i włożona do akt sprawy. Natomiast rzeczowe rozpatrzenie sprawy nie oznacza, że na podstawie art. 17 UZ organ uzyskuje kompetencję do rozstrzygnięcia sprawy, której zgodnie z prawem nie był dotychczas kompetentny rozstrzygnąć. Ponadto prawo do petycji nie daje nadawcy petycji względem adresata roszczenia do spełnienia jego prośby. Co więcej, nadawca nie może żądać jakiegokolwiek rozstrzygnięcia w sprawie przedłożonej organowi za pomocą petycji. Jednak nie zmienia to faktu, że organ jest obowiązany zapoznać się z treścią petycji i rzeczowo ją rozpatrzyć[261]. Sposób rozpatrzenia petycji nie podlega kontroli sądowej. Decyzja, jak dalece należy dokonać wyjaśnienia stanu faktycznego, zależy wyłącznie od właściwego organu[262]. FTK zaznacza, że prawo do petycji nie gwarantuje nadawcy petycji prawa głosu co do sposobu rozpatrzenia jego petycji[263]. Niemniej w literaturze wskazuje się, że na rzeczowe rozpatrzenie petycji składa się w pierwszej kolejności jej przeczytanie[264]. Następnie adresat powinien stwierdzić swoją właściwość, a także spróbować uzupełnić wniosek poprzez zadanie nadawcy dodatkowych pytań odnośnie do stanu faktycznego sprawy. W kolejnych krokach adresat powinien sprawdzić stan prawny mający wpływ na rozstrzygnięcie sprawy oraz stwierdzić możliwości adresata do udzielenia pomocy zainteresowanemu. Dokładne sprawdzenie stanu faktycznego przedłożonej petycji pozwala na odpowiednie rozpatrzenie petycji. Oparcie się przez adresata jedynie na treści petycji często będzie niewystarczające, aby zgodnie z art. 17 UZ przeprowadzić postępowanie w sprawie petycji w wyczerpujący sposób[265].

3.2.3. Roszczenie o powiadomienie nadawcy petycji

Roszczenie o powiadomienie nadawcy petycji o ostatecznym sposobie załatwienia sprawy zostało ostatecznie potwierdzone przez FTK w orzeczeniu z 22 kwietnia 1953 r.[266] Roszczenie to jest niejako konsekwencją prawa do rzeczowego rozpatrzenia petycji. Brak odpowiedniego powiadomienia stwarza możliwość zaniedbania obowiązków przez organ. Z punktu widzenia

[261] W. Eitel, *Das Grundrecht*…, s. 84.
[262] M. Kloepfer, *Verfassungsrecht II, Grundrechte*, München 2010, s. 613.
[263] Orzeczenie FTK z 13 marca 2017 r., sygn. 6 C 16/16, NVwZ 2017, 1459.
[264] M. Terbille, *Das Petitionsrecht*…, s. 138.
[265] W.G. Vitzthum, W. März, *§ 45 Der Petitionsausschuß* [w:] *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, red. H. Schneider, W. Zeh, Berlin 1989, s. 1224.
[266] Orzeczenie FTK z 22 kwietnia 1953 r., sygn. 1 BvR 162/51, BVerfGE 2, 225.

nadawcy petycji brak wiedzy, jak organ odnosi się do danej petycji, jest jasną oznaką, że petycja w ogóle nie została rozpatrzona[267]. Powiadomienie natomiast stanowi pod tym względem swego rodzaju instrument kontroli dla nadawcy w stosunku do adresata.

Istotną kwestią, która może być problematyczna, jest treść wyżej wskazanego powiadomienia. Z niego powinno być dla nadawcy petycji czytelne, że jego sprawa została rozpatrzona, oraz wyraźnie powinien być podany wynik tego postępowania. W związku z tym wskazuje się, że istotnym elementem powiadomienia jest data uchwały o rozpatrzeniu petycji. Data ta pozwala nadawcy petycji na określenie, że przedstawicielstwo narodu zajęło się jego sprawą[268].

Oprócz tego podnosi się, że adresat petycji nie powinien się ograniczać jedynie do przekazania informacji o jej otrzymaniu. Organ musi wskazać, że zapoznał się z treścią petycji i zbadał ją pod względem rzeczowym. Ponadto w treści powiadomienia organ musi podać podjęty sposób rozstrzygnięcia danej skargi lub prośby[269]. Artykuł 17 UZ nie gwarantuje natomiast nadawcy żadnego konkretnego materialnego rozstrzygnięcia[270].

Powiadomienie to nie musi zawierać specjalnego rzeczowego uzasadnienia. Motywy, którymi kierował się organ przy rozpatrywaniu petycji, nie są elementem niezbędnym. Tak dalece idące żądanie co do treści powiadomienia zdaniem FTK prowadziłoby do nadinterpretacji art. 17 UZ[271]. Co więcej, FTK podnosi, że takiego obowiązku nie da się również uzasadnić wymogiem zapewnienia skutecznej ochrony prawnej[272]. Jednak podaje się, że uzasadnienie jest możliwe i jego istnienie wpływa pozytywnie na przejrzystość postępowania[273]. Obowiązek organu do uzasadnienia decyzji o sposobie rozpatrzenia petycji nie będzie natomiast stał w sprzeczności z art. 17 UZ, jeżeli powinność ta będzie wypływać z innych norm prawnych. Takie rozwiązanie jest stosowane przy rozpatrywaniu petycji do Bundestagu, a obowiązek ten wypływa z § 112 ust. 3 zd. 2 Regulaminu Bundestagu oraz z ustawodawstwa niektórych krajów związkowych[274].

Należy zaznaczyć, że podnoszone są także krytyczne głosy w stosunku do powyższego poglądu FTK[275]. Zwraca się uwagę, że uzasadnienie zawarte w powiadomieniu o rozpatrzeniu petycji jest istotne z uwagi na zasadę efektywnej ochrony prawnej. Dzięki takiemu uzasadnieniu postępowanie petycyjne łatwiej jest skontrolować pod względem rzeczywistego rozpatrzenia

---

[267] J. Burmeister, *Das Petitionsrecht* [w:] *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Demokratische Willensbildung – Die Staatsorgane des Bundes*, t. 2, red. J. Isensee, P. Kirchhof, Heidelberg 1987, s. 78.
[268] T. Gnatzy, *Art. 17 GG* [w:] *Kommentar zum Grundgesetz*, red. H. Hofmann, H. Henneke, Köln 2018, s. 813.
[269] Orzeczenie FTK z 22 kwietnia 1953 r., sygn. 1 BvR 162/51, BVerfGE 2, 225.
[270] Orzeczenie FTK z 27 grudnia 2015 r., sygn. 1 BvR 2354/05, BVerfGK 7, 133.
[271] Orzeczenie FTK z 22 kwietnia 1953 r., sygn. 1 BvR 162/51, BVerfGE 2, 225.
[272] Orzeczenie FTK z 15 maja 1992 r., sygn. 1 BvR 1553/90, „Juristische Wochenschrift" 1992, s. 3033.
[273] W. Eitel, *Das Grundrecht*…, s. 90.
[274] S. Aulepp, *Muß eine Petition begründet sein? – Ausschöpfung des Rechtsweges in der Frage der Begründungspflicht* [w:] *Mit Petitionen Politik verändern*, red. R. Bockhofer, Baden-Baden 1999, s. 305.
[275] J. Dietlein, *Die Teilhabe an der staatlichen Willensbildung* [w:] *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, t. 4/2, red. K. Stern, M. Sachs, J. Dietlein, München 2011, s. 314.

przedłożonej petycji. W konsekwencji umożliwia to skuteczne dochodzenie konstytucyjnych praw przez nadawcę petycji[276]. W tym kontekście Wyższy Sąd Administracyjny w Bremen wywodził z zasady państwa prawa obowiązek uzasadniania negatywnych rozstrzygnięć rozpatrywanych petycji[277]. W cytowanym orzeczeniu sąd zwraca uwagę, że z uzasadnienia musi wynikać, że adresat wywiązał się z obowiązku rzeczowego rozpatrzenia petycji.

Drugim elementem, który przemawia za obowiązkiem uzasadnienia rozstrzygnięcia podjętego w postępowaniu o rozpatrzenie petycji, jest zasada demokratycznego państwa zawarta w art. 20 UZ. Podnosi się, że art. 17 UZ ustanawia prawo podstawowe mające udział w demokratycznym dialogu pomiędzy obywatelami a państwem. Dla przejrzystość tego dialogu nadawca petycji musi mieć możliwość zapoznania się ze sposobem rozumowania organu oraz jego argumentami w danej sprawie. Rzeczowe i wyczerpujące uzasadnienie utwierdza obywateli w przekonaniu, że całe postępowanie ma sens[278].

4. Prawo do petycji jako prawo polityczne

Oprócz wyżej opisanego *status negativus* oraz *status positivus* prawu do petycji nadaje się również status aktywnego prawa obywatelskiego (*status activus*). Zestawia się je z prawem do brania udziału w wyborach. Podaje się przykłady próśb skierowanych do Bundestagu o uchwalenie nowych lub nowelizację już istniejących aktów prawnych. W tym zakresie jest to prawo polityczne, które umożliwia obywatelom wpływ na proces podejmowania decyzji w państwie. Obywatel, który korzysta z prawa do składania petycji, nakazuje coś państwu, a tym samym działa jako suweren[279]. W tym kontekście prawo do petycji gwarantuje udział w życiu państwowym. Zwraca się uwagę na wyjątkowość tego prawa, które gwarantuje ten aktywny status również obcokrajowcom i osobom prawnym[280].

Pogląd ten również spotyka się z krytyką. Wskazuje się m.in., że powyższego statusu nie można potwierdzić ani za pomocą wykładni historycznej, ani analizy obecnie istniejącej konstytucji. Zgodnie z art. 20 ust. 2 UZ władza w państwie pochodzi od narodu, natomiast aktywny udział w jej sprawowaniu przez obywateli jest limitowany do udziału w wyborach i referendach (*Wahlen und Abstimmungen*). Ustawa Zasadnicza nie przewiduje żadnego innego sposobu sprawowania władzy bezpośrednio przez obywateli. Z obowiązku parlamentu do rzeczowego

[276] S. Aulepp, *Muß eine Petition*…, s. 302.
[277] Orzeczenie Wyższego Sądu Administracyjnego w Bremen z 13 lutego 1990 r., sygn. OVG 1 BA 48/89, JZ 1990, 965.
[278] S. Aulepp, *Muß eine Petition*…, s. 303.
[279] A. Hamann, *Komentarz do wyroku OLG München z 25.4.1956 – BerReg. 7 U 1920/55*, „Neue Juristische Wochenschrift" 1957, s. 796.
[280] K. Korinek, *Das Petitionsrecht*…, s. 37.

rozpoznania otrzymanej petycji nie wynika żaden rozkaz obywatela, który można by traktować jako instytucję demokracji bezpośredniej. W. Eitel podkreśla, że petycja zyskuje funkcję kształtującą decyzje w państwie, jedynie gdy parlament ujmie ją w podejmowanym rozstrzygnięciu i przez to uczyni ją relewantną[281].

W. Schmitt Glaeser twierdzi ponadto, że prawo do petycji nie jest nastawione na dialog polityczny z właściwym organem lub przedstawicielstwem narodu. Nie służy także do współdziałania w podejmowaniu decyzji politycznych. Przy tym nie neguje on, że petycje rzeczywiście mogą wywierać wpływ na politykę. Przykładem tego są prośby i skargi sporządzane kolektywnie i wysyłane do przedstawicielstwa narodu. Petycje dają rządzącym wgląd w panujące nastroje społeczne i poprzez to mogą stanowić wsparcie kontroli parlamentarnej. Taki stan rzeczy nie nadaje prawu do petycji statusu instrumentu podejmowania politycznych decyzji. Petycje należy rozpatrywać w kontekście wolności do komunikowania się i jako takie zajmują pozycję na przedpolu art. 19 ust. 4 UZ[282].

Z takim postrzeganiem prawa do petycji nie zgadza się jednak K. Korinek. Słusznie wskazuje, że powyższa krytyka pomija fakt, że powstanie norm prawnych nie zamyka się jedynie w końcowym głosowaniu parlamentu nad danym projektem. Jest to proces, w którym na różnych etapach uczestniczą różne osoby i różne organy. W związku z tym nie można wiązać procesu politycznego podejmowania decyzji jedynie z ostatecznie rozstrzygającym podpisem głowy państwa[283].

5. Środki prawne do wyegzekwowania prawa do petycji

Moc wszystkich przepisów prawnych jest na tyle skuteczna, na ile jest możliwe ich faktyczne wyegzekwowanie. Podobnie jest z zagwarantowanym w art. 17 UZ prawem do petycji, które aby nie być jedynie martwym przepisem, musi być zabezpieczone mechanizmami jego realizacji. Środek taki znajduje się w art. 19 ust. 4 zd. 1 UZ, który stanowi, że jeżeli władza publiczna naruszy czyjeś prawa, osobie tej przysługuje droga prawna[284]. Ten ogólny przepis znajduje swoje rozwinięcie w dalszym ustawodawstwie.

Przyjmuje się, że spór pomiędzy nadawcą petycji a właściwym organem lub przedstawicielstwem narodu ma charakter publicznoprawny, ale nie konstytucyjnoprawny[285].

---

[281] W. Eitel, *Das Grundrecht*…, s. 91–96.
[282] W. Schmitt Glaeser, *Die grundrechtliche Freiheit des Bürgers zur Mitwirkung an der Willensbildung* [w:] *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, t. 2, red. J. Isensee, P. Kirchhof, Heidelberg 1987, s. 237.
[283] K. Korinek, *Das Petitionsrecht*…, s. 39.
[284] Art. 19 ust. 4 UZ: „Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen. Soweit eine andere Zuständigkeit nicht begründet ist, ist der ordentliche Rechtsweg gegeben. Artikel 10 Abs. 2 Satz 2 bleibt unberührt".
[285] M. Terbille, *Das Petitionsrecht*…, s. 147.

Sprawa taka nie jest sprawą konstytucyjnoprawną z uwagi na to, iż spór toczony jest pomiędzy jednostką a organem, a nie pomiędzy organami państwa[286]. W związku z tym zgodnie z § 40 ust. 1 niemieckiego Kodeksu postępowania sądowoadministracyjnego[287] do rozstrzygnięcia tego typu sporów właściwa będzie droga sądowoadministracyjna. Zgodnie z przytoczonym przepisem droga ta jest otwarta we wszystkich sporach publicznoprawnych, które nie mają charakteru konstytucyjnoprawnego, chyba że ustawodawstwo federalne stanowi inaczej[288].

Wybór konkretnego środka prawnego zależy od określenia, czy powiadomienie o sposobie rozstrzygnięcia petycji jest aktem administracyjnym. Zagadnienie to nie zostało definitywnie rozstrzygnięte[289]. W przypadku określenia, że jest to akt administracyjny, nadawca petycji może skorzystać ze skargi o stwierdzenie nieważności aktu administracyjnego (§ 42 ust. 1 niemieckiego Kodeksu postępowania sądowoadministracyjnego). Aby powiadomienie o rozstrzygnięciu petycji mogło zostać uznane za akt administracyjny, musi spełniać pewne warunki, a mianowicie musi zawierać nie tylko rozstrzygnięcie co do samej petycji, ale i rozstrzygnięcie co do stanu faktycznego będącego podstawą przedłożonej petycji[290]. W związku z tym powiadomienie niespełniające tego wymogu, o ile można je uznać za pewną formę rzeczowego rozstrzygnięcia, nie jest aktem administracyjnym. Jest ono jedynie informacją o sposobie zakończenia postępowania w sprawie rozpatrzenia petycji[291]. W tym kontekście wskazuje się, że rozstrzygnięcie to nie jest wiążące i nie tworzy żadnego bezpośredniego stosunku prawnego. Powiadomienie jest jedynie realizacją obowiązku wypływającego z art. 17 UZ[292].

Z uwagi na to, iż powiadomienie o sposobie rozpatrzenia petycji nie jest aktem administracyjnym, niemożliwe jest także złożenie skargi na bezczynność organu w myśl § 75 niemieckiego Kodeksu postępowania sądowoadministracyjnego[293].

Uznając, że powiadomienie o sposobie rozpatrzenia petycji nie jest aktem administracyjnym, nadawcy petycji pozostają dwie inne szanse wyegzekwowania swoich praw. Jest to ogólna skarga o wydanie wyroku deklaratywnego (§ 43 niemieckiego Kodeksu postępowania sądowoadministracyjnego) lub ogólne powództwo o spełnienie świadczenia[294]. W przypadku, gdy

[286] A. Adamietz, *Petitionsverfahren und Rechtsschutz – Der Fall der Petition zur Verfassungsreform* [w:] *Mit Petitionen Politik verändern*, red. R. Bockhofer, Baden-Baden 1999, s. 312.
[287] Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) z 19 marca 1991 r., GBBl. I, nr 18 (1991), s. 686.
[288] § 40 zd. 1 niemieckiego Kodeksu postępowania sądowoadministracyjnego: „Der Verwaltungsrechtsweg ist in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art gegeben, soweit die Streitigkeiten nicht durch Bundesgesetz einem anderen Gericht ausdrücklich zugewiesen sind".
[289] S. Unger, *Art. 45c GG* [w:] *Grundgesetz Kommentar*, t. 2, red. P.M. Huber, A. Voßkuhle, München 2018, s. 1302.
[290] M. Terbille, *Das Petitionsrecht*…, s. 148–149.
[291] S. Unger, *Art. 45c GG*, s. 1303.
[292] R. Schick, *Petitionen*…, s. 123.
[293] H. Vonderbeck, *Verwaltungsgerichtliche Klage auf Erlaß eines parlamentarischen Petitionsbescheides*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen" 1974, nr 3, s. 311.
[294] S. Unger, *Art. 45c GG*, s. 1303.

nadawca petycji wyczerpie drogę sądowoadministracyjną, pozostaje mu jeszcze skarga konstytucyjna (art. 93 ust. 1 nr 4a UZ w zw. z przepisami ustawy o trybunale konstytucyjnym).

Zakres sądowej ochrony zależy od wielkości zobowiązania adresata petycji zgodnie z art. 17 UZ. W związku z tym ocenie sądu nie podlega materialne rozstrzygnięcie wydane przez organ rozpatrujący petycję. Sąd ocenia natomiast przeprowadzone postępowanie oraz wydany na jego podstawie dokument powiadomienia. Sprawdzane jest przy tym spełnienie przez adresata petycji ciążących na nim wymagań formalnych[295]. Innymi słowy, kontroli podlegać będą: odbiór petycji, fakt rzeczowego rozpatrzenia oraz powiadomienia nadawcy petycji o sposobie jej rozpatrzenia[296].

6. Treść petycji

Opisane powyżej zachowanie się państwa w ramach *status negativus* nie oznacza, że prawo do petycji nie jest w żaden sposób nieograniczone. W odniesieniu do treści petycji można wyróżnić kilka elementów, które wpływają negatywnie na kwalifikację przedłożonego pisma jako petycji. W tym kontekście pisma takie określa się mianem *niedopuszczalnych petycji*[297].

Prawo do petycji zostało zagwarantowane bez specjalnych ograniczeń zawartych w treści art. 17 UZ[298], jednak podlega ono pewnym ograniczeniom m.in. ze względu na postanowienia konstytucji. W związku z tym w pierwszej kolejności należy wskazać, że treść petycji jest ograniczona przez art. 2 ust. 1 UZ. Przepis ten stanowi, że każdy ma prawo do swobodnego rozwoju swojej osobowości, o ile nie narusza praw innych i nie wykracza przeciwko porządkowi konstytucyjnemu lub nakazom moralnym[299]. Następnie zwraca się uwagę na art. 1 ust. 1 UZ[300]. Przepis ten stanowi, że godność człowieka jest nienaruszalna. Jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem wszelkich władz państwowych[301].

Biorąc powyższe pod uwagę, nadawca petycji, która narusza dobra osobiste osób trzecich z uwagi na to, że zawiera określenia obraźliwe, musi się liczyć z konsekwencjami prawnokarnymi lub cywilnymi. W tym kontekście podnosi się, że działania sprzeczne z prawem podejmowane za pomocą petycji mogą być karalne[302]. Potwierdza to orzecznictwo FTK. Zgodnie z nim pismo, które łamie przepisy prawa karnego lub innej ustawy, nie jest chronione przez prawo do petycji. W związku z tym art. 17 UZ nie daje szerszego zakresu ochrony przed sankcjami karnymi niż

[295] H. Vonderbeck, *Verwaltungsgerichtliche*…, s. 312.
[296] R. Schick, *Petitionen*…, s. 123.
[297] M. Terbille, *Das Petitionsrecht*…, s. 84.
[298] M. Kloepfer, *Verfassungsrecht II*…, s. 618.
[299] Art. 2 ust. 1 UZ: „Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt".
[300] C. Coelln, *Art. 17 GG*, s. 1403.
[301] Art. 1 ust. 1 UZ: „Die Würde des Menschen ist unantastbar. 2Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt".
[302] W. Eitel, *Das Grundrecht*…, s. 201–202.

gwarantowany przez wolność wypowiedzi zawartą w art. 5 ust. 1 zd. 1 UZ[303]. Zgodnie z orzecznictwem Wyższego Sądu Krajowego w Monachium przedłożona petycja nie może stanowić okazji do obrażania innych osób. W związku z tym obraźliwa treść planowanej petycji może być w tym zakresie podstawą zapobiegawczego powództwa o zaniechanie[304]. Co więcej, FTK wskazuje, że dozwoloną petycją nie jest dokument, w którym nadawca domaga się czegoś prawem zabronionego. Forma petycji musi odpowiadać ogólnym wymaganiom stawianym każdemu podaniu skierowanemu do urzędu. Tak więc treść petycji nie może być obraźliwa, wyzywająca lub mieć charakteru szantażu[305]. Sformułowanie pisma w taki sposób sprawia, że traci ono charakter petycji z art. 17 UZ. Adresat takiego pisma jest tym samy zwolniony z rzeczowego rozpatrzenia takiego podania oraz powiadomienia nadawcy o wyniku tego postępowania.

Dodatkowo nadawcy petycji o charakterze pieniackim, którzy przedkładają ponownie pisma o tej samej treści, muszą się liczyć z tym, że ich petycje mogą być uznane za nadużycie prawa. Federalny Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że osoba, która przedłożyła taką petycję do tego samego adresata i została poprawnie powiadomiona o sposobie jej rozpatrzenia, nie ma już roszczenia o rzeczowe rozpatrzenie i ponowne powiadomienie[306].

Oprócz tego petycją nie będą prośby o dokonanie rzeczy niemożliwych, sprzecznych z obowiązującym prawem, ingerujących w toczące się postępowanie lub prośby o wzruszenie prawomocnego wyroku. Pogląd ten jest jednak krytykowany w literaturze przedmiotu. W. Eitel podnosi, że podmiot przedkładający petycję może nie mieć świadomości niemożliwości spełnienia jego prośby lub jej sprzeczności z obowiązującym prawem. Podobnie adresat petycji może nie mieć dostatecznych informacji, które wskazywałyby na to, że dana prośba jest prośbą niemożliwą. W związku z tym zwraca się uwagę na konieczność przeprowadzenia rzeczowego rozpatrzenia każdej prośby. Nawet jeżeli finalnie okaże się, że jest to prośba niemożliwa lub sprzeczna z prawem, nadawca powinien zostać powiadomiony o sposobie jej rozpatrzenia. Pozbawienie prośby statusu petycji bez jej zbadania i rzeczowego rozpatrzenia byłoby nadużyciem z uwagi na brak dostatecznych informacji[307]. Podobna krytyka jest kierowana w stosunku do nierozpatrywania rzeczowego petycji zawierającej sformułowania obraźliwe[308].

Odnosząc się do kwestii toczącego się postępowania oraz ingerencji w prawomocne wyroki, wskazuje się, że petycja oraz proces jej rozpatrzenia nie stanowią zagrożenia dla niezależności

[303] Orzeczenie FTK z 26 września 2006 r., sygn. 1 BvR 605/04, BVerfGK 9, 245.
[304] Orzeczenie Wyższego Sądu Krajowego w Monachium z 25 kwietnia 1956 r., sygn. 7 U 1920/55, „Neue Juristische Wochenschrift" 1957, s. 795.
[305] Orzeczenie FTK z 22 kwietnia 1953 r., sygn. 1 BvR 162/51, BVerfGE 2, 225.
[306] *Ibidem*.
[307] W. Eitel, *Das Grundrecht*…, s. 164–169.
[308] C. Burkiczak, *Rechtsfragen der Behandlung von Petitionen mit rechtswidrigem Inhalt oder rechtswidriger Intention durch den Deutschen Bundestag*, „Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht" 2005, nr 12, s. 1393.

wymiaru sprawiedliwości. Petycja ze swojej natury jest swego rodzaju pozainstancyjnym środkiem zaskarżenia. Z tego powodu niesłuszne jest pozbawienie podmiotu przedkładającego petycje jego prawa do rzeczowego rozpatrzenia oraz powiadomienia o wyniku postępowania[309].

7. Forma petycji

Prośba lub skarga przedkładana organowi władzy publicznej zgodnie z treścią art. 17 UZ musi mieć formę pisemną. Są to minimalne obwarowania formalne, które umożliwiają szerokiej grupie podmiotów jak najłatwiejszy kontakt z organami państwa[310]. Artykuł 17 UZ co prawda nie zakazuje przedkładania petycji w formie ustnej, jednak nakaz formy pisemnej wyklucza skutecznie tę formę z procedowania. Ustane przekazanie prośby lub skargi odbiera nadawcy roszczenie o powiadomienie go o sposobie załatwienia petycji oraz o rzeczowe rozpatrzenie petycji[311].

Przedkładanie petycji w formie pisemnej sprzyja także sprawności i rzetelności postępowania[312]. Składanie petycji ustnych jest związane z dużo większym nakładem pracy urzędu oraz z pewną dezorganizacją jego normalnego funkcjonowania. Z uwagi właśnie na takie problemy w 1946 r. dokonano zmiany konstytucji Badenii-Wirtembergii, wprowadzając pisemność petycji[313]. Ponadto zachowanie formy pisemnej petycji jest konieczne dla ustalenia rzeczywistego zamiaru jej złożenia[314].

Pisemność petycji zapewnia równe możliwości przedkładania petycji wszystkim uprawnionym do tego podmiotom. Dzięki takiemu zabiegowi każda petycja ma takie same szanse na rzeczowe rozpatrzenie bez względu na to, czy jej nadawca mieszka w pobliżu danego organu, czy w dużym oddaleniu od niego[315].

W związku z powyższym niemożliwe jest osobiste przekazanie pisemnej petycji. W toku prac parlamentarnych nad art. 17 UZ pojawiła się propozycja dodania przepisu wskazującego na taką możliwość, nie została ona jednak ujęta w ostatecznej wersji tego przepisu. Bazując na doświadczeniach XIX w., chciano uniknąć osobistego przedkładania petycji przez bardzo duże grupy osób, co mogłoby mieć znaczący wpływ na proces podejmowania decyzji w państwie[316].

Forma pisemna w rozumieniu art. 17 UZ będzie się objawiała przede wszystkim własnoręcznym podpisem nadawcy. W związku z tym niemożliwe jest przedłożenie petycji

[309] W. Eitel, *Das Grundrecht*…, s.163.
[310] J. Burmeister, *Das Petitionsrecht*, s. 84.
[311] W. Eitel, *Das Grundrecht*…, s. 157.
[312] J. Burmeister, *Das Petitionsrecht*, s. 84.
[313] W. Eitel, *Das Grundrecht*…, s. 156.
[314] T. Gerner, *Das Petitionsrecht nach Artikel 17 des Grundgesetzes*, „Neue Zeitschrift für Sozialrecht" 2012, nr 22, s. 849.
[315] W. Eitel, *Das Grundrecht*…, s. 157.
[316] *Ibidem*, s. 155.

anonimowych lub podpisanie się za pomocą pseudonimu[317]. Podnosi się, że w tym zakresie należy odwołać się do § 126 niemieckiego Kodeksu cywilnego[318]. Przepis ten stanowi, że jeżeli ustawowo wymagana jest forma pisemna, to dokument musi być podpisany przez samego wystawcę imiennie lub notarialnie poświadczonym podpisem odręcznym[319]. Dzięki takiemu podpisowi wystawca dokumentu ma być możliwy do rozpoznania. W tym celu wystarczy podpis samym nazwiskiem bez dodawania imienia[320].

Rozwój techniki doprowadził do tego, że forma pisemna już nie jest rozumiana jedynie jako opatrzenie dokumentu własnoręcznym podpisem. Prośba lub skarga może być złożona także w formie elektronicznej[321]. Za jedną z postaci formy elektronicznej uznaje się już również wysłanie e-maila, który nie musi być zabezpieczony podpisem elektronicznym[322].

Petycje przekazane drogą elektroniczną znajdują się pod ochroną art. 17 UZ, a tym samym spełniają warunek pisemności, jeżeli dokona się wykładni celowościowej tego przepisu[323]. W tym kontekście forma pisemna ma przede wszystkim wskazywać na to, że jej nadawca kierował się poważnym zamiarem, przedkładając swoje podanie. Nie kierowała nim chęć zrobienia żartu, co często można poznać po treści petycji. Celem formy pisemnej jest zapewnienie możliwości rozpoznania nadawcy petycji[324]. W przypadku tzw. e-petycji Komisja Petycji uznaje, że forma pisemna petycji jest zachowana, gdy widoczny jest nadawca i jego adres pocztowy. Ponadto wykorzystany musi być do tego celu specjalny internetowy formularz[325]. Jednak trzeba zaznaczyć, że na organie władzy będzie ciążył obowiązek rozpatrzenia petycji elektronicznej, jeżeli będzie miał takie możliwości techniczne[326]. Jednocześnie podnosi się, że z Ustawy Zasadniczej nie wynika żaden obowiązek organu dotyczący dodatkowego stwarzania możliwości do odbioru petycji drogą elektroniczną[327].

Jeżeli chodzi o elektroniczną formę petycji, zwraca się uwagę na problem prywatnych platform internetowych, które zbierają prośby i skargi obywateli skierowane do organów

[317] L. Brocker, *Art. 17 GG* [w:] *BeckOK Grundgesetz*, red. V. Epping, C. Hillguber, München 2017, nb. 14.
[318] M. Brenner, *Art. 17 GG*, s. 1729.
[319] §126 ust. 1 niemieckiego Kodeksu cywilnego: „Ist durch Gesetz schriftliche Form vorgeschrieben, so muss die Urkunde von dem Aussteller eigenhändig durch Namensunterschrift oder mittels notariell beglaubigten Handzeichens unterzeichnet werden".
[320] H. Heinrichs, *§ 126 BGB* [w:] *Palandt*. *Bürgerliches Gesetzbuch*, München 1997, s. 98.
[321] A. Guckelberger, *Neue Erscheinungen des Petitionsrechts: E-Petitionen und öffentliche Petitionen*, „Die Öffentliche Verwaltung" 2008, nr 3, s. 87.
[322] H. Schmitz, *Einlegung einer Petition durch E-Mail?*, „Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht" 2003, s. 1437–1440.
[323] C. Hoffmann, A. Luch, S. Schulz, K. Borchers, *Die digitale Dimension der Grundrechte*, Baden-Baden 2015, s. 212–215.
[324] T. Gnatzy, *Art. 17 GG*, s. 803.
[325] M. Brenner, *Art. 17 GG*, s. 1729.
[326] T. Gnatzy, *Art. 17 GG*, s. 803.
[327] L. Brocker, *Art. 17 GG*, nb. 13.2.

państwa[328]. W tym zakresie brak jest przepisów regulujących to zagadnienie[329]. Petycje, pod którymi zbierane są podpisy na prywatnych platformach internetowych, są także skargami i wnioskami zgodnymi z treścią art. 17 UZ. Pomimo to nie są one rozpatrywane jako petycje parlamentarne z uwagi na ich formę, co jest oceniane krytycznie. Petycje te powinny być rozpatrywane zarówno przez Bundestag, jak i właściwe organy. Ponadto adresat petycji powinien przedstawiać efekty rozpatrzenia takiej petycji również za pomocą platformy internetowej, dzięki której petycję otrzymał[330]. Jednak petycje takie nie są rozpatrywane przez Komisję Petycji. Potwierdzają to słowa przewodniczącego Komisji Petycji, M. Wendta. Wskazuje on, że petycje zamieszczane na prywatnych portalach internetowych zwracają jedynie uwagę opinii publicznej. Natomiast nadawca petycji, który zwraca się bezpośrednio do Bundestagu, może liczyć również na powiadomienie o przyjęciu i rozpatrzeni petycji. Niestety nie mogą liczyć na to osoby korzystające z usług prywatnych portali internetowych[331].

Odnośnie do wymagań formalnych petycji wskazuje się, że petycja zaadresowana do niemieckich organów nie musi być sformułowana w języku niemieckim. Przeczyłoby to nie tylko odformalizowanemu charakterowi petycji, ale i zakazowi dyskryminacji (art. 3 ust. 3 UZ) m.in. ze względu na używany język[332]. W porównaniu do języka urzędowego funkcjonującego w niemieckich sądach, który jest uregulowany w § 184 ustawy o ustroju sądów[333], językiem urzędowym postępowania petycyjnego nie jest wyłącznie język niemiecki. W związku z tym petycje sformułowane w innych językach niż niemiecki także będą chronione przez art. 17 UZ. Jednak zgodnie z § 23 ust. 1 ustawy o postępowaniu administracyjnym[334] językiem urzędowym w administracji jest język niemiecki, a możliwości tłumaczeniowe organów administracji są ograniczone. Tak więc w przypadku języków, które mogłyby sprawić urzędowi problemy w tłumaczeniu, możliwe jest wezwanie nadawcy do przedłożenia odpowiedniego tłumaczenia. Sugeruje się nawet zlecenie takowego tłumaczenia na koszt osoby zainteresowanej po odpowiednim poinformowaniu jej o jego wysokości[335].

Poza powyższymi uwagami nie ma żadnych wymogów dopuszczalności przedłożenia petycji, a nadawca skargi nie musi wykazać żadnego naruszenia jego praw. W związku z tym petycję można wystosować w interesie własnym, osoby trzeciej lub ogółu[336]. Specyfika prawa

[328] E. Richter, T. Bürger, *E-Petitionen als Form politischer Partizipation. Welchen Nutzen generieren digitale Petitions-Plattformen*, „Der Bürger im Staat" 2014, nr 4.
[329] E. Röper, *Notwendige*…, s. 1821.
[330] *Ibidem*, s. 1822.
[331] G. Hausding, *Im Dienst der Bürger, Der Jahresbericht des Petitionsausschusses*, Berlin 2019, s. 11.
[332] H. Klein, *Art. 17 GG*, nb. 64.
[333] Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) z 9 maja 1975 r., BGBl. I, nr 53 (1975), s. 1077.
[334] Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) z 23 stycznia 2003 r., BGBl. I, nr 4 (2003) s. 102.
[335] M. Brenner, *Art. 17 GG*, s. 1730.
[336] *Ibidem*.

do petycji dzięki brakowi rygorystycznych wymagań formalnych pozwala na skrócenie dystansu pomiędzy jednostką a państwem. Jednak taki charakter prawa do petycji skutkuje także pewnymi jej mankamentami. W niemieckiej literaturze określa się je za pomocą stwierdzenia *formlos, fristlos, fruchtlos*. Sformułowanie to oznacza, że prawo do petycji jest narzędziem nieposiadającym formy czy terminu, w którym należy daną petycję rozpatrzyć, tak więc skutkuje to jej bezowocnością[337].

8. Rodzaje petycji

Artykuł 17 UZ stanowi, że każdy może wnieść petycję indywidualnie lub wspólnie z innymi. Takie postanowienia wskazują, że od petycji indywidualnych, czyli podpisanych tylko przez jedną osobę, należy odróżnić petycje zbiorowe. Szczegółowe rozróżnienie w zakresie rodzajów petycji odnaleźć można w pkt 2.2 Zasad Komisji Petycji rozpatrywania próśb i skarg. Przepis ten określa jako petycję zbiorową zbiór podpisów z tym samym życzeniem. Innymi słowy, jest to petycja, w przypadku której pod jednym tekstem prośby lub skargi podpisała się większa liczba osób, wyrażając swoje poparcie. Jako petycje zbiorowe kwalifikuje się także petycje przedłożone przez *ad hoc* utworzoną grupę osób, która do tego celu nadała sobie konkretną nazwę. Oczywiście osoby przynależne do tej grupy muszą być wyraźnie wyszczególnione z uwagi na to, iż petycje anonimowe są niedopuszczalne[338].

Następnie wyróżnione są petycje wielokrotne, które definiuje się jako podania z tą samą prośbą, które zostały sporządzone indywidualnie. Od tak określonych petycji wielokrotnych odróżnia się petycję masowe. Jest to duża liczba egzemplarzy petycji z tym samy życzeniem, które zostały sformułowane w sposób identyczny lub istotnie podobny. Petycje masowe, które często liczą kilka tysięcy egzemplarzy, są umieszczane w statystykach jako jedna petycja. Petycje te inicjowane mogą być zarówno przez pojedyncze osoby, jak i przez całe grupy społeczne, które pragną w ten sposób uruchomić debatę publiczną. Ich sporządzanie często jest organizowane przez podmiot inicjujący[339]. Pomimo tego, że są sporządzane w sposób zorganizowany, każda petycja musi być przygotowana przez odrębnego nadawcę[340]. Często przybierają one postać akcji zbiorowego wypisywania pocztówek, na których nadawcy wpisują zbliżony lub identyczny tekst żądania[341].

---

[337] H. Bauer*, Das Petitionsrecht/ Eine Petitesse? Zugleich ein Beitrag zum Institut des Öffentlichen Petition* [w:] *Der grunrechtsgeprägte Verfassungsstaat- Festschrift für Klaus Stern zum 80. Geburtstag*, red. M. Sachs, H. Siekmann, Berlin 2012, s. 1213.
[338] P. Queitsch, *Die Prägung*…, s. 34.
[339] T. Würtenberger, *Massenpetitionen zielen auf politische Richtungskontrolle* [w:] *Mit Petitionen Politik verändern*, red. R. Bockhofer, Baden-Baden 1999, s. 169.
[340] G. Krings, *Art. 17 GG*, s.12.
[341] M. Brenner, *Art. 17 GG*, s. 1726.

Wyszczególnione wyżej petycje mają też często różny charakter. Jak się wskazuje, kwestie problematyki praw podstawowych rzadziej można znaleźć w petycjach przedkładanych przez jednostki. Częściej stanowią one przedmiot petycji masowych. Jako przykład podaje się petycję przedłożoną w trakcie 13. kadencji Bundestagu przez organizację walczącą o prawa kobiet. Dotyczyła ona propozycji podwyższenia kary za przestępstwo zgwałcenia[342]. Petycje masowe w porównaniu do petycji zbiorowych mają szczególne znaczenie polityczne. Nie są to już bezwiednie podpisywane listy poparcia jakiejś inicjatywy. To oddzielne petycje sporządzone w sposób świadomy, które mają za cel wywarcie politycznego nacisku[343]. Jednak członkowie Komisji Petycji często starają się nie nadawać im szczególnego znaczenia, wskazując, że każda petycja, zarówno ta indywidualna, jak i masowa od 250 tysięcy osób, rozpatrywana jest z równą atencją[344]. Takie podejście bywa jednak krytykowane, wskazuje się bowiem, że różne petycje potrzebują czasami różnego podejścia. Różnice pomiędzy petycjami powinny skutkować odmiennymi zasadami rozpatrywania, różnym czasem postępowania oraz innym sposobem powiadamiania nadawcy petycji[345].

Zarówno w przypadku petycji masowych, jak i zbiorowych o ostatecznym wyniku postępowania poinformowana będzie jedynie ta osoba, która zostanie rozpoznana jako inicjator danej petycji.

Odrębnym rodzajem petycji jest petycja publiczna. To rodzaj petycji składanej do Bundestagu, do rozpatrywania której wykorzystywany jest internet. Komisja Petycji oferuje możliwość składania petycji publicznych jako dodatkową usługę. Powstanie tego rodzaju petycji w 2005 r. spowodowało spadek znaczenia petycji masowych i zbiorowych[346]. Petycja ta jest ukierunkowana na poruszanie problemów, które nie mają jedynie osobistego charakteru dla osoby ją przedkładającej. Prośby lub skargi tego typu muszą być ukierunkowane na interes ogółu. Petycje te za zgodą nadawcy publikowane są na stronie internetowej Komisji Petycji, gdzie obywatele po zarejestrowaniu mogą nie tylko wyrazić swoją aprobatę dla nich, ale i brać udział w szerokiej dyskusji na ich temat.

Celem tego typu petycji jest stworzenie publicznego forum dla obiektywnej dyskusji na temat ważnych kwestii ogólnych, gdzie przedstawiane są różne punkty widzenia, oceny i doświadczenia. Forum to daje możliwość poznania faktów, wniosków legislacyjnych oraz skarg z różnych punktów widzenia i uwzględnienia ich we własnej opinii. Komisja pragnie zapewnić, by na

[342] H. Schneider, *Grundrechtsschutz*…, s. 864.
[343] W. Ismayr, *Massenpetitionen und Politisierung* [w:] *Mit Petitionen Politik verändern*, red. R. Bockhofer, Baden-Baden 1999, s. 163.
[344] *Ibidem*, s. 166.
[345] W. Narr, *Erfahrungen mit der „Petition der Petition"* [w:] *Mit Petitionen Politik verändern*, red. R. Bockhofer, Baden-Baden 1999, s. 255.
[346] M. Brenner, *Art. 17 GG*, s. 1726.

jej stronie internetowej dostępny był jak najszerszy wachlarz tematów oraz by jak największa liczba składających petycje mogła przedstawić swoje obawy.

Od petycji publicznej odróżnia się petycję internetową, zwaną także petycją elektroniczną lub e-petycją. Oba te rodzaje petycji mogą być dostarczane za pomocą elektronicznego formularza zamieszczonego na stronie internetowej Bundestagu, jednak cechą charakterystyczną petycji publicznej, odróżniającą ją od e-petycji, jest możliwość jej upublicznienia. Określenie *e-petycja* odnosi się natomiast do środka komunikacji, za pomocą którego petycja dostarczana jest do adresata[347]. W związku z tym petycja internetowa nie musi spełniać wymagań postawionych przed petycją publiczną odnośnie do tematyki tych petycji. Dlatego też petycje internetowe nie są publikowane na stronach internetowych Bundestagu i nie mogą być ani dyskutowane, ani podpisywane przez użytkowników internetowego portalu stworzonego przez Bundestag[348].

Należy zwrócić uwagę, że powyższa kwalifikacja różnego rodzaju petycji ma duże znaczenie z punktu widzenia nauki prawa. Natomiast znaczenie tego katalogu nie jest już tak oczywiste z punktu widzenia praktyki stosowania prawa do petycji. Różnice między petycjami wielokrotnymi, zbiorowymi i masowymi są bardzo subtelne i dla wielu obywateli trudne do zrozumienia. Ponadto są one często nieistotne w kontekście procedury ich rozpatrywania. Także precyzyjne wyróżnienie petycji publicznej jest często problematyczne[349].

9. Zakres podmiotowy

Artykuł 17 UZ został umieszczony przez ustawodawcę w rozdziale pierwszym zatytułowanym *Prawa podstawowe*. Przepisy z tego rozdziału w celu zakreślenia grona ich adresatów posługują się różnymi określeniami. Dwa z tych określeń wydają się być relewantne w kontekście przedmiotowego zagadnienia.

Pierwszym określeniem jest to słowo *Niemiec* zawężające zakres podmiotowy danego prawa do osób będących narodowości niemieckiej. Na przykład zgodnie z art. 8 ust. 1 UZ wszyscy Niemcy mają prawo bez zgłaszania lub zezwolenia gromadzić się pokojowo i bez broni[350]. Podobnie zakres podmiotowy zakreślony jest w art. 9 UZ (prawo do zrzeszania się), art. 11 UZ (swoboda przemieszczania się), art. 12 UZ (wolność wyboru wykonywanego zawodu). Do grona Niemców bezsprzecznie będą należeli obywatele RFN, których określa szczegółowo art. 116 UZ.

[347] U. Riehm, K. Böhle, R. Lindner, *Elektronische Petitionssysteme, Analysen zur Modernisierung des parlamentarischen Petitionswesens in Deutschland und Europa*, Berlin 2013, s. 37.
[348] U. Riehm, C. Coenen, R. Lindner, C. Blümel, *Bürgerbeteiligung durch E-Petition*, Berlin 2009, s. 210.
[349] U. Riehm, K. Böhle, R. Lindner, C. Blümel, *Elektronische Petitionen und Modernisierung des Petitionswesens in Europa*, Berlin 2011, s. 282.
[350] Art. 8 ust. 1 UZ: „Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln".

Jak już zostało wyjaśnione w rozdziale pierwszym, w taki też sposób określano zakres podmiotowy prawa do petycji np. w Konstytucji weimarskiej.

Drugim istotnym określeniem, z którego korzysta ustawodawca w rozdziale pierwszym Ustawy Zasadniczej, jest słowo *każdy*. Dzięki niemu zakres podmiotowy przepisu zostaje rozszerzony poza obręb obywateli danego kraju. Takim sformułowaniem posługuje się ustawodawca w art. 17 UZ, określając podmiot uprawniony do wniesienia petycji. Określenie *każdy* wskazuje przede wszystkim, że prawo do petycji przysługuje osobom fizycznym. Co więcej, będą to zarówno osoby posiadające obywatelstwo niemieckie, jak i obywatele innych krajów czy bezpaństwowcy[351]. W stosunku do obcokrajowców podnosi się, że nieistotne jest ich miejsce zamieszkania w kontekście prawa do petycji. Natomiast przedmiot petycji musi być w odpowiedni sposób tematycznie powiązany z niemiecką władzą państwową[352]. Argumentuje się to ogólnymi zasadami terytorialnego zakresu obowiązywania praw podstawowych. Zgodnie z nimi prawo podstawowe nie obowiązuje, gdy brak jest łącznika w postaci obywatelstwa lub powiązania z terytorium RFN[353]. Jako przykład podaje się obcokrajowca mieszkającego za granicą, ale wnoszącego petycje do niemieckiego organu w zakresie transgranicznej ochrony środowiska[354]. W stosunku do obcokrajowców mieszkających na trenie RFN podnosi się, że możliwość przedkładania przez nich petycji daje im dodatkową szansę integracji ze społeczeństwem niemieckim. Byłoby dziwną sytuacją, gdyby obcokrajowcy zamieszkali na terenie RFN i będący w ten sposób podmiotami prawa niemieckiego nie mogli komunikować się z organami władzy publicznej za pomocą petycji[355]. Dodatkowo wskazuje się, że art. 17 UZ poza prawem do petycji nie gwarantuje obcokrajowcom dalszej ochrony, np. w postaci prawa pobytu na czas trwania postępowania w sprawie rozpatrzenia petycji[356]. Przykładem petycji obcokrajowca, która w ostatnim czasie została przedłożona do Bundestagu, może być petycja uzbeckiego studenta, który w ramach otrzymanego stypendium studiował w Niemczech. Przedłożył on w 2018 r. skargę do Bundestagu, wskazując na to, że w ramach programu łączenia rodzin jego małżonka złożyła wniosek o wizę do Niemiec, który od wielu miesięcy pozostaje bez rozpatrzenia. Po rzeczowym rozpatrzeniu tej petycji okazało się, że wniosek nie został jeszcze rozpoznany z powodu biurokratycznej pomyłki. Dzięki naświetleniu tego faktu przez parlamentarzystów sprawa została załatwiona[357].

[351] H. Bauer, *Art. 17 GG* [w:] *Grundgesetz-Kommentar*, t. 1, red. H. Dreier, Tübingen 2015, s. 1648.
[352] C. Coelln, *Art. 17 GG*, s. 1394.
[353] T. Gnatzy, *Art. 17 GG*, s. 814.
[354] H. Bauer, *Art. 17 GG*, s. 1649.
[355] W. Eitel, *Das Grundrecht*…, s. 101–103.
[356] G. Krings, *Art. 17 GG*, s. 10.
[357] Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2018, BT-Drucksache 19/9900, http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/099/1909900.pdf (10.02.2020), s. 12.

Zakres podmiotowy prawa do petycji co do zasady nie jest też ograniczony wiekiem autora. Prawo do petycji przysługuje osobom niepełnoletnim. Nie jest także istotne posiadanie zdolności do czynności prawnych. W literaturze odróżnia się natomiast zdolność prawną w zakresie praw podstawowych, którą posiadają wszystkie osoby fizyczne, od zdolności do bycia podmiotem praw podstawowych. Uznaje się, że osoba ma zdolność do bycia podmiotem prawa podstawowego, jeżeli rzeczywiście jest w stanie złożyć petycję, rozumie jej znaczenie oraz treść swojej decyzji[358]. W tym kontekście istotny jest psychofizyczny rozwój autora petycji. Musi on sformułować swoje żądania w zrozumiały sposób i przedłożyć je odpowiedniemu organowi państwa[359]. Co więcej, podnosi się, że warunki co do treści petycji nie powinny być ustawione zbyt wysoko. Każdy obywatel powinien mieć dostęp do praw podstawowych niezależnie od swojego wykształcenia lub zdolności intelektualnych[360]. W przypadku nieletnich należy dodatkowo zaznaczyć, że mogą oni korzystać z prawa do złożenia petycji samodzielnie, ponieważ petycje nie pociągają za sobą żadnych niekorzystnych dla nich skutków prawnych w rozumieniu § 107 niemieckiego Kodeksu cywilnego, a zgoda ich przedstawiciela prawnego nie jest wymagana[361]. Przykładem petycji przedłożonych przez osoby niepełnoletnie mogą być liczne petycje złożone w 2018 r. przez dzieci w wieku 9–11 lat. Żądały one zwiększenia dotacji na badania odnoszące się do długotrwałego zanieczyszczenia wód gruntowych, rzek i jezior oraz dalszego rozwoju ustawodawstwa dotyczącego tego problemu[362]. Należy stwierdzić, że w kontekście obecnego kryzysu klimatycznego oraz coraz większej świadomości dzieci i młodzieży można się spodziewać coraz większej aktywności osób niepełnoletnich na tej płaszczyźnie. Oczywiście można mieć wątpliwości, na ile petycje składane przez grupy dzieci są wynikiem ich świadomego działania, a na ile sugestii osób dorosłych, jednak w przypadku petycji masowych i zbiorowych przedkładanych przez osoby pełnoletnie można mieć takie same wątpliwości.

9.1. Żołnierze

Republika Federalna Niemiec wpisuje się w praktykę wielu krajów ograniczenia praw podstawowych żołnierzom[363]. W 1956 r. dodano do Ustawy Zasadniczej art. 17a, który umożliwia ustanowienie pewnych ograniczeń strony podmiotowej prawa do petycji w stosunku do osób fizycznych[364]. Przepis ten został dodany do konstytucji z uwagi na ponowne utworzenie w

[358] M. Pagenkopf, *Art. 17 GG*, nb. 7.
[359] J. Burmeister, *Das Petitionsrecht*, s. 89.
[360] G. Krings, *Art. 17 GG*, s.16.
[361] H. Klein, *Art. 17 GG*, nb. 69.
[362] G. Hausding, *Im Dienst*…, s. 50.
[363] R. Schmidt-Radefeldt, *Art. 17a GG* [w:] *BeckOK Grundgesetz*, red. V. Epping, C. Hillguber, München 2019, nb. 1a.
[364] Gesetz zur Änderung des Grundgesetztes (Artikel 17a, 45b) z 19 marca 1956 r., BGBl. I, nr 11 (1956), s. 111.

Niemczech sił zbrojnych. Biorąc pod uwagę szczególną pozycję wojska w niemieckim społeczeństwie, postanowiono ograniczyć m.in. możliwość przedkładania petycji przez żołnierzy oraz osoby pełniące służbę zastępczą. Jednak stwierdzano, iż pomimo wszystko nie wolno osobom tym zabierać ich praw podstawowych, zwłaszcza jeżeli ich wykonywanie da się pogodzić z wykonywaniem obowiązków służbowych[365].

Idea ograniczenia możliwości przedkładania petycji w siłach zbrojnych nie jest nowa. Postanowienia tego typu możemy odnaleźć w treści § 159 ust. 2 Konstytucji frankfurckiej z 1849 r. Przepis ten m.in. stanowił, że prawo do petycji może być wykonywane w odniesieniu do armii oraz floty wojennej jedynie w sposób, na który pozwalają przepisy porządkowe[366]. Natomiast art. 133 ust. 2 Konstytucji weimarskiej w sposób ogólny wskazywał, że obowiązek służby wojskowej wykonywany jest zgodnie z postanowieniami ustawy o siłach zbrojnych. Ponadto w zd. 2 stanowił, że ustawa ta mogła określić, jak dalece mogą być ograniczone poszczególne prawa podstawowe w stosunku do osób należących do sił zbrojnych w celu wykonania ich obowiązków[367].

Powyżej wskazany sposób limitowania praw podstawowych żołnierzy nie został powtórzony w Ustawie Zasadniczej[368]. Artykuł 17a UZ stanowi podstawę do ograniczania praw podstawowych tylko tam ujętych. Tak więc organy władzy nie mogą ograniczać innych praw podstawowych nieujętych w art. 17a UZ, a gwarantowanych przez Ustawę Zasadniczą[369]. Natomiast w zakresie odesłania ustawowego co do kształtu poszczególnych ograniczeń, uregulowania Konstytucji weimarskiej niewątpliwie stanowiły wzór dla Ustawy Zasadniczej[370].

Artykuł 17a ust. 1 UZ stanowi, że ustawy dotyczące służby wojskowej i zastępczej mogą w odniesieniu do osób pełniących służbę wojskową lub zastępczą ustanawiać ograniczenia: prawa podstawowego do swobodnego wyrażania i rozpowszechniania swoich poglądów w mowie, piśmie i obrazie (z art. 5 ust. 1, pierwsza część zd. 1 UZ), prawa podstawowego wolności zgromadzeń (z art. 8 UZ) i prawa do składania petycji (z art. 17 UZ), w zakresie zapewnienia prawa do zwracania się z pisemnymi prośbami lub zażaleniami wspólnie z innymi[371].

---

[365] W. Eitel, *Das Grundrecht*…, s. 143.
[366] F. Becker, *Art. 17a GG* [w:] *Grundrechte-Kommentar*, red. K. Stern, F. Becker, Köln 2019, s. 1412.
[367] Art. 133 ust. 2 Konstytucji weimarskiej: „Die Wehrpflicht richtet sich nach den Bestimmungen des Reichswehrgesetzes. Dieses bestimmt auch, wieweit für Angehörige der Wehrmacht zur Erfüllung ihrer Aufgaben und zur Erhaltung der Manneszucht einzelne Grundrechte einzuschränken sind".
[368] R. Schmidt-Radefeldt, *Art. 17a GG*, nb. 6.
[369] W. Heun, *Art. 17a GG* [w:] *Grundgesetz-Kommentar*, t. 1, red. H. Dreier, Tübingen 2015, s. 1666.
[370] F. Becker, *Art. 17a GG*, s. 1411.
[371] Art. 17a ust. 1 UZ: „Gesetze über Wehrdienst und Ersatzdienst können bestimmen, daß für die Angehörigen der Streitkräfte und des Ersatzdienstes während der Zeit des Wehr- oder Ersatzdienstes das Grundrecht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten (Artikel 5 Abs. 1 Satz 1 erster Halbsatz), das Grundrecht der Versammlungsfreiheit (Artikel 8) und das Petitionsrecht (Artikel 17), soweit es das Recht gewährt, Bitten oder Beschwerden in Gemeinschaft mit anderen vorzubringen, eingeschränkt werden".

Przepis ten ma na celu zachowanie dyscypliny i powstrzymanie niepokoju pośród żołnierzy, a także zachowanie funkcji sił zbrojnych oraz odsunięcie ich od sporów politycznych. Poza tym wprowadzenie ograniczeń jest wynikiem obawy o siłę petycji przedkładanych przez dobrze zorganizowaną dużą zbiorowość, jaką jest armia[372].

Artykuł 17a UZ nie formułuje żadnych dodatkowych gwarancji praw podstawowych, tak jak to robią pozostałe przepisy w rozdziale pierwszym Ustawy Zasadniczej. Zawarte jest tam upoważnienie dla ustawodawcy do ograniczenia konkretnych praw podstawowych w stosunku do osób posiadający specjalny status[373]. Paradoksalnie jednak w ten sposób przepis ten stanowi również pewną formę gwarancji praw podstawowych, gdyż nieujęte w jego treści prawa nie mogą być ograniczane[374]. Taki stan rzeczy argumentuje się postrzeganiem osób pełniący służbę wojskową lub zastępczą jako obywateli w mundurach. Osoby te oprócz tego, że pełnią służbę na rzecz państwa, nie przestają być też obywatelami RFN[375].

Adresatem art. 17a UZ są przede wszystkim żołnierze. Zgodnie z § 1 ustawy o statusie prawnym żołnierzy[376] żołnierzem jest osoba, która odbywa służbę wojskową. Będą to zarówno osoby służące w siłach zbrojnych na podstawie powszechnego obowiązku wojskowego, jak i osoby służące w wojsku dobrowolnie.

Artykuł 17a UZ jest skierowany również do osób pełniących służbę zastępczą. Mowa jest tutaj o osobach, które odmówią pełnienia służby wojskowej. Zgodnie z § 1 ustawy o służbie cywilnej zalicza się je do osób pełniących służbę cywilną[377]. Z grona osób, których dotyczą powyższe ograniczenia, wyłączone są osoby pracujące w administracji sił zbrojnych oraz inny personel cywilny zatrudniony przez siły zbrojne[378].

W zakres możliwych do nałożenia przez ustawodawcę ograniczeń zgodnie z art. 17a UZ wchodzą: zarówno składanie petycji zbiorowych podpisywanych wyłącznie przez żołnierzy, jak i te petycje, pod którymi będą widniały podpisy osób niezwiązanych z siłami zbrojnymi[379]. Żołnierzom i osobom pełniącym służbę zastępczą pozostawiono natomiast możliwość składania petycji jednoosobowo.

Paragraf 34 ustawy o statusie prawnym żołnierzy stanowi, że żołnierz ma prawo do składania skarg. W celu dokładniejszego określenia zakresu tego uprawnienia odsyła jednak do

[372] F. Becker, *Art. 17a GG*, s. 1415.
[373] R. Schmidt-Radefeldt, *Art. 17a GG*, nb. 1.
[374] J. Ipsen, *Art. 17a GG* [w:] *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, red. W. Kahl, C. Waldhoff, C. Walter, Heidelberg 2018, s. 11.
[375] A. Guckelberger, *Art. 17a GG* [w:] *Kommentar zum Grundgesetz*, red. H. Hofmann, H. Henneke, Köln 2014, s. 732.
[376] Gesetz über die Rechtsstellung der Soldaten (Soldatengesetz – SG), t.j. 30 maja 2005, BGBl. I, nr 31 (2005), s. 1482.
[377] Gesetz über den Zivildienst der Kriegsdienstverweigerer (Zivildienstgesetz – ZDG) z 17 maja 2005 r., BGBl. I, nr 29 (2005), s. 1346.
[378] W. Höfling, *Art. 17a GG*, s. 8.
[379] M. Brenner, *Art. 17 GG*, s. 1756.

ustawy o składaniu skarg w siłach zbrojnych[380]. Opierając się na delegacji zawartej w art. 17a UZ, ustawa ta w § 1 ust. 4 wprowadza zakaz składania przez żołnierzy skarg razem z innymi osobami. Podobne przepisy znajdują się w § 41 ust. 3 ustawy o służbie zastępczej.

Z uwagi na możliwość obejścia zakazów ustanowionych na podstawie art. 17a UZ za pomocą wielu indywidualnie sporządzonych petycji o takim samym brzmieniu, w zakresie petycji parlamentarnej ustawodawca nie skorzystał z delegacji zawartej w art. 17a UZ, w związku z tym petycje masowe skierowane do Bundestagu oraz do parlamentów krajów związkowych nie są zakazane poza wskazanymi powyżej ograniczeniami[381]. Artykuł 17a UZ nie dotyczy także petycji do Parlamentu Europejskiego, również w formie petycji zborowej, oraz możliwości zwrócenia się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich[382].

Ponosi się, że do wprowadzenia ograniczeń praw podstawowych wskazanych w art. 17a UZ niezbędne jest spełnienie pewnych warunków formalnych i materialnych. Od strony formalnej istotne jest, aby ograniczenia praw podstawowych wprowadzane był na podstawie ustawy federalnej[383]. Wszelkie ograniczenia prawa do petycji muszą podlegać limitom wywodzonym z zasady państwa prawa oraz wskazanym w art. 19 ust. 1 i 2 UZ[384]. Przepis ten stanowi, że jeżeli na podstawie niniejszej Ustawy Zasadniczej prawo podstawowe może zostać w drodze ustawy lub na podstawie ustawy ograniczone, ustawa ta musi mieć powszechną moc obowiązującą, a nie tylko w odniesieniu do pojedynczego przypadku. Poza tym ustawa ta musi określać prawo podstawowe z podaniem artykułu. Pod względem wymagań materialnych wszelkie ustanowione ograniczenia muszą być nałożone w sposób proporcjonalny. Kluczowe dla umotywowania ich wprowadzenia są szczególne kompetencje służby wojskowej[385]. W kontekście wymagań materialnych należy też przypomnieć art. 19 ust. 2 UZ, który stanowi, że w żadnym wypadku nie może zostać naruszona istotna treść prawa podstawowego.

Trzeba wskazać także, że art. 45d UZ ustanawia Pełnomocnika Bundestagu ds. Sił Zbrojnych w Bundestagu (*Wehrbeauftragte des Bundestages*). Jest to organ pomocniczy Bundestagu do sprawowania przez parlament kontroli nad wojskiem. Do tego organu żołnierze również mogą wnosić petycje m.in. w celu ochrony ich praw podstawowych. Zgodnie z § 7 ustawy o Pełnomocniku Bundestagu ds. Sił Zbrojnych niemieckiego Bundestagu każdy żołnierz ma prawo zwrócić się do Pełnomocnika pojedynczo, bez zachowania drogi służbowej. Fakt ten nie może stanowić przyczyny wymierzenia kary lub pokrzywdzenia takiego żołnierza. Tak więc żołnierze

[380] Wehrbeschwerdeordnung z 22 stycznia 2009 r., BGBl. I, nr 5 (2009), s. 81.
[381] R. Schmidt-Radefeldt, *Art. 17a GG*, nb. 23.
[382] M. Brenner, *Art. 17 GG*, s. 1756.
[383] F. Becker, *Art. 17a GG*, s. 1416.
[384] M. Kloepfer, *Verfassungsrecht II*…, s. 619.
[385] F. Becker, *Art. 17a GG*, s. 1417.

mają trzy drogi, aby przedłożyć petycję. Po pierwsze, mogą zwrócić się do swojego bezpośredniego przełożonego. Po drugie, mogą przedłożyć petycję do Pełnomocnika. Trzecią opcją jest przesłanie prośby lub skargi bezpośrednio do Bundestagu[386].

9.2. Skazani

Skazani, którzy odbywają karę pozbawienia wolności, mogą mieć ograniczone możliwości przedkładania petycji. Wobec takich osób może być orzeczony zakaz kontaktów z innymi skazanymi lub z osobami poza zakładem karnym. Zakaz ten może zostać wprowadzony na podstawie § 31 ustawy wprowadzającej do ustawy o sądownictwie[387] z uwagi na zagrożenie życia, zdrowia lub wolności innych osób ze strony organizacji terrorystycznej. W ramach zakazu kontaktowania się niemożliwe jest m.in. tworzenie petycji zbiorowych[388]. Federalny Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 17 UZ nie jest naruszony w sytuacji, gdy wobec osadzonych zastosowano zakaz kontaktów, a osoby przebywające poza zakładem karnym, należące do organizacji terrorystycznej, przetrzymywały zakładnika, żądając uwolnienia tych osób. Trybunał w uzasadnieniu tego orzeczenia zwrócił uwagę, że art. 17 UZ nie konstruuje roszczenia do natychmiastowego dalszego przekazania petycji do wskazanego adresata. Pomimo faktu, że z art. 17 UZ nie wynikają żadne ograniczenia, prawo do petycji nie jest chronione w sposób absolutny, tak więc może być ono ograniczone w zakresie celowego wykonania zakazu kontaktów, ustępując wartościom społecznym wyższego rzędu, do jakich należy życie ludzkie[389]. Ograniczenia tego typu w literaturze niemieckiej zwane są immanentnymi ograniczeniami konstytucyjnymi[390].

Natomiast w stosunku do osadzonych FTK nie zaakceptował istotnego ograniczenia prawa do złożenia indywidualnej petycji[391]. To stanowisko Trybunału jest pozytywnie komentowane. Nie jest jasne, dlaczego korzystanie z indywidualnego prawa do petycji miałoby kolidować z celem zatrzymania. W tym kontekście zwraca się uwagę, że monitorowanie korespondencji więźnia przewidziane w § 29 ust. 3 ustawy o postępowaniu karnym obejmuje również petycje[392].

9.3. Urzędnicy

[386] W.G. Vitzthum, *Petitionsrecht und Volksvertretung*, Rheinbreitbach 1985, s. 133.
[387] Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz z 27 stycznia 1877 r., BGBl. I s. 3546.
[388] C. Coelln, *Art. 17 GG*, s. 1403.
[389] Orzeczenie FTK z 1 sierpnia 1978 r., sygn. 2 BvR 1013, 1019, 1034/77, BVerfGE 49, 24.
[390] H. Bauer, *Art. 17 GG*, s. 1658.
[391] Orzeczenie FTK z 1 sierpnia 1978 r., sygn. 2 BvR 1013, 1019, 1034/77, BVerfGE 49, 24.
[392] H. Klein, *Art. 17 GG*, nb. 123.

Co do zasady nie ulega wątpliwości, że urzędnikom także przysługują prawa podstawowe jak każdej innej osobie fizycznej, jednak korzystanie z tych praw jest ograniczone. W tym zakresie ograniczenia prawa do petycji mogą być ustanawiane zgodnie z treścią art. 33 ust. 5 UZ. Przepis ten stanowi, że prawo dotyczące służby publicznej należy uregulować i rozwijać z uwzględnieniem przyjętych zasad stanu urzędniczego. Ograniczenia prawa do składania petycji w służbie cywilnej mogą być uzasadnione tylko wówczas, jeżeli wymagają tego cele i zakres publicznoprawnego stosunku pracy[393]. Nie będzie to dotyczyło oczywiście sytuacji, w której przedkładana petycja nie ma wpływu na wykonywanie obowiązków służbowych. Podobnie będzie, gdy fakty, na których została oparta petycja, nie dotarły do wiadomości składającego petycję w ramach sprawowanej przez niego funkcji[394]. Konkretne ograniczenia prawa do petycji można ustalić na podstawie ustawy o urzędnikach federalnych[395] oraz ustawodawstwa poszczególnych krajów związkowych. Zgodnie z § 125 ustawy o urzędnikach federalnych urzędnicy mogą składać wnioski i skargi w sprawach służbowych jedynie z zachowaniem drogi służbowej. Ograniczenie to oczywiście nie dotyczy petycji odnoszących się do spraw prywatnych oraz nieleżących w zakresie ich obowiązków służbowych[396].

Dodatkowo zgodnie z § 67 ustawy o urzędnikach federalnych urzędnicy mają obowiązek zachowania tajemnicy służbowej, dlatego też informacje objęte taką tajemnicą nie mogą być treścią petycji składanej przez urzędnika. Nie mogą one także zostać przekazane osobom trzecim w celu zawarcia ich w treści petycji[397]. Urzędnik, który nie zachowa w tym zakresie tajemnicy lub nie będzie przestrzegał drogi służbowej, może zostać pociągnięty do odpowiedzialności dyscyplinarnej. Fakt ten nie będzie miał jednak wpływu na dopuszczalność rozpatrzenia petycji[398].

9.4. Grupy osób

Prośby lub skargi mogą przybrać kształt petycji zbiorowej lub masowej. W tym kontekście art. 17 UZ wyraźnie stanowi, że prawo do petycji przysługuje nie tylko pojedynczym jednostkom, ale i grupom osób. Jest to odniesienie do historycznego rozwoju prawa do petycji, gdy w petycjach zbiorowych upatrywano zagrożenie dla stabilności państwa. Pozostałością takiego punktu widzenia jest wskazany wyżej art. 17a UZ[399]. Na możliwość składania petycji przez grupy osób w art. 17 UZ wskazuje wyrażanie *wspólnie z innymi* (*in Gemeinschaft mit anderen*). Stwierdzenie to nie jest

[393] *Ibidem*, nb. 124.
[394] J. Burmeister, *Das Petitionsrecht*, s. 91.
[395] Bundesbeamtengesetz z 5 lutego 2009 r., BGBl. I, nr 7 (2009), s. 160.
[396] M. Brenner, *Art. 17 GG*, s. 1740.
[397] H. Klein, *Art. 17 GG*, nb. 125.
[398] *Ibidem*, nb. 126.
[399] W. Eitel, *Das Grundrecht*…, s. 111–112.

wskazaniem podmiotu prawa podstawowego, ale opisem rzeczowego zakresu ochrony, który obejmuje m.in. petycje zbiorowe[400].

Petycję zbiorową można rozpatrywać jako jedną petycję podpisaną przez dużą liczbę osób. W związku z takim postrzeganiem petycji zbiorowej pojawia się pytanie, czy każda z osób podpisujących petycję powinna otrzymać oddzielne powiadomienie o sposobie rozwiązania sprawy. Jest to możliwe, gdy liczba osób występujących jako nadawcy petycji nie jest za duża oraz gdy każdy z nadawców ma taką samą pozycję względem siebie. Nie jest to natomiast możliwe, gdy petycja *de facto* została sporządzona przez jeden podmiot, a reszta osób złożyła jedynie podpis na liście wspierającej jej treść. Osoby takie nie oczekują osobistego powiadomienia ich o sposobie rozpatrzenia petycji. Akt podpisania petycji jest w ich przypadku jedynie sposobem wyrażenia swojego poparcia dla konkretnej prośby lub skargi w celu wzmocnienia jej znaczenia[401].

9.5. Osoby prawne

Artykuł 19 ust. 3 UZ stanowi, że prawa podstawowe obowiązują również w stosunku do krajowych osób prawnych, o ile ze swej istoty mają one do nich zastosowanie. W związku z tym wychodzi się z założenia, że także osobom prawnym przysługuje prawo do petycji[402]. Natomiast prawo do petycji nie będzie przysługiwać zagranicznym osobom prawnym, pomimo że to ograniczenie nie dotyczy tworzących je osób fizycznych będących obcokrajowcami[403]. Można spotkać się z krytyką takiego stanu rzeczy. Prawo do petycji powinno przysługiwać też osobom prawnym zarejestrowanym za granicą, ale uznanym na terenie RFN, w granicach ich działalności[404].

Artykuł 19 ust. 3 UZ nie rozróżnia osób prawnych na osoby prawa prywatnego i osoby prawa publicznego. Oczywiste wydaje się, że prawo do petycji przysługuje osobom prawnym prawa prywatnego. Natomiast w stosunku do osób prawnych prawa publicznego nie jest to już takie oczywiste. Przeważające jest stanowisko, iż prawo do petycji nie będzie przysługiwać osobom prawnym prawa publicznego z uwagi na charakter tego prawa jako jednego z praw podstawowych. Wskazuje się, że błędne jest dokonywanie szerokiej wykładni art. 19 ust. 3 UZ, zrównującej w tym zakresie osoby prawne prawa publicznego i prywatnego. Prawa podstawowe są ukierunkowane na ochronę jednostki przed działaniami podmiotów sprawujących władzę. W związku z tym prawo do petycji nie przysługuje osobom prawnym

[400] G. Krings, *Art. 17 GG*, s. 12.
[401] W. Eitel, *Das Grundrecht*…, s. 112–113.
[402] R. Schmidt, *Grundrechte*, Bremen 2006, s. 25.
[403] C. Coelln, *Art. 17 GG*, s. 1395.
[404] W. Eitel, *Das Grundrecht*…, s. 125.

prawa publicznego, które biorą udział w akcie sprawowania władzy, z uwagi na to, że są one częścią aparatu władzy[405]. Ponadto w przypadku osób prawnych prawa publicznego brak jest stanu zagrożenia typowego dla praw podstawowych[406]. Podmiotom sprawującym władzę publiczną nie przysługują prawa podstawowe, które te mogłyby wykorzystać do obrony swoich praw w stosunku do państwa, w tym m.in. prawo do petycji. Widać to wyraźnie w relacji pomiędzy krajem związkowym a federacją. Oba te podmioty sprawują władzę i nie można statusu kraju związkowego w tej relacji sprowadzić do poziomu jednostki. W tym zakresie wskazuje się, że relacja pomiędzy krajami związkowymi a federacją to kwestia rozdziału kompetencji pomiędzy dwoma podmiotami prawa publicznego, w ramach której brak jest prawa do petycji[407].

Od tak kategorycznego poglądu w zakresie przysługiwania prawa do petycji osobom prawnym prawa publicznego próbuje się jednak w literaturze stworzyć wyjątki. M. Terbille stoi na stanowisku, że odmawianie instytucjom państwa całkowicie prawa do petycji nie jest słuszne. Niektóre obszary działalności państwa wyglądają bardziej jak urzeczywistnienie obszaru wolności praw podstawowych niż jak realizacja zadań publicznych[408]. Wyjątek mogą stanowić osoby prawne prawa publicznego, którym bezpośrednio przydzielono pewne dziedziny życia chronione przez konstytucję. Podmioty te mają prawo składać petycję, gdy służy to wsparciu przydzielonych im wolności. Jako przykład podaje się publiczne rozgłośnie radiowe w kontekście art. 5 ust. 1 UZ ustanawiającego wolność słowa, prasy i zakaz cenzury lub publiczne uniwersytety, które mają w art. 5 ust. 3 UZ zagwarantowaną wolność artystyczną i naukową. Dlatego wskazuje się, że jest możliwe przedłożenie petycji przez te podmioty, gdy dotyczy to np. zmiany ustawodawstwa, które ingerowałoby w powyższe konstytucyjne gwarancje[409].

Idąc dalej, art. 28 ust. 2 UZ stanowi, że gminom musi być zagwarantowane prawo do regulowania na własną odpowiedzialność wszelkich spraw lokalnych w ustawowo określonych ramach. Także związki gmin mają prawo do samorządności w zakresie swoich ustawowych zadań i zgodnie z postanowieniami ustaw. Tak określone prawo do samorządności według niektórych daje gminom i ich związkom możliwość składania petycji jako środka zaradczego w przypadku naruszenia ich praw w tym zakresie[410], jednak takie podejście jest mocno

[405] *Ibidem*, s. 117.
[406] H. Klein, *Art. 17 GG*, nb. 71.
[407] W. Eitel, *Das Grundrecht*…, s. 118.
[408] M. Terbille, *Das Petitionsrecht*…, s. 120.
[409] H. Klein, *Art. 17 GG*, nb. 72.
[410] C. Langenfeld, *Das Petitionsrecht* [w:] *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Demokratie-Bundesorgane*, t. 3, red. J. Isensee, P. Kirchof, Heidelberg 2005, s. 274.

krytykowane[411]. Poza tym podnosi się, że gminom i ich związkom prawo do petycji nie jest potrzebne, ponieważ posiadają one lepsze, mniej uciążliwe możliwości dotarcia do osób decyzyjnych oraz wpływania na proces legislacyjny[412]. Z drugiej strony zwraca się także uwagę, że nawet jeżeli nie można gminom przypisać prawa do petycji, to nie znaczy to, że nie mogą one zwracać się z prośbami lub pytaniami do rządu federalnego[413]. Tak więc nie można stwierdzić, że osobom prawnym prawa publicznego odmówiono prawa do przedstawiania swoich obaw i życzeń organom przedstawicielskim lub rządom, nawet jeśli nie korzystają one z ochrony wolności składania petycji[414]. Federalny Trybunał Konstytucyjny słusznie zauważył, że nikomu – ani obywatelowi, ani gminie – nie zabrania się wyrażania swojej opinii, indywidualnie lub zbiorowo, za pomocą środków, którymi dysponuje i które wydają się właściwe[415].

Kolejnym wyjątkiem, który można odnaleźć w literaturze, będą kościoły oraz związki wyznaniowe. Argumentuje się tu, że pomimo iż są to osoby prawne prawa publicznego, to nie można ich postawić na równi z innymi osobami prawnymi prawa publicznego z uwagi na to, iż nie są one *stricte* częścią aparatu władzy[416].

W literaturze podnosi się, że rozważania nad tym, czy i w jakim zakresie osoby prawne prawa publicznego mają prawo do petycji, z praktycznego punktu widzenia straciły na ważności. Pogląd ten argumentuje się faktem, że zarówno właściwe organy administracji, jak sam Bundestag co do zasady nie bada petycji pod kątem zdolności osoby prawnej do jej przedłożenia. Rozpatrywane są petycje wszystkich osób prawnych, co nie stanowi większego problemu, biorąc pod uwagę, że petycje osób prawnych stanowią jedynie niewielką część wszystkich przedkładanych petycji[417]. W 2018 r. takich petycji było 124, co stanowi niewielki procent wszystkich 13 189 petycji przedłożonych w tym roku do Bundestagu[418] (zob. załącznik nr 1).

9.6. Adresaci petycji

W zakresie podmiotów zobowiązanych do rozpatrzenia petycji art. 17 UZ przewiduje dwie grupy podmiotów. Pierwszą z nich są właściwe organy (*die zuständige Stellen*), drugą – przedstawicielstwo narodu (*die Volksvertretung*). W tym kontekście wyróżnia się dwa rodzaje

[411] W. Eitel, *Das Grundrecht*…, s. 118.
[412] M. Pagenkopf, *Art. 17 GG*, nb. 7.
[413] R. Rauball, *Art. 17 GG* [w:] *Grundgesetz-Kommentar*, t. 1, red. I. von Münch, P. Kunig, München 1992, s. 948.
[414] H. Klein, *Art. 17 GG*, nb. 73.
[415] Orzeczenie FTK z 23 czerwca 1958 r., 2 BvQ 3/58, BeckRS 1958, 237.
[416] W. Eitel, *Das Grundrecht*…, s. 120.
[417] *Ibidem*, s. 126.
[418] G. Hausding, *Im Dienst*…, s. 101.

petycji w zależności od rodzaju adresata. Petycje wysyłane do właściwych organów zwane są petycjami administracyjnymi, natomiast petycje adresowane do przedstawicielstwa narodu określane są jako petycje legislacyjne lub parlamentarne[419].

9.6.1. Właściwy organ

Jako właściwe organy w literaturze wymienia się przede wszystkim organy władzy publicznej. Będą one upoważnione do działania w sytuacji, gdy w zakresie ich kompetencji znajduje się materia określona w petycji[420]. Właściwość danego organu wynika z przepisów regulujących jego funkcjonowanie, nie wynika natomiast z samego art. 17 UZ oraz nie może być na podstawie tego przepisu rozszerzona[421]. Organ jest właściwy wtedy, gdy zakres jego działalności w sensie miejscowym oraz rzeczowym pokrywa się z materią przedłożoną w danej petycji[422]. Przy tym podnosi się, że nieistotny jest tok instancyjny. W związku z tym jeżeli bez wyczerpania drogi instancyjnej petycja zostanie zaadresowana do organu wyższego stopnia, który jest właściwy rzeczowo i miejscowo do rozpatrzenia petycji, organ ten powinien taką prośbę lub skargę rozpatrzyć[423].

Od tak określonej właściwości do rozpatrzenia petycji niektórzy autorzy odróżniają właściwość organu do odbioru petycji. Przysługuje ona wszystkim organom niezależnie od ich właściwości rzeczowej[424]. Powszechnie uznaje się, że brak właściwości do rozpatrzenia petycji organu, do którego petycja została zaadresowana, nie oznacza, że może on petycję zignorować[425]. Petycje, które nie znajdują się we właściwości danego organu, powinny być przesłane do organu, który faktycznie będzie władny podjąć w sprawie rozstrzygnięcie, a osoba zainteresowana powinna zostać poinformowana o tym zdarzeniu[426]. Jako alternatywę dla tego postępowania niewłaściwego organu wskazuje się możliwość wskazania nadawcy petycji, który organ jest właściwy do rozpoznania danej kwestii. Niewątpliwie natomiast w obu przypadkach nadawca ma roszczenie o sporządzenie raportu o sposobie załatwienia sprawy[427]. Takie zachowanie organu wynika z samej treści prawa do petycji, które zakłada, że organy państwa nie mogą utrudniać procesu przedkładania

[419] P. Queitsch, *Die Prägung*…, s. 11.
[420] W.G. Vitzthum, W. März, *§ 45 Der Petitionsausschuß*, s. 1225.
[421] W. Eitel, *Das Grundrecht*…, s. 185.
[422] U. Woike, *Die Behandlung*…, s. 422.
[423] P. Queitsch, *Die Prägung*…, s. 76.
[424] *Ibidem*, s. 19.
[425] J. Dietlein, *Die Teilhabe*…, s. 307.
[426] C. Coelln, *Art. 17 GG*, s. 1398.
[427] M. Brenner, *Art. 17 GG*, s. 1734.

petycji, a za takie zachowanie należałoby uznać zamknięcie drogi nadawcy petycji do jej rozpatrzenia z uwagi na to, iż w gąszczu różnych organów nie potrafił odnaleźć tego właściwego[428].

Artykuł art. 17 UZ posługuje się sformułowaniem *die Stellen*, którego zakres znaczeniowy jest dużo szerszy niż słowo *urząd* lub *władza* (*die Behörde*). Pojęcie *die Stelle* można przetłumaczyć na język polski zarówno jako organ, jak i jako miejsce[429]. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że taki dobór słów nie jest przypadkowy oraz nie jest bez znaczenia dla określenia kręgu możliwych adresatów petycji. Użycie w treści art. 17 UZ jedynie słowa *die Bhörde* nie gwarantowałoby nadawcy petycji prawa przedkładania petycji do wszystkich podmiotów reprezentujących wolę państwa[430]. Z uwagi na to ustawodawca zdecydował się na użycie sformułowania, które nie oznacza jedynie organu w znaczeniu *stricte* administracyjnoprawnym. *Die Stellen* definiuje się bardzo szeroko, wskazując, że jest to każda jednostka działająca na podstawie prawa publicznego[431]. W związku z tym jako właściwe organy należy rozumieć całą władzę publiczną, która jest zobligowana zgodnie z art. 1 ust. 3 UZ do przestrzegania praw podstawowych. Pojęcie to obejmuje zarówno organy federalne, jak i organy poszczególnych krajów związkowych. Jako przykłady adresata petycji w tym kontekście wskazuje się oprócz organów administracji państwowej także utworzone na podstawie prawa publicznego fundacje, samorządy zawodowe lekarzy, adwokatów czy zakład ubezpieczeń społecznych[432]. W związku z powyższym w literaturze przedmiotu definiuje się jako adresata petycji wszystkie podmioty decyzyjne, które zgodnie przyporządkowanymi im kompetencjami mogą mieć wpływ na rozstrzygnięcie danego zagadnienia[433].

Również sądy mogą być adresatami petycji w zakresie zadań z dziedziny administracji publicznej, jeżeli petycja nie będzie dotyczyła kwestii związanych z toczącym się postępowaniem sądowym[434]. Natomiast w zakresie, w którym sądy wypełnią swoje zadania z obszaru wymiaru sprawiedliwości, nie mogą one być postrzegane jak właściwy organ w znaczeniu art. 17 UZ. Co więcej, FTK podnosi, że poza wyznaczonym przez prawo zakresem orzekania Trybunał nie może orzekać pod pretekstem rozpatrywania petycji jako właściwy organ. Stwierdzenie to będzie odnosiło się także do innych sądów w Niemczech[435].

Co do zasady podmioty prawa prywatnego nie mogą być właściwym organem w myśl art. 17 UZ. Wyjątkiem będzie sytuacja, w której podmioty prywatne wypełniają zadania publiczne, a

[428] W. Eitel, *Das Grundrecht*…, s. 187.
[429] J. Piprek, J. Ippoldt, *Wielki słownik niemiecko-polski*, Warszawa 1985, s. 512.
[430] *Ibidem*, s. 174.
[431] C. Coelln, *Art. 17 GG*, s. 1398.
[432] M. Brenner, *Art. 17 GG*, s. 1736.
[433] E. Stein, *Staatsrecht*, Tübingen 1995, s. 428.
[434] L. Brocker, *Art. 17 GG*, nb. 19.
[435] G. Krings, *Art. 17 GG*, s. 19–20.

organy delegujące te zadania z uwagi na ten fakt przestały być właściwe[436]. Jako przykład można podać spółki prawa handlowego, za pomocą których w ramach tzw. prywatyzacji zadań publicznych państwo wykonuje swoje zadania[437]. Dzięki takiemu rozumieniu terminu *właściwe organy* niemożliwe jest uchylenie się przez państwo od obowiązku rozpatrzenia petycji poprzez delegację uprawnień na podmioty prawa prywatnego. Ma to jednak zastosowanie jedynie do momentu, w którym podmiot prawny utworzony na mocy prawa prywatnego sam nie przekształci się w posiadacza praw podstawowych[438]. Tak więc nie będą chronione przez art. 17 UZ petycje skierowane do podmiotów prawa prywatnego, w których państwo co prawda ma udziały, ale nie deleguje na nie swoich uprawnień, a podmiot ten bierze udział w zwykłym obrocie prawnym. W związku z tym nie będą adresatami petycji podmioty, które kiedyś były częścią państwowej administracji, takie jak poczta czy kolej[439].

Termin *die Stelle* ma też w zamierzeniu ustawodawcy wymiar międzynarodowy. Użycie tego określenia w treści art. 17 UZ zainspirowane jest angielskim słowem *agency*. Za pomocą użycia rzeczownika *die Stelle* ustawodawca chciał również rozszerzyć krąg możliwych adresatów petycji poza granice RFN. Zabieg taki ma zagwarantować jednostce prawo przedkładania próśb i skarg także do instytucji międzynarodowych. W tym kontekście podkreśla się, że o ile art. 17 UZ kreuje prawa nadawcy petycji oraz obowiązki adresata, to w przypadku adresatów zagranicznych niemożliwe jest na podstawie Ustawy Zasadniczej nadanie obowiązków organizacjom międzynarodowym. W związku z powyższym konstytucja gwarantuje jedynie wolność przedkładania petycji do organizacji międzynarodowych. Dlatego nadawcy petycji na gruncie Ustawy Zasadniczej nie przysługuje roszczenie o rozpatrzenie petycji przez instytucje międzynarodowe. Ma on jedynie roszczenie do państwa niemieckiego o niepodejmowanie negatywnych działań w stosunku do nadawcy petycji w związku z jej przedłożeniem[440].

9.6.2. Przedstawicielstwo narodu

Petycję skierowaną do przedstawicielstwa narodu nazywa się w literaturze petycją parlamentarną[441]. Artykuł 17 UZ posługuje się sformułowaniem *przedstawicielstwo narodu* w liczbie pojedynczej w sytuacji, gdy do określenia *właściwe organy* korzysta z liczby mnogiej. Zabieg ten miał dać do zrozumienia, że ustawodawcy nie chodzi o jakiś konkretny organ, ale o

[436] *Ibidem*, s. 21.
[437] L. Brocker, *Art. 17 GG*, nb. 18–18.1.
[438] H. Klein, *Art. 17 GG*, nb. 99.
[439] M. Brenner, *Art. 17 GG*, s. 1736.
[440] W. Eitel, *Das Grundrecht*…, s. 175.
[441] M. Kloepfer, *Verfassungsrecht II*…, s. 613.

idę[442]. W związku z tym termin *przedstawicielstwo narodu* należy rozumieć szeroko, zaliczając do niego zarówno Bundestag, jak i parlamenty poszczególnych krajów związkowych czy rady miast posiadających status kraju związkowego, jak Berlin czy Hamburg[443].

Jako przedstawicielstwo narodu rozumiane są organy reprezentujące naród i bezpośrednio przez naród wybrane, dlatego też Bundesrat nie może być zaliczony do tego grona. O ile Bundesrat bierze udział w procesie legislacyjnym zgodnie z art. 50 UZ, to zasiadają w nim przedstawiciele egzekutywy poszczególnych landów, którzy są związani instrukcjami rządów, które reprezentują. W związku z tym mówi się, że nie jest to gremium parlamentarne[444].

Do przedstawicielstwa narodu nie można zaliczyć też Prezydenta federacji. W orzecznictwie zwraca się uwagę, że termin *przedstawicielstwo narodu* ma podkreślać ideę parlamentarnego prawa do odwołania, Prezydent federacji natomiast nie jest ani członkiem parlamentu, ani jego organem lub przedstawicielem[445].

Dokonując wykładni terminu *przedstawicielstwo narodu*, wskazuje się na treść art. 28 ust. 1 zd. 2 UZ[446]. Przepis ten stanowi, że w krajach związkowych, powiatach i gminach naród musi posiadać przedstawicielstwo pochodzące z wyborów powszechnych, bezpośrednich, wolnych, równych i przeprowadzonych w tajnym głosowaniu[447]. Tak więc podnosi się, że przedstawicielstwo narodu musi być przede wszystkim legitymowane demokratycznie[448]. W związku z tym niektórzy autorzy zaliczają do grona przedstawicielstw narodu także rady gmin i powiatów[449]. Długi czas jednak dominowała odmienna koncepcja. Podział na właściwe organy i przedstawicielstwo narodu utożsamiano z podziałem na władzę wykonawczą i ustawodawczą[450]. Samorządy gminne w ramach trójpodziału władzy zawartego w art. 20 ust. 2 zd. 2 UZ zaliczano do władzy wykonawczej[451].

Kwestia wyjaśnienia, czy organy samorządu terytorialnego należą zgodnie z treścią art. 17 UZ do grona właściwych organów, czy przedstawicielstwa narodu, jest dość istotna. Pozwala na określenie, czy organ taki musi być rzeczowo i miejscowo właściwy do wszczęcia postępowania w sprawie rozpatrzenia petycji, czy jako przedstawicielstwo narodu bez właściwości rzeczowej może rozpatrzyć petycję i wydać swoją opinię w danej sprawie[452]. Wydanie takiej opinii nie rozstrzyga

[442] W. Matz, *Artikel 17 GG*, s. 170.
[443] G. Krings, *Art. 17 GG*, s. 21.
[444] R. Schick, *Petitionen*…, s. 84.
[445] Orzeczenie Wyższego Sądu Krajowego w Nürnberg z 9 lutego 1993 r., sygn. Ws 56/93, NStZ 1993, 455.
[446] M. Brenner, *Art. 17 GG*, s. 1735.
[447] Art. 28 ust. 1 zd. 2 UZ: „In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muß das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist".
[448] A. Herbert, *Die Gemeindevertretung als Petitionsadressat*, „Verwaltungsrundschau" 1994, nr 5–6, s. 159.
[449] C. Coelln, *Art. 17 GG*, s. 1396.
[450] A. Herbert, *Die Gemeindevertretung*…, s. 158.
[451] R. Schick, *Petitionen*…, s. 80.
[452] A. Herbert, *Die Gemeindevertretung*…, s. 156.

sprawy, ale pełni funkcję integracyjną, informacyjną oraz daje możliwość przeprowadzenia szerszych czynności kontroli w zakresie przedłożonej petycji[453].

Zmianę poglądu co do tego, jakim rodzajem adresata są organy samorządowe, zapoczątkował wyrok Wyższego Sądu Administracyjnego w Münster z 25 czerwca 1978 r. Wskazał on, że także gminne organy przedstawicielskie otrzymują swoją legitymację od ogółu obywateli będących narodem, od którego art. 20 ust. 2 zd. 1 UZ wywodzi całą władzę państwową[454]. W związku z tym podnosi się, że nie należy utożsamiać organów przedstawicielskich narodu jedynie z ich funkcjami prawotwórczymi[455].

Pogląd określający organy gminy jako organy przedstawicielskie narodu jest krytykowany[456]. Ponadto zwraca się równocześnie uwagę na to, że problem ten ma drugorzędne znaczenie. Jeżeli nie można zaliczyć organów komunalnych do przedstawicielstwa narodu, to i tak będą one musiały rozpatrywać petycje jako właściwe organy[457]. Poza tym pogląd traktujący organy komunalne jako przedstawicielstwo narodu znalazł szerokie odzwierciedlenie w miejscowym prawodawstwie w Niemczech poprzez tworzenie komisji petycji przy tych organach[458].

Brak użycia w stosunku do przedstawicielstwa narodu przymiotnika *właściwy* sugeruje nieograniczoną tematycznie możliwość przesyłania petycji do tych organów. W rzeczywistości podnosi się, że należy rozróżniać właściwość formalną tych podmiotów od właściwości materialnej[459]. Organy przedstawicielskie narodu muszą również charakteryzować się pewną dozą właściwości rzeczowej i miejscowej w rozstrzyganiu otrzymanych petycji. Istotną rolę pełni tu z jednej strony trójpodział władzy, a z drugiej strony rozdział kompetencji pomiędzy federacją a krajami związkowymi[460].

Pomimo tych ograniczeń FTK podnosi, że w wypadku petycji parlamentarnej występuje ogólna właściwość formalna parlamentu do podjęcia czynności rozpatrywania petycji[461]. Na podstawie tej ogólnej właściwości można złożyć do niego każdą prośbę lub skargę. Parlament w tym przypadku nie musi mieć wskazanych wyraźnych kompetencji do rozpatrywania konkretnego rodzaju petycji, tak jak w przypadku właściwych organów. Jednak w przypadku petycji, których treść nie będzie znajdowała się w zakresie bezpośredniej kompetencji Bundestagu, rozpatrzenie jej będzie ograniczone do możliwości odebrania petycji oraz jej zbadania. W tym zakresie parlament

[453] A. Mutius, *Zum personalen Geltungsbereich des Petitionsrechts*, „Verwaltungsarchiv" 1979, nr 2, s. 172.
[454] Wyrok Wyższego Sądu Administracyjnego w Münster z 25 czerwca 1978 r., sygn. XV A 1368/76, „Neue Juristische Wochenschrift" 1979, s. 281.
[455] A. Herbert, *Die Gemeindevertretung*…, s. 155.
[456] A. Mutius, *Zum personalen*…, s. 175.
[457] G. Krings, *Art. 17 GG*, s. 22.
[458] R. Schick, *Petitionen*…, s. 81.
[459] G. Krings, *Art. 17 GG*, s. 23.
[460] G. Krings, *Die Petitonsfreiheit*…, s. 477.
[461] Orzeczenie FTK z 27 grudnia 2015 r., sygn. 1 BvR 2354/05, BVerfGK 7, 133.

dysponuje jedynie możliwością politycznego oddziaływania na rząd i organy administracji[462]. Dlatego krytykowana jest całkowita ogólna właściwość Bundestagu lub parlamentów krajów związkowych bez rozróżnienia na jej temat oraz rodzaj[463].

Bundestag oczywiście także może przekazać petycje organowi właściwemu do jej rozpoznania, chyba, że z treści petycji wynika, że pomimo swojej niewłaściwości jest on wyłącznym adresatem petycji[464].

Wyraźne wyodrębnienie przedstawicielstwa narodu jako adresata petycji bez użycia przymiotnika *właściwy* jest ukłonem w stronę łatwiejszego dostępu jednostki do parlamentu. Umożliwia to pominięcie zbędnej biurokracji, z którą utożsamia się zazwyczaj administrację publiczną. Motywowane jest to tym, że zarówno parlamenty poszczególnych landów, jak i Bundestag są organami reprezentującymi naród. W związku z tym naród powinien mieć do nich łatwy dostęp[465]. Ponadto osoba zainteresowana otrzymuje dodatkową możliwość poinformowania o jej sprawie parlamentarzystów, niezależnie od możliwości złożenia petycji do organu, który jest władny daną sprawę rzeczowo rozstrzygnąć. Argumentuje się to historycznym ukształtowaniem petycji jako prawa umożliwiającego w każdym momencie bezpośrednie odwołanie się do parlamentu będącego organem pełniącym funkcje kontrolne w stosunku do egzekutywy[466].

W zakresie terminu *przedstawicielstwo narodu* nie mieszczą się poszczególni parlamentarzyści ani kluby parlamentarne, które zrzeszają parlamentarzystów z tych samych partii politycznych. Zgodnie z orzecznictwem FTK kluby parlamentarne są co prawda częścią parlamentu, jednak pomiędzy klubem parlamentarnym a obywatelem nie występuje żaden stosunek prawny[467]. Tak więc klub parlamentarny nie jest organem parlamentu, który mógłby reprezentować parlament na zewnątrz. W związku z tym podnosi się również, że kluby parlamentarne nie mieszczą się w zakres sformułowania *właściwe organy*[468]. W związku z tym nie mają one obowiązku rozpatrywania skierowanych do nich petycji. Nie stoi to w sprzeczności z tym, aby osoba zainteresowana adresowała prośby i skargi do klubów parlamentarnych lub poszczególnych parlamentarzystów. Parlamentarzysta może wykorzystać bezpośrednio zaadresowaną do niego petycję w celu skorzystania np. z uprawnienia do zadania pytania rządowi federalnemu (§ 105 Regulaminu Bundestagu). Podanie do parlamentarzysty nie będzie zatem podlegało ochronie art. 17

[462] C. Coelln, *Art. 17 GG*, s. 1396.
[463] J. Krüper, *Bürgerschaftlicher Einfluss auf das Parlament* [w:] *Parlamentsrecht, Praxishandbuch*, red. M. Morlok, U. Schliesky, D. Wiefelspütz, Baden-Baden 2016, s. 1127.
[464] W. Eitel, *Das Grundrecht*…, s. 188.
[465] W.G. Vitzthum, W. März, *§ 45 Der Petitionsausschuß*, s. 1226.
[466] P. Queitsch, *Die Prägung*…, s. 56.
[467] Orzeczenie FTK z 14 grudnia 1976 r., sygn. 2 BvR 802/75 – BVerfG 43, 142; orzeczenie FTK z 5 kwietnia 1952 r., sygn. 2 BvH 1/52, BVerfG 1, 210.
[468] P. Queitsch, *Die Prägung*…, s. 58.

UZ[469]. Klub parlamentarny będzie zobowiązany natomiast do dalszego przekazania petycji, jeżeli z treści petycji nie wynika, że jest on jej wyłącznym adresatem[470]. Powyższe zobowiązanie klubu do przekazania petycji nie stanowi naruszenia zasady wolnego mandatu parlamentarnego zagwarantowanego przez art. 38 ust. 1 UZ[471].

Liczba petycji do parlamentów już dawno sprawiła, że musiały one wykształcić wewnętrzne organy wyspecjalizowane w rozpatrywaniu skarg i próśb. Takim organem jest Komisja Petycji w Bundestagu, która zgodnie z art. 45c UZ jest jedyną z czterech stałych komisji Bundestagu.

10. Podsumowanie i wnioski

Podobnie jak w Polsce, tak samo w Niemczech prawo do petycji jest uznawane za publiczne prawo podmiotowe[472]. Jednak jak podaje M. Brenner, prawo do petycji nie jest jedynie publicznym prawem podmiotowym, które gwarantuje jednostce możliwość przedkładanie próśb i skarg do właściwych organów i przedstawicielstwa narodu. Wskazuje on, że przy dokładnym przyjrzeniu się można zaobserwować, że prawo do petycji to cała wiązanka różnych publicznych praw podmiotowych, które są zagwarantowane przez art. 17 UZ. Ich funkcjonalna różnorodność w całym procesie przedkładania i rozpatrywania petycji, w postaci różnych form roszczeń o świadczenia i zaniechania podjęcia czynności, jest gwarancją efektywności prawa do petycji[473]. Prawa tego nie należy postrzegać jedynie przez pryzmat prawa podmiotowego, ale również jako instytucję rozumianą jako „całokształt norm regulujących to uprawnienie, a także obowiązki, kompetencje właściwych organów oraz sposób ich postępowania w sprawach dotyczących petycji”[474].

Słuszne wydaje się stwierdzenie, że w dzisiejszych czasach szczególną cechą tego prawa nie jest to, że państwo nie może karać za korzystanie z niego, ale to, że nie może ono ignorować przedłożonej petycji. Prawo do petycji należy m.in. rozpatrywać w kontekście prawa do komunikowania się, które stoi w jednym rzędzie z wolnością słowa, wolnością mediów, wolnością do uzyskania informacji oraz prawem do zgromadzeń. Obecnie mniej stawia się pytań o ochronę tych wolności z uwagi na to, iż ich pozycja nie jest już tak zagrożona jak kiedyś. Natomiast dziś w natłoku zmasowanego przekazu medialnego coraz trudniej jest zwrócić czyjąś uwagę, korzystając z

[469] *Ibidem*, s. 61.
[470] W. Eitel, *Das Grundrecht*…, s. 182–183.
[471] J. Burmeister, *Das Petitionsrecht*, s. 95.
[472] M. Masternak-Kubiak, P. Kuczma, *Prawo petycji jako publiczne prawo podmiotowe (aspekt podmiotowy i przedmiotowy)* [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M, Jabłoński, Wrocław 2015, s. 280.
[473] M. Brenner, *Art. 17 GG*, s. 1733.
[474] J. Galster, D. Lis-Staranowicz, *Zakres podmiotowy prawa do petycji w Polsce i w Unii Europejskiej. Przyczynek do dyskusji*, „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 3(146), s. 59.

tych wolności. W związku z tym petycja wymusza zwrócenie uwagi na określony problem, co zaczyna być dobrem cenniejszym niż sam dostęp do informacji[475].

Również w Polsce prawo do petycji może być postrzegane z tej perspektywy. Nie jest to jedynie prawo defensywne. Generuje ono obowiązek państwa do podjęcia jakiegoś aktywnego działania. Nawet jeżeli wywołuje ono jedynie powinność udzielenia odpowiedzi, daje możliwość podjęcia dialogu pomiędzy adresatem a nadawcą[476].

Dokonana w niniejszej pracy analiza niemieckiego porządku prawnego wyraźnie wskazuje, że petycja jest w Niemczech terminem zbiorczym. Określenie to zawiera w sobie zarówno prośby, jak i skargi. W związku z tym błędna jest analiza prawnoporównawcza potwierdzająca tezę, że petycja nie tylko w Polsce, ale i w Niemczech jest terminem odmiennym od próśb i skarg[477]. W tym zakresie w polskiej literaturze można się spotkać z przykładami dokonywania analizy niemieckich przepisów w sposób skrótowy. Podejście takie wprowadza czytelnika w błąd, co w konsekwencji prowadzi do błędnych wniosków wyciąganych w oparciu o dyrektywy wykładni prawnoporównawczej[478]. Problem ten zauważa też E. Wójcicka[479]. Podnosi ona, że błędnie podaje się przykłady konstytucji innych krajów na odrębne traktowanie petycji od prób i skarg. Wskazuje w tym miejscu konstytucje Holandii, Belgii, Hiszpanii, Szwecji czy Grecji[480].

Problem definicji petycji w prawie niemieckim skupia się jedynie na dokładnym rozróżnieniu skargi od prośby. Ma to znaczenie z punktu widzenia niemieckiego prawa, głównie w kontekście Komisji Petycji Bundestagu, która ma różne uprawnienia przy rozpatrywaniu skarg i próśb zgodnie z art. 45c ust. 2 UZ[481]. Stan ten jest poddawany dość poważnej krytyce[482]. W tym kontekście jako skargę definiuje się petycję odnoszącą się do przeszłego niepożądanego działania władzy publicznej. Prośby natomiast służą obywatelom do urzeczywistnienia interesu ogółu, a nie do naprawiania naruszenia prawa w sprawach indywidualnych. Na ich podstawie autor stara się wywrzeć wpływ na przyszłe decyzje polityczne lub wydanie nowego prawa[483]. Podnosi się, że odróżnienie prośby od skargi jest często bezowocne i niepotrzebne[484]. Natomiast abstrahując od uprawnień Komisji Petycji, jest to zagadnienie mało znaczące z uwagi na to, że rozpatrywanie

[475] U. Riehm, C. Coenen, R. Lindner, C. Blümel, *Bürgerbeteiligung*…, s. 246–247.
[476] Por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, art. 63, s. 2.
[477] H. Zięba-Załucka, *Prawo petycji w Rzeczypospolitej*…, s. 18; K. Działocha, *Prawo petycji*…, s. 2; uzasadnienie projektu ustawy o petycjach, druk sejmowy Sejmu VII kadencji nr 2135, https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/468173F83ED010BFC1257C7D0044FEB7/%24File/2135.pdf (13.02.2020), s. 2.
[478] Zięba-Załucka H., *Prawo petycji jako forma*…, s. 21.
[479] E. Wójcicka, *Prawo petycji w Rzeczpospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, s. 30.
[480] *Ibidem*, s. 31.
[481] C. Stöhr, *Anhörungen*…, s. 88.
[482] R. Lindner, U. Riehm, *Modernisierung des Petitionswesens und der Einsatz neuer Medien*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen" 2009, nr 3, s. 501.
[483] T. Würtenberger, *Massenpetitionen als*…, s. 391.
[484] M. Terbille, *Das Petitionsrecht*…, s. 67.

zarówno skargi, jak i prośby jest dokonywane zgodnie z tą samą procedurą. Z punktu widzenia art. 17 UZ rozgraniczanie od siebie terminów *skarga* i *prośba* jest nieistotne. Zarówno prośba, jak i skarga mają *petitum* ukierunkowane na zmianę lub skorygowanie przedłożonego zagadnienia[485]. Dodatkowo zauważa się problemy przy rozróżnianiu próśb od skarg i postuluje zmianę art. 45c UZ w celu zrównania tych terminów także w zakresie uprawnień Komisji Petycji[486].

[485] T. Würtenberger, *Art. 45c GG* [w:] *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, red. W. Kahl, C. Waldhoff, C. Walter, Heidelberg 2018, s. 59.
[486] R. Bockhofer, *Wie die Achtung vor Petitionen erhöht werden kann* [w:] *Mit Petitionen Politik verändern*, red. R. Bockhofer, Baden-Baden 1999, s. 378.

Rozdział III. Bundestag jako adresat petycji

Na wstępie niezbędne jest określenie, jakim rodzajem organu państwa jest Bundestag. W tym zakresie często w literaturze polskiej pojawiają się informację charakteryzujące Bundestag jako jedną z dwóch izb niemieckiego parlamentu, obok Bundesratu [487]. W niemieckiej literaturze wskazuje się, że Bundestag jest raczej organem samodzielnie tworzącym parlament federacji[488]. Jego pełna nazwa to Deutsche Bundestag[489] i ma ona swoje korzenie w tradycji niemieckiego parlamentaryzmu[490]. Słowo *Bundesrat* można przetłumaczyć na język polski jako Rada Związkowa[491]. Można także powiedzieć, że organ ten wypełnia funkcje izby parlamentu[492]. Jednak J.W. Tkaczyński zwraca uwagę na pojawiające się błędy w tłumaczeniu na język polski słów *Bundestag* i *Bundesrat*, które sugerowałyby, że są to izby parlamentu[493]. Słusznie wskazuje on, że skoro Bundesrat „jest jednym z naczelnych organów państwa, nie może być ona równocześnie częścią innego organu. Piramidalnym, zatem nieporozumieniem ustrojowym jest przedstawianie Bundesratu jako drugiej, bądź wyższej izby parlamentu niemieckiego" [494]. Rozróżnienie, czy Bundestag jest parlamentem, czy izbą parlamentu, ma jedynie charakter terminologiczny, który nie przekłada się na sferę prawa materialnego[495].

Pośród wszystkich najwyższych organów państwa Bundestag jest jedynym, którego członkowie są wybierani bezpośrednio przez obywateli. Podnosi się, że jest to organ reprezentujący naród i dlatego jego rozstrzygnięcia są hipotetyczną wolą narodu[496]. W związku z tym Bundestag jako adresat petycji ma szczególną pozycję. Jest przede wszystkim organem właściwym w sprawach ustawodawczych, co jest tematem wielu przedkładanych do niego petycji. Jednak wstępuje on również w roli pośrednika pomiędzy osobą zainteresowaną i organem właściwym do rozwiązania kwestii poruszanych w petycji[497].

---

[487] Np. K. Działocha, *Prawo petycji*…, s. 8.
[488] P. Silberkuhl, *Der Bundestag, Vorbemerkungen* [w:] *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, red. D. Hömig, Baden-Baden 2010, s. 335.
[489] K. Weber [w:] *Creifelds Rechtswörterbuch*, red. K. Weber, München 2007, s. 499.
[490] H. Klein, *Stellung und Aufgaben des Bundestages* [w:] *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Demokratie- Bundesorgane*, t. 3, red. J. Isensee, P. Kirchof, Heidelberg 2005, s. 712.
[491] K.A. Wojtaszczyk, *Bundestag i Bundesrat w Republice Federalnej Niemiec*, Warszawa 1993, s. 9.
[492] M. Bożek, *System konstytucyjny Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2017, s. 79.
[493] J.W. Tkaczyński, *Prawo ustrojowe Niemiec*, Kraków 2015, s. 236.
[494] *Ibidem*, s. 257.
[495] R. Herzog, *Pozycja Bundestagu w demokratycznym państwie Federalnym* [w:] *Parlament Republiki Federalnej Niemiec*, red. I. Isensee, P, Kirchof, Warszawa 1995, s. 197.
[496] H. Klein, *Stellung*…, s. 712.
[497] U. Riehm, C. Coenen, R. Lindner, C. Blümel, *Bürgerbeteiligung*…, s. 38.

1. Stosunek Bundestagu do innych organów w zakresie przedłożonej petycji

W literaturze wskazuje się na fakt, iż petycja do parlamentu ogranicza się często tylko do funkcji integracyjnej. W związku z trójpodziałem władzy oraz federalnym charakterem państwa parlament zwykle nie jest władny, aby w przedłożonej mu do rozpatrzenia sprawie podjąć konkretne rozstrzygnięcia[498]. W przypadku, gdy sprawa mieści się w kompetencji legislacyjnej parlamentów krajów związkowych, Bundestag jest władny jedynie do stwierdzenia swojej niewłaściwości i przekazania sprawy odpowiedniemu parlamentowi[499].

Bundestag w stosunku do egzekutywy zajmuje pozycję organu kontrolnego. Sprawowanie tej roli jest głęboko zakorzenione w tradycji konstytucyjnej Niemiec[500]. W związku z tym głównym punktem ciężkości petycji zaadresowanej do Bundestagu będzie działalność władzy wykonawczej. W tym zakresie Komisja Petycji władna jest rozpatrzeć wszystkie skargi odnoszące się do administracji publicznej, wchodzące w zakres kompetencji organów federalnych[501].

Nadawca petycji nie może mieć jednak roszczenia o zawieszenie toczącego się postępowania administracyjnego do czasu rozstrzygnięcia petycji przedłożonej do parlamentu. W praktyce natomiast zdarzają się przypadki, w których organy administracji zawieszają swoje postępowania do czasu rozstrzygnięcia petycji przez Bundestagu lub parlamenty krajów związkowych[502].

W relacjach Bundestagu do wymiaru sprawiedliwości zwraca się uwagę przede wszystkim na art. 97 ust. 1 UZ. Zgodnie z tym przepisem sędziowie są niezależni i podlegają jedynie prawu. Tak więc nie można dopuścić, aby niezależność sądownictwa była podważana przez władzę legislacyjną, która w toku postępowania petycyjnego zmienia prawomocne wyroki sądowe[503]. Zauważa się natomiast, że nie wszystkie petycje adresowane do Bundestagu, których przedmiotem jest działalność orzecznicza sądów, są sprzeczne z trójpodziałem władzy.

Przede wszystkim nie można odmówić nadawcy jednoczesnego dochodzenia jego praw w postępowaniu sądowym oraz na drodze prośby lub skargi do Bundestagu[504]. Akt przedłożenia petycji do Bundestagu skierowanej przeciwko prawomocnemu wyrokowi nie

[498] W.G. Vitzthum, W. März, *§ 45 Der Petitionsausschuß*, s. 1226.
[499] *Ibidem*, s. 1227.
[500] W. Eitel, *Das Grundrecht*…, s. 235.
[501] W.G. Vitzthum, W. März, *§ 45 Der Petitionsausschuß*, s. 1227.
[502] H. Lüth, *Von der Untertanenbitte*…, 84.
[503] W.G. Vitzthum, W. März, *§ 45 Der Petitionsausschuß*, s. 1227.
[504] R. Schick, *Petitionen*…, s. 87.

stanowi jeszcze naruszenia zasady trójpodziału władzy[505]. Komisja Petycji nie ma możliwości zmiany prawomocnych orzeczeń, ale często bywa pomocna w wytłumaczeniu nadawcy petycji podstaw niekorzystnego rozstrzygnięcia sądowego, tak aby było dla niego bardziej zrozumiałe[506]. Co więcej, petycja, która odnosi się do jakiegoś wyroku sądowego, może stanowić przyczynek do podjęcia debaty publicznej na wskazany temat[507]. Przedłożenie petycji może być również przyczynkiem do skorzystania przez parlament ze swoich głównych kompetencji legislacyjnych, nadając petycji w pewnym sensie charakter inicjatywy obywatelskiej[508]. Jak wskazuje Komisja Petycji, do tego celu może być wykorzystana zarówno petycja w formie prośby, jak i skargi. Informacje zawarte w skardze, odnoszące się do zdarzeń przeszłych, wskazujące na jakieś nieprawidłowości, często przyczyniają się do skorzystania przez odpowiednie organy z inicjatywy ustawodawczej w tym zakresie[509]. Oczywiście możliwe, że nadawca petycji nie skorzysta ze zmiany w prawie, gdy w sprawie istnieje już prawomocne orzeczenie sądu, ale inne osoby w przyszłych sprawach sądowych mogą to zrobić. Niewykluczona jest natomiast sytuacja, że proces legislacyjny zapoczątkowany przez petycję zakończy się przed ostatecznym wyrokiem. W takim przypadku możliwe jest, że sąd będzie mógł orzekać na podstawie przepisów w nowym brzmieniu[510].

W zakresie zależności sądów od Bundestagu przedłożona petycja może być przyczynkiem do zastosowania art. 98 ust. 2 UZ. Przepis ten stanowi, że jeżeli sędzia federalny w ramach urzędu lub poza nim dopuści się naruszenia zasad Ustawy Zasadniczej lub porządku konstytucyjnego kraju związkowego, FTK może na wniosek Bundestagu większością dwóch trzecich głosów zarządzić przeniesienie sędziego na inny urząd lub w stan spoczynku. W przypadku wykroczenia umyślnego może orzec o zwolnieniu.

2. Funkcje petycji do parlamentu

2.1. Petycja jako instrument ochrony prawnej

Jednym z celów, dla którego petycje są kierowane do Bundestagu, jest ochrona prawna przed niesprawiedliwymi z punktu widzenia nadawcy działaniami organów administracji. W

[505] W. Eitel, *Das Grundrecht*…, s. 234.
[506] Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2018, BT-Drucksache 19/9900, http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/099/1909900.pdf (10.02.2020), s. 6.
[507] W.G. Vitzthum, W. März, *§ 45 Der Petitionsausschuß*, s. 1226.
[508] *Ibidem*, s. 1227.
[509] Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2018, BT-Drucksache 19/9900, http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/099/1909900.pdf (10.02.2020), s. 5.
[510] H. Lüth, *Von der Untertanenbitte*…, s. 84.

tym kontekście mówi się o tzw. małej funkcji prawa do petycji[511]. W ramach tej funkcji nadawca, wysyłając petycję w swojej indywidualnej sprawie, poszukuje wsparcia i ochrony prawnej. Petycję w takiej sytuacji charakteryzuje się jako prawo podstawowe do przedłożenia swego rodzaju apelacji do przedstawicielstwa narodu[512]. Tradycyjnie taka funkcja była bardzo istotna. Obecnie straciła ona na znaczeniu z uwagi na ustanowioną w art. 19 ust. 4 UZ gwarancję drogi sądowej. Zgodnie ze zd. 1 tego przepisu każdej osobie pokrzywdzonej w zakresie przysługujących jej praw przez władzę publiczną przysługuje droga sądowa[513]. Norma ta stanowi nie tylko gwarancję dostępu do sądu, ale i rzeczywistej ochrony prawnej[514]. Pomimo ograniczenia znaczenia funkcji petycji w tym zakresie nie zniknęła ona całkowicie i nadal zasadne jest jej wskazywanie. Słusznie podkreśla się, że z punktu widzenia obywatela petycja może cały czas stanowić niezwykle atrakcyjną formę ochrony prawnej. Przyczynia się do tego minimalny formalizm w porównaniu do postępowania sądowego. Nadawca petycji nie musi zwracać uwagi na jakiekolwiek terminy czy wymagania w postaci przymusu adwokackiego lub *gravamen*[515]. Może nawet wystosować ją w celu ochrony praw osób trzecich, co często wykorzystywane jest do ochrony ich praw podstawowych[516]. Istotne znaczenie ma też szerszy zakres kontroli niż w postępowaniu administracyjnym. Komisja bada problem przedstawiony jej w petycji nie tylko pod względem legalności, ale i celowości zastosowanych środków[517]. Postępowanie o rozpatrzenie petycji nie ma co prawda ani charakteru dewolutywnego, ani suspensywnego w stosunku do toczącego się postępowania sądowego czy administracyjnego. W związku z tym nie byłoby rozważne z punktu widzenia osoby zainteresowanej wynikiem postępowania ograniczanie się jedynie do przedłożenia petycji. Jednak może ona często stanowić ostatnioinstancyjny instrument do rozwiązywania spraw beznadziejnych. W literaturze określa się nawet petycję mianem *ściany płaczu dla obywateli*[518]. W związku z tym petycja skierowana do Bundestagu może być dla jej nadawcy ostatnią szansą na pozytywny finał jego sprawy. Skarga lub prośba do Bundestagu może stanowić uzupełnienie normalnej drogi sądowej lub administracyjnej, gdyż postępowanie o rozpatrzenie petycji biegnie niezależnie od wszelkich postępowań administracyjnych lub sądowych. Osoba będąca w sporze sądowym z organami państwa, nie czekając na prawomocne rozstrzygnięcie sądu, może zwrócić organowi

[511] J. Krüper, *Bürgerschaftlicher*…, s. 1119.
[512] K. Stern, *Das allgemeine Schutzinstrumentarium für die Grundrechte* [w:] *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, t. 3/2, red. K. Stern, M. Sachs, München 1994, s. 1139.
[513] Art. 19 ust. 4 UZ: „Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen".
[514] C. Enders, *Art. 19 GG* [w:] *BeckOK Grundgesetz*, red. V. Epping, C. Hillgruber, München 2020, nb. 51.
[515] R. Stettner, *Art. 17 GG*, s. 9.
[516] K. Stern, *Das allgemeine*…, s. 1161.
[517] T. Würtenberger, R.P. Schenken, *Das parlamentarische*…, s. 100.
[518] J. Burmeister, *Das Petitionsrecht*, s. 74.

ustawodawczemu uwagę na zaistniały problem prawny z prośbą o korzystne dla siebie doprecyzowanie uregulowań w tym zakresie na przyszłość.

2.2. Petycja jako instrument politycznej partycypacji obywateli

Petycje do Bundestagu z uwagi na specyficzny rodzaj adresata mogą spełniać różne funkcje. W tym kontekście szczególne znaczenie mają petycje z żądaniami, pod którymi podpisuje się większa liczba osób, a zwłaszcza petycje masowe. Petycje wystosowane przez kilkanaście tysięcy osób są wyraźnym sygnałem dla osób rządzących i mogą stanowić poważy impuls do zmiany polityki państwa. Komisja Petycji wskazuje, że prośby i skargi skierowane do Bundestagu powodują istotne sprzężenie zwrotne, wywierając wpływ na tworzone ustawodawstwo[519]. J. Rosegger stwierdził nawet, że masowa petycja polityczna jest sposobem na psychiczne terroryzowanie rządzących, aby podjęli konkretne działania[520].

Zatem petycje, które zyskały aprobatę dużych mas społecznych, ukierunkowane są na korygowanie polityki państwa. Co do zasady nie stanowią one narzędzia ochrony prawnej ukierunkowanego na korygowanie decyzji władzy publicznej w indywidualnych przypadkach. Wyrażają one rozdźwięk pomiędzy politycznymi wyobrażeniami reprezentantów narodu i organów władzy a wyobrażeniami mniejszościowych grup społecznych na kierunki rozwoju państwa[521]. Zazwyczaj są one inicjowane nie tylko przez pojedyncze osoby, ale i całe grupy społeczne w celu rozpoczęcia publicznej debaty. Masowe petycje opierają się na zorganizowanej spontaniczności z uwagi na to, że zawierają jasno określone żądania polityczne, które są możliwe do spontanicznego poparcia przez niezrzeszone jednostki[522].

Sposób oraz intensywność, w jaki petycje o charakterze politycznym oddziaływały na osoby sprawujące władzę, podlegały rozwojowi wraz z zachodzącymi przemianami społecznymi. Jeszcze w pierwsze połowie XIX w. petycje masowe były ukierunkowane przeciwko władzy odrzucającej idee demokratycznego państwa prawa. Z biegiem czasu ich treść zmieniła się z kwestionowania ogólnego porządku publicznego państwa na wykazywanie jedynie politycznego niezadowolenia w pewnych dziedzinach, niekwestionującego konstytucyjnego porządku państwa[523]. Od lat sześćdziesiątych XX w. zaczęła zwiększać się liczba osób, które nie ufały mechanizmom demokracji reprezentatywnej – systemu, który miał mieć odpowiedzi na socjalne i ekonomiczne problemy państwa. Szacuje się, że 25–30% społeczeństwa było zainteresowanych aktywnym

[519] Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2018, BT-Drucksache 19/9900, http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/099/1909900.pdf (10.02.2020), s. 6.
[520] H.L. Rosegger, *Petitionen…,* s. 35.
[521] T. Würtenberger, *Massenpetitionen als*…, s. 384.
[522] *Ibidem,* s. 383.
[523] T. Würtenberger, *Massenpetitionen zielen*…, s. 169.

współtworzeniem kierunków rozwoju państwa. W tym zakresie mówi się wręcz o zjawisku „rewolucji partycypacyjnej”[524]. Coraz częściej aktywnie zorientowani obywatele akcentowali w petycjach prawa jednostki w stosunku do państwa. Petycje masowe odnajdywały swoje szczególne znaczenie w systemie demokratycznym, gdy polityczna większość nie przykładała znaczenia do pluralistycznych mechanizmów wypracowywania konsensusu z mniejszościami politycznymi. Okazały się one doskonałym narzędziem wywierania nacisku na rządzących do implementacji polityki dbającej o prawa tych grup społecznych[525]. Reagowanie na petycje masowe w demokracji reprezentatywnej należy do dobrego politycznego stylu i może nawet do politycznej mądrości[526].

W literaturze funkcję petycji jako formy sprawowania władzy przez obywateli nazywa się „dużą funkcją” petycji[527]. Za pomocą tak postrzeganej prośby i skargi jednostka ma możliwość wywrzeć wpływ na proces podejmowania decyzji w państwie, wypełniając zadania podobne do tych podejmowanych przez zawodowych lobbystów[528]. W dzisiejszym demokratycznym państwie prawo do petycji daje też możliwość wpływania na przebieg procesu ustawodawczego różnego rodzaju organizacjom reprezentującym interesy różnych grup społecznych[529]. Co więcej, można znaleźć poglądy określające art. 17 UZ jako swego rodzaju konstytucję dla lobbingu[530]. Natomiast podnosi się także, żeby nie przeceniać znaczenia petycji jako środka nacisku na organy stanowiące prawo. Zwraca się uwagę, że wpływ masowych petycji w porównaniu do wpływu lobbystów i partii politycznych jest dość ograniczony[531].

Patrząc z perspektywy petycji masowych, konstrukcja zwarta w art. 17 UZ wykazuje podobieństwa do instytucji demokracji bezpośredniej[532], jednak petycja nie jest powszechnie uznana za jedną z takich instytucji[533]. Można zaryzykować stwierdzenie, że inicjatywa ludowa występująca w poszczególnych krajach związkowych jest rozwiniętą formą petycji zbiorowych i masowych[534]. Można odnaleźć głosy odmawiające ochrony art. 17 UZ petycjom, które próbują wywrzeć wpływ na proces kształtowania się opinii politycznych[535]. Niektórzy autorzy stoją na stanowisku, że prawo do petycji w pierwszej kolejności jest stworzone, aby obywatel miał

[524] T. Würtenberger, *Massenpetitionen als*…, s. 385.
[525] T. Würtenberger, *Massenpetitionen zielen*…, s. 170.
[526] T. Würtenberger, *Massenpetitionen als*…, s. 394.
[527] J. Krüper, *Bürgerschaftlicher*…, s. 1119.
[528] T. Würtenberger, *Massenpetitionen als*…, s. 388.
[529] K. Korinek, *Das Petitionsrecht*…, s. 27.
[530] W. Steffani, *§ 49 Formen, Verfahren und Wirkungen der parlamentarischen Kontrolle* [w:] *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, red. H. Schneider, W. Zeh, Berlin 1989, s. 1337.
[531] G. Krings, *Art. 17 GG*, s. 4.
[532] A. Jungherr, *E-Petition in Deutschland/ Zwischen niedrigschwelligem Partizipationsangebot und quasi-plebiszitärer Nutzung*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen” 2011, nr 3, s. 525.
[533] J. Burmeister, *Das Petitionsrecht*, s. 82.
[534] E. Röper, *Parlamentarische Behandlung von Bürgeranträgen/Volksinitiativen*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen” 1997, nr 3, s. 462.
[535] T. Würtenberger, *Art. 45c GG*, s. 16.

narzędzie do poszukiwania pomocy, a nie jako narzędzie współrządzenia. W związku z tym wysuwa się twierdzenia, że prawo do petycji nie jest przeznaczone do tego, aby umożliwić obywatelowi bezpośredni wpływ na ustawodawstwo[536].

Istotnym argumentem jest także to, że ustrój RFN został skonstruowany zgodnie z modelem demokracji reprezentacyjnej[537]. Co prawda art. 20 ust. 2 zd. 2 UZ wskazuje, że władza w państwie jest sprawowana przez Naród w formie zarówno wyborów, jak i plebiscytów, jednak Ustawa Zasadnicza nie wskazuje bezpośrednio petycji jako jednej z form plebiscytowych sprawowania władzy. Powszechnie uznaje się, że jako instytucję demokracji bezpośredniej należy postrzegać przewidziane w art. 29, 118 i 118a UZ referendum decydujące o przyłączeniu do federacji nowych krajów związkowych oraz zawarte w art. 146 UZ referendum przyjmujące nową konstytucję po zjednoczeniu Niemiec[538]. Poza wskazanymi powyżej sposobami Ustawa Zasadnicza nie stanowi, że prawo do petycji jest jednym ze sposobów sprawowania władzy przez obywateli, pomimo iż petycja zawiera elementy plebiscytowe[539].

Żeby zaliczyć petycję do jednej z form demokracji bezpośredniej, musiałaby ona posiadać pewne cechy charakterystyczne dla tej formy sprawowania władzy. Niestety odformalizowany charakter petycji jest właśnie tym elementem, który odróżnia ją od referendum. Forma ta sprawia, że nie można stwierdzić, czy przedłożona petycja podpisana przez znaczącą liczbę osób jest odwzorowaniem zdania całego narodu albo jego przeważającej części. Poprawnie przeprowadzone referendum umożliwia wypowiedzenie się wszystkim obywatelom, dzięki czemu ukazuje dokładniejszy obraz nastrojów społecznych. W tym kontekście petycja dokumentuje jedynie zdanie części społeczeństwa, która jest dobrze zorganizowana i aktywna politycznie[540].

Poza tym, jak wskazuj FTK, oddanie głosu w ramach urzędowo przeprowadzonego referendum jest wyrazem aktywnego obywatelskiego udziału w procesie kształtowania woli państwa i nie ma charakteru defensywno-prawnego, tak jak to jest w przypadku art. 17 UZ[541]. W związku z tym formalnie przeprowadzone referendum nie będzie chronione przez art. 17 UZ[542]. Federalny Trybunał Konstytucyjny podnosi, że prawo do swobodnego wyrażania opinii oraz prawo do składania petycji nie uprawniają obywatela do tego, aby państwo dało mu możliwość wyrażenia swojej opinii w odpowiedzi na oficjalne zapytanie, aby żądać od państwa możliwości wyrażenia

[536] W. Eitel, *Das Grundrecht*…, s. 250.
[537] H. Schneider, *Das parlamentarisches System* [w:] *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, red. E. Benda, W. Maihofer, H. Vogel, Berlin 1994, s. 551.
[538] G. Krings*, Die Grenzen der „direkten Demokratie" aus parlamentarischer Sicht* [w:] *Perspektiven und Grenzen „direkter Demokratie"*, red. R.T. Baus, T. Montag, Berlin 2012, s. 14.
[539] T. Würtenberger, *Massenpetitionen als*…, s. 388.
[540] *Ibidem*, s. 389.
[541] Orzeczenie FTK z 30 lipca 1958 r., sygn. 2 BvF 3/58, 6/58, „Neue Juristische Wochenschrift" 1958, s. 1339.
[542] R. Stettner, *Art. 17 GG*, s. 39.

swojej opinii w referendum, którego wyniki zostałyby przedstawione później parlamentowi[543]. Ponadto FTK wskazuje, że złożenie petycji nie może być dokonane w głosowaniu tajnym, tak jak to jest w przypadku referendum[544].

Trudno jest jednoznacznie odrzucić twierdzenie, że prawo do petycji nie jest instytucją demokracji bezpośredniej, i część autorów tak też je definiuje[545]. K. Korinek stoi na stanowisku, że twierdzenie, jakoby petycja nie była instytucją demokracji bezpośredniej, jest oparte na błędzie metodologicznym. Uważa on, że nieprawdziwe jest zdanie, jakoby Ustawa Zasadnicza opowiadała się za reprezentacyjną formą rządów wykluczającą elementy plebiscytowe w sytuacji, gdy istnieje art. 17 UZ[546]. Wskazuje on na bliskie pokrewieństwo petycji oraz ludowej inicjatywy ustawodawczej. Inicjatywa ludowa, która ze względów formalnych została przeprowadzona błędnie albo miała zbyt mało podpisów poparcia, może zostać uznana za petycję[547]. W tym kontekście mówi się o inicjatywie ludowej jako o kwalifikowanej formie petycji[548].

Niewątpliwie petycja umożliwia zarówno obywatelom, jak i obcokrajowcom aktywny udział w życiu politycznym państwa. Sam akt zbierania podpisów pod konkretną petycją oraz prowadzenie w tym celu kampanii informacyjnej pozwala na zwiększenie świadomości politycznej społeczeństwa oraz wprowadzenie do debaty publicznej tematów, które nie są popularne. Zbieranie podpisów pod petycją jest często wykorzystywane jako część kampanii promującej jakiś problem społeczny. Szczególnie skuteczne w tym kontekście są petycje elektroniczne, które coraz częściej są wykorzystywane do tego celu w Unii Europejskiej[549]. Ze względu na prowadzenie takiej kampanii politycznej przypisuje się petycji funkcję mobilizacyjną społeczeństwa[550]. Takie aktywizowanie społeczeństwa poprzez petycje zbiorowe i masowe jest elementem żywej kultury demokratycznej, która ma istotne znaczenie również w ramach istniejącego w Niemczech systemu demokracji pośredniej[551]. Należy przy tym wskazać, że taka forma partycypacji społeczeństwa w debacie publicznej, która kształtuje politykę państwa, jest niezwykle popularna. Wskazują na to przede wszystkim dane statystyczne liczby petycji składanych co roku do Bundestagu (zob. załącznik nr 2).

Należy zwrócić uwagę, że prawo do petycji w Niemczech, w porównaniu np. do Polski, jest w wyjątkowej sytuacji i wypełnia w zakresie elementów demokracji bezpośredniej pewną istotną

[543] Orzeczenie FTK z 23 czerwca 1958 r., sygn. 2 BvQ 3/58, BeckRS 1958, 237.
[544] Orzeczenie FTK z 30 lipca 1958 r., sygn. 2 BvF 3/58, 6/58, „Neue Juristische Wochenschrift" 1958, s. 1339.
[545] A. Rinken, *Das Petitionsrecht*…, s. 114.
[546] K. Korinek, *Das Petitionsrecht*…, s. 32.
[547] *Ibidem*, s. 33.
[548] J. Rux, *Direkte Demokratie in Deutschland*, Baden-Baden 2008, s. 44.
[549] L. Mosca, D. Santucci, *Petitioning Online. The Role of E-Petitions in Web Campaigning* [w:] *Political Campaigning on the Web*, red. S. Baringhorst, V. Kneip, J. Niesyto, Bielefeld 2009, s. 135–141.
[550] U. Riehm, C. Coenen, R. Lindner, C. Blümel, *Bürgerbeteiligung*…, s. 42.
[551] T. Würtenberger, *Massenpetitionen als*…, s. 388.

lukę. Jak już zostało wspomniane, art. 20 ust. 2 UZ stanowi, że władzę w państwie sprawuje Naród poprzez wybory i plebiscyty. Należy wskazać, że o ile wybory odbywają się w RFN regularnie, co 4 lata, to plebiscyty nie odbywają się w ogóle[552]. W Ustawie Zasadniczej nie ma ludowej inicjatywy ustawodawczej. Możliwość zorganizowania referendum została ograniczona do wcześniej wymienionych sytuacji. Tak dalece poczynione ograniczenia w Ustawie Zasadniczej są wynikiem negatywnych doświadczeń z okresu narodowego socjalizmu oraz Republiki Weimarskiej, kiedy to dochodziło do nadużyć w korzystaniu z instrumentów demokracji bezpośredniej[553]. W związku z tym mówi się, że model demokracji reprezentacyjnej funkcjonujący w Niemczech nabiera odrobinę życia dzięki prawu do petycji. Komisja Petycji natomiast charakteryzowana jest w tym kontekście jako komisja obywatelska, która uzupełnia reprezentacyjność parlamentu[554].

Biorąc powyższe pod uwagę, prawo do petycji nabiera dodatkowego znaczenia, dając społeczeństwu możliwość zainicjowania procesu legislacyjnego. W tym kontekście nazywa się petycje obrazem lustrzanym poglądów opinii publicznej[555]. Należy przyznać jednak, że art. 76 ust. 1 UZ formalnie stanowi, że inicjatywę ustawodawczą ma jedynie rząd, grupa parlamentarzystów oraz Bundesrat. W związku z tym nie można formalnie określić prawa do petycji jako elementu rozszerzającego katalog podmiotów posiadających inicjatywę ustawodawczą. Nie można także jednoznacznie stwierdzić, że plebiscytowy charakter petycji ogranicza parlamentarną wolność podejmowania decyzji[556]. Jednak z faktycznego punktu widzenia petycja do Bundestagu stanowi pewien rodzaj inicjatywy ustawodawczej[557]. W związku z tym petycje, zwłaszcza zbiorowe i masowe, mają niewątpliwie charakter polityczny. Do takiego też wniosku doszli twórcy Konstytucji Brandenburgii, umieszczając prawo do petycji w rozdziale zatytułowanym: *Prawa do kształtowania polityki* (*Politische Gestaltungsrechte*).

W kontekście rozszerzania modelu demokracji reprezentatywnej o elementy partycypacji obywatelskiej zwraca się uwagę na instrument petycji publicznej do Bundestagu[558]. Ten rodzaj petycji został wprowadzony w 2005 r. i jest wzorowany na petycji do regionalnego parlamentu Szkocji[559]. Celem, jaki przyświecał twórcom petycji publicznej, było wzmocnienie demokracji pośredniej w Niemczech. Forma petycji miała służyć polepszeniu komunikacji między obywatelami

[552] H. Meyer, *Volksabstimmungen im Bund: Verfassungslage nach Zeitgeist*, „Juristen Zeitung" 2012, nr 11, s. 538.
[553] P. Krause, *Verfassungsrechtliche Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie* [w:] *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, t. 3, red. J. Isensee, P. Kirchhof, Bonn 2005, s.63.
[554] W. Narr, *Erfahrungen*…, s. 258.
[555] K. Mattern, *Petitionsrecht*, s. 638.
[556] R. Stettner, *Art. 17 GG*, s. 19.
[557] T. Würtenberger, R.P. Schenke, *Das parlamentarische*…, s. 104.
[558] R. Lindner, U. Riehm, *Modernisierung*…, s. 511.
[559] H. Bauer, *Demokratisch inspirierte Petitionsrechtsmodernisierungen* [w:] *Verfassungsstaatlichkeit im Wandel. Festschrift für Thomas Würtenberger zum 70*, red. D. Heckmann, R. Schenke, G. Sydow, Berlin 2013, s. 641.

a parlamentarzystami oraz włączeniu obywateli w proces podejmowania decyzji[560]. Petycja publiczna z sukcesem wpłynęła na transparentność postępowania w sprawie rozpatrzenia petycji, stając się istotnym elementem politycznej partycypacji obywateli[561].

Cechy szczególne, które wyróżniają petycję publiczną na tle innych rodzajów petycji, to forma elektroniczna oraz założenie, że jej treść musi być odpowiednia do powszechnej debaty ze względu na interes publiczny. Prośba lub skarga spełniająca te wymogi jest publikowana na stronach internetowych Bundestagu. Poprzez opublikowanie petycji w internecie daje się obywatelom możliwość przedyskutowania zagadnień wskazanych w prośbie lub skardze oraz podpisania się pod konkretnym wnioskiem.

Komisja Petycji wskazuje, że petycja publiczna stała się liderem wśród usług oferowanych przez Bundestag poprzez internet. Liczba użytkowników portalu wzrosła z ponad 2 milionów w 2016 r.[562] do 3,3 miliona użytkowników w 2019 r.[563] Natomiast w 2016 r. drogą elektroniczną złożono 3698 petycji, co stanowi 33% wszystkich petycji złożonych tego roku do Bundestagu[564]. Podobnie statystyki te wyglądały w kolejnych latach: 33% w 2017 r.[565], 36% w 2018 r.[566], 36% w 2019 r.[567] Od 2016 r. użytkownicy portalu mają też możliwość reklamowania konkretnych petycji na innych platformach społecznościowych poprzez tzw. podlinkowanie, wskazując zainteresowanym osobom precyzyjny adres strony WWW, na której znajduje się konkretna petycja. W planach są dalsze usprawnienia, które mają wpłynąć na zwiększenie dostępności tej usługi. Rozważane jest stworzenie aplikacji na telefony komórkowe, która zwiększyłaby funkcjonalność portalu dla osób korzystających z internetu poprzez urządzenia mobilne[568].

Osoby, których upublicznione petycje w ciągu czterech tygodni pozyskają 50 tysięcy podpisów, kwalifikują się do bycia wysłuchanymi na posiedzeniu Komisji Petycji. Wysłuchania te są publiczne, co oznacza, że zainteresowani obywatele mogą nie tylko być na

[560] Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2005, BT-Drucksache 16/2500, http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/025/1602500.pdf (10.02.2020), s. 10.
[561] H. Bauer, *Partizipation durch Petition – Zu Renaissance und Aufstieg des Petiotionsrechts in Deutschland und Europa*, „Die Öffentliche Verwaltung" 2014, nr 11, s. 459.
[562] Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2016, BT-Drucksache 18/12000, http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/120/1812000.pdf (10.02.2020), s. 6.
[563] Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2019, BT-Drucksache 19/21900, https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/219/1921900.pdf (10.02.2020), s. 6.
[564] Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2016, BT-Drucksache 18/12000, http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/120/1812000.pdf (10.02.2020), s. 6.
[565] Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2017, BT-Drucksache 19/2250, http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/022/1902250.pdf (10.02.2020), s. 7.
[566] Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2018, BT-Drucksache 19/9900, http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/099/1909900.pdf (10.02.2020), s. 7.
[567] Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2019, BT-Drucksache 19/21900, https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/219/1921900.pdf (10.02.2020), s. 7.
[568] Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2016, BT-Drucksache 18/12000, http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/120/1812000.pdf (10.02.2020), s. 8.

nim obecni, ale też posiedzenia te są transmitowane na żywo w internecie oraz nagrania z nich są później dostępne na stornie internetowej www.bundestag.de[569]. Wprowadzenie wymogu 50 tysięcy podpisów postrzegane jest przez niektórych jako próby przekształcenia petycji w instrument demokracji bezpośredniej. Pojawiają się pomysły dotyczące stworzenia kolejnego, wyższego wymogu, w ramach którego petycje będą rozpatrywane na sesji plenarnej Bundestagu. Oznaczałoby to, że pomimo nieistniejącej formalnie w RFN ludowej inicjatywy ustawodawczej obywatele mogliby składać do Bundestagu wnioski ustawodawcze, a w przypadku osiągnięcia przez nie wymogu liczby podpisów plenum musiałoby je rozpatrzyć. Odpowiadałoby to mniej więcej procedurom, które są zwykle stosowane w krajach związkowych jako inicjatywa ludowa[570].

Komisja Petycji zwraca uwagę, że petycja publiczna stanowi istotny wkład w budowanie coraz bardziej demokratycznego państwa[571]. W tym kontekście formułuje się m.in. pojęcia *e-demokracja* czy *e-partycypacja*, w które wpisuje się zjawisko e-petycji. E-demokrację można definiować jako wszystkie państwowe działania zmierzające do modernizacji demokracji za pomocą internetu. Są one bezpośrednio relewantne w stosunku do kwestii wzmocnienia obywatelskiego udziału w procesach politycznych, w szczególności poprzez ofertę internetowego dostępu do informacji, dyskusji i uczestnictwa w życiu politycznym. Natomiast e-partycypację rozumie się jako korzystanie przez państwo z internetu do celów stworzenia oferty udziału zainteresowanych obywateli w polityce państwa. Umożliwiałoby to dyskusję pomiędzy obywatelami, której wyniki będą brane pod uwagę w procesie podejmowania politycznych decyzji[572].

E-petycja ma w tym zakresie szczególne znaczenie z uwagi na to, iż jest to miejsce, w którym tematy dyskusji politycznej są dostarczane przez obywateli, a nie polityków. Zwraca się uwagę, że niemiecki model petycji publicznej do Bundestagu obok modelu szkockiego stanowi wyjątkową inicjatywę[573]. Zauważa się jednak także problemy z reprezentacyjnością petycji publicznej, która w jeszcze mniejszym stopniu niż zwykła petycja nie odzwierciedla opinii całości społeczeństwa. Z badań wynika, że główną grupą obywateli zaangażowanych w funkcjonowanie petycji publicznej są młodzi mężczyźni z wyższym wykształceniem[574].

[569] G. Hausding, *Im Dienst*…, s. 6.
[570] U. Riehm, K. Böhle, R. Lindner, C. Blümel, *Elektronische Petitionen*…, s. 288.
[571] Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2012, BT-Drucksache 17/13660, http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/17/136/1713660.pdf (10.02.2020), s. 8.
[572] U. Riehm, C. Coenen, R. Lindner, C. Blümel, *Bürgerbeteiligung*…, s. 112.
[573] *Ibidem*, s. 116.
[574] U. Riehm, M. Trénel, *Öffentliche Petitionen beim Deutschen Bundestag. Ergebnisse einer Petentenbefragung*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen" 2009, nr 3, s. 515.

2.3. Petycja jako źródło informacji i instrument kontroli

Petycja przedłożona do parlamentu ma dość szczególny charakter. W tym kontekście można spotkać stwierdzenia, że prawo do petycji nie jest jedynie prawem człowieka i obywatela. Oprócz tego prawo do petycji stanowi prawo parlamentu[575]. Rozwijając tę myśl, oczywiste jest, że zgodnie z art. 17 UZ nadawca petycji może się zwrócić z swoją skargą lub prośbą do poszczególnych organów administracji, które są właściwe w danej sprawie. Ma on jednak również możliwość skierowania swojej petycji do któregoś z organów przedstawicielskich narodu, których pozycja i sposób rozpatrywania petycji odbiega od tego reprezentowanego przez zwykłe organy administracji. Przede wszystkim Ustawa Zasadnicza nie wskazuje, że organy przedstawicielskie mają być właściwe do rozpatrywania petycji. Innymi słowy – podnosi się, że to właśnie art. 17 UZ nadaje im prawo i obowiązek do zajęcia się zagadnieniami poruszonymi w petycji[576]. Co więcej, Bundestag w ramach prawa do petycji posiada swoje prawa głęboko osadzone w tradycji parlamentaryzmu niemieckiego. Takim charakterystycznym uprawnieniem, którego nie posiadają właściwe organy, jest prawo Bundestagu do przekazania rozpatrzonej petycji rządowi federalnemu. Petycja taka jest wówczas opatrzona zaleceniami, aby rząd rozważył uwzględnienie w swoich przyszłych działaniach kwestie poruszone w prośbie lub skardze[577].

Dzięki swojej szczególnej pozycji oraz nadaniu organom przedstawicielskim narodu bardzo szerokiej właściwości do rozpatrzenia petycji Bundestag może uzyskać duży zakres informacji. Taka sytuacja może być postrzegana jako rozszerzenie sfery uprawnień parlamentu. Pomimo że finalnie parlament może nie być władny rozstrzygnąć daną kwestię, to uzyskana w procesie rozpatrywania petycji informacja może mieć duże znaczenie[578].

W związku z tym istotna będzie funkcja kontrolna petycji w kontekście Bundestagu. Może ona stanowić m.in. ważny element systemu kontroli parlamentarnej nad wykonywaniem swoich kompetencji przez rząd i administrację publiczną[579]. Co prawda rząd na podstawie przekazanej mu przez Bundestag petycji nie jest prawnie zobowiązany do podjęcia jakichkolwiek czynności, jednak ciąży na nim odpowiedzialność polityczna w stosunku do Bundestagu, który może ją wyegzekwować za pomocą innych dostępnych mu środków kontroli parlamentarnej, np. interpelacji poselskich[580].

---

[575] A. Rinken, *Das Petitionsrecht*…, s.115.
[576] *Ibidem*.
[577] W.G. Vitzthum, W. März, *§ 45 Der Petitionsausschuß*, s. 1228.
[578] A. Rinken, *Das Petitionsrecht*…, s.116.
[579] W. Steffani, *§ 49 Formen*…, s. 1329.
[580] H. Vonderbeck, *Verwaltungsgerichtliche*…, s. 309.

W kontekście funkcji kontrolnej w pierwszym projekcie ustawy dodającej art. 45c do Ustawy Zasadniczej określono Komisję Petycji nawet mianem parlamentarnego organu kontroli[581]. Podnoszono jednak, że taki przepis jest zbyteczny z uwagi na to, iż funkcja ta w sposób naturalny wypływa z funkcji parlamentu, którego częścią jest Komisja Petycji[582].

Można jednak odnaleźć pogląd wskazujący, że prawo do petycji nie jest instrumentem kontroli parlamentarnej, a jedynie elementem aktywizującym proces kontroli oraz pomocnym w jej przeprowadzeniu[583]. Niezaprzeczalnie jednak petycja jako jeden z elementów kontroli wpisuje się w system dbania o przestrzeganie przez egzekutywę zasady państwa prawa[584].

Petycje stanowią dla Bundestagu doskonałe źródło informacji, nie tylko w kontekście kontroli, jaką parlament sprawuje nad rządem. System utworzony w ramach prawa do petycji często nazywa się mianem społecznego systemu ostrzegawczego[585]. W ramach tego systemu nawet petycje indywidualne mogą stanowić źródło wiedzy o rozwijających się w państwie problemach czy umożliwić dostęp do niedostępnych na co dzień poglądów obywateli. Z petycji zbiorowych można odczytać nastroje społeczne w stosunku do konkretnych zagadnień[586].

Aby urzeczywistnić powyższe funkcje prawa do petycji, Bundestag ma szerokie kompetencje badania przedłożonej sprawy. Dzięki nim organy administracji są zobowiązane m.in. do udzielania ustnych oraz pisemnych informacji.

Jeżeli można mówić o petycji jako instrumencie kontroli, to na pewno różni się on zasadniczo od innych narzędzi, którymi dysponuje parlament. Różnica leży głównie w fakcie, że art. 17 UZ został stworzony z potrzeby zaspokojenia interesów obywateli, a nie interesów parlamentu[587]. W konsekwencji tego cały proces kontroli zainicjowany jest przez obywatela poprzez złożenie petycji. Komisja Petycji sama z własnej inicjatywy nie ma możliwości podejmowania jakichkolwiek działań. Jej aktywność jest inicjowana i legitymizowana przez przedłożoną petycję, umieszczając nadawcę petycji w centrum uwagi[588].

Działanie prawa do petycji jako instrumentu kontroli parlamentarnej jest uzależnione w duże mierze od niezależności parlamentarzystów. Deputowani do Bundestagu jako przedstawiciele całego narodu nie są związani zaleceniami lub instrukcjami i podlegają tylko swojemu sumieniu (art. 38 ust. 1 UZ). Jednak są oni ograniczani przez dyscyplinę klubów poselskich oraz większość parlamentarną. W związku z tym istotne jest zapewnianie praw

[581] Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes, BT-Drucksache 5/3965, https://dserver.bundestag.de/btd/05/039/0503965.pdf (10.02.2020).
[582] H. Seidel, *Das Petitionsrecht*…, s. 61.
[583] W.G. Vitzthum, *Petitionsrecht*…, s. 55.
[584] T. Würtenberger, R.P. Schenke, *Das parlamentarische*…, s. 106.
[585] S. Unger, *Art. 45c GG*, s.1293.
[586] T. Würtenberger, R.P. Schenke, *Das parlamentarische*…, s. 106.
[587] R. Schick, *Petitionen*…, s. 42.
[588] W.G. Vitzthum, *Petitionsrecht*…, s. 52–54.

mniejszości parlamentarnej w tym zakresie. Na powodzenie prac Komisji Petycji jednej strony ma wpływ z osobiste zaangażowanie poszczególnych parlamentarzystów. Z drugiej strony istotny jest też fakt, że stanowisko przewodniczącego Komisji było często obsadzane wyjątkowymi osobami. Nie traktowały one tej funkcji jako kolejnego szczebla w procesie szybkiej kariery politycznej, ale jako długookresowy polityczny angaż. Podkreśla się, że takie podejście do sprawowania funkcji przewodniczącego Komisji Petycji daje mu niezbędną niezależność[589].

W kontekście omawianych funkcji petycji przedkładanych do parlamentu można pokusić się o stwierdzenie, że rozróżnienie funkcji kontrolnej od informacyjnej jest zależne od osoby, która z tej funkcji korzysta. Dla parlamentarzystów, którzy są członkami rządzącej partii, przedłożona petycja będzie miała charakter bardziej informacyjny. Natomiast o funkcji kontrolnej będziemy mówić, przede wszystkim patrząc przez pryzmat parlamentarzysty należącego do opozycyjnej partii politycznej[590].

Warto też zwrócić uwagę, iż funkcja kontrolna prawa do petycji będzie miała inny charakter w przypadku petycji w postaci skargi oraz prośby. O ile przedłożenie skargi przez jednostkę koresponduje z wyżej opisanym mechanizmem kontroli egzekutywy przez legislatywę, to przedłożenie prośby o podjęcie inicjatywy ustawodawczej można określić jako formę samokontroli parlamentu. W takim przypadku parlament ma możliwość do reewaluacji wcześniej uchwalonego przez siebie prawa i podjęcia stosownych kroków legislacyjnych w tym zakresie[591].

3. Organy Bundestagu odpowiedzialne za rozpatrzenie petycji

W Bundestagu możemy odnaleźć dwa organy wyspecjalizowane do rozpatrywania petycji. Pierwszym z nich jest parlamentarna Komisja Petycji, która ma monopol na rozpatrywanie petycji skierowanych do Bundestagu. Drugim organem jest Pełnomocnik Bundestagu ds. Sił Zbrojnych, który rozpatruje petycje wystosowane przez żołnierzy.

Komisja Petycji jest odciążana od natłoku petycji przez sieć różnego rodzaju wyspecjalizowanych rzeczników. Wymienia się tu m.in. Pełnomocnika Bundestagu ds. Sił Zbrojnych, ale i Rzecznika Ochrony Danych Osobowych, Rzecznika Równouprawnienia czy Rzecznika Praw Pacjenta[592]. Jednak jako organ Bundestagu wymienia się jedynie Pełnomocnika Bundestagu ds. Sił Zbrojnych. Inne podmioty tego typu nie są kwalifikowane jako organy

[589] R. Schick, *Petitionen*…, s. 46.
[590] T. Wawzik, *Das Petitionswesen in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen" 1989, nr 1, s. 85.
[591] R. Schick, *Petitionen*…, s. 41.
[592] M. Kloepfer, *Verfassungsrecht II*…, s. 621.

Bundestagu, pomimo że parlament bierze udział w procesie wyboru osób do sprawowania tych funkcji. Przykładowo Bundestag wybiera Rzecznika Ochrony Danych Osobowych na pięcioletnią kadencje. Natomiast organ ten *de facto* nie jest związany żadnymi poleceniami, a organizacyjnie jest przyporządkowany do Federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych[593]. Rzecznik Praw Pacjentów może być co prawda parlamentarzystą, jednak jest wybierany przez rząd federalny oraz podlega Federalnemu Ministerstwu Zdrowia[594].

4. Komisja Petycji w Bundestagu

W literaturze wskazuje się, że już w XVI w. w Sejmie Świętego Cesarstwa Rzymskiego Narodu Niemieckiego okresowo tworzone były Komisje ds. Rozpatrywania Supliki[595]. Istnienie Komisji Petycji przewidywały także Regulaminy Reichstagu za czasów Konstytucji Cesarstwa Niemieckiego z 1871 r. oraz Republiki Weimarskiej[596]. Celem tworzenia tych organów było przede wszystkim odciążenie parlamentu w zakresie rozpatrywania petycji. Jednak dodatkowym pozytywnym aspektem funkcjonowania takich organów była możliwość dokładniejszego zbadania danej sprawy w mniejszym gronie i łatwiejszego znalezienia rozwiązania wyjątkowo trudnych problemów[597]. Również obecnie całość prac nad rozpatrywaniem petycji w Bundestagu nie jest wykonywana przez plenum parlamentu. Z uwagi na ogrom prac duża ich część przypada Komisji Petycji. Historycznie to regulamin parlamentu był jedynym aktem, który regulował istnienie Komisji Petycji, łącznie z przepisami postępowania w sprawie rozpatrzenia petycji[598]. W podobny sposób uregulowana była sytuacja Komisji Petycji w RFN po wejściu w życie Ustawy Zasadniczej z 1949 r. Artykuł 17 UZ wskazywał prawo jednostki do złożenia petycji, natomiast działalność Komisji Petycji była uregulowana tylko w Regulaminie Bundestagu. Sposób funkcjonowania Komisji w takim kształcie był jednak szeroko krytykowany. Wskazywano m.in. na przewlekłość postępowania petycyjnego. Krytykowano też wyposażenie Komisji w zbyt mało uprawnień, aby mogła ona odpowiednio wykonywać swoje zadania[599]. Rozgorzała na ten temat dyskusja, w której m.in. postulowano ustanowienie rzecznika praw obywatelskich[600]. Było to związane z pozytywnymi doświadczeniami wprowadzenia Pełnomocnika Bundestagu ds. Sił Zbrojnych w art.

[593] U. Riehm, C. Coenen, R. Lindner, C. Blümel, *Bürgerbeteiligung*…, s. 71.
[594] *Ibidem*, s. 72.
[595] H. Klein, *Art. 17 GG*, nb. 1.
[596] H. Bauer, *Art. 45c GG* [w:] *Grundgesetz-Kommentar*, t. 2, red. H. Dreier, Tübingen 2015, s. 1274.
[597] *Ibidem*, s. 1273.
[598] *Ibidem*, s. 1274.
[599] H. Bauer, *Art. 45c GG*, s. 1274.
[600] W. Banse, *Chronik der Bestrebungen um eine Reform des Petitionswesens im Deutschen Bundestag*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen" 1973, nr 2, s. 171–173.

45b UZ, który stanowi formę ombudsmana w zakresie ochrony praw podstawowych żołnierzy[601]. Propozycja ta nie doczekała się jednak realizacji. W trakcie prac parlamentarnych nad reformą Ustawy Zasadniczej podniesiono, że nie ma potrzeby stworzenia dodatkowego organu typu ombudsman. Podkreślano, że system ochrony prawnej w RFN w sposób wyczerpujący wypełnia zadania kontroli władzy wykonawczej oraz ochrony prawnej. Do takiego wniosku doprowadziły rodzime doświadczenia na poziomie krajów związkowych, gdzie ustanowienie ombudsmana nie przyniosło zamierzonych efektów[602]. Ponadto wskazano, że organ ten wyrósł z tradycji prawnej krajów unitarnych i w RFN ustanowienie rzecznika praw obywatelskich może być problematyczne z uwagi na federacyjny ustrój państwa[603]. W związku z powyższym zamiast wprowadzać nowe rozwiązania, postanowiono wzmocnić pozycję Komisji Petycji. Dzięki ustawowej możliwości delegacji uprawnień Komisji Petycji na jej poszczególnych członków parlamentarzyści zyskują w pewnym zakresie pozycję prawną podobną do ombudsmana[604].

W celu wcielenia w życie przyjętych założeń wprowadzono w 1975 r. do Ustawy Zasadniczej art. 45c. Zgodnie z tym przepisem Bundestag powołuje Komisję Petycji, do której obowiązków należy rozpatrywanie petycji kierowanych do Bundestagu. W ten sposób po raz pierwszy w historii konstytucjonalizmu niemieckiego Komisja Petycji została unormowana na poziomie konstytucyjnym.

Nowa regulacja niewątpliwe podniosła znaczenie Komisji Petycji poprzez fakt ustanowienia jej jako jednej z czterech stałych komisji w Bundestagu, obok Komisji ds. Unii Europejskiej (art. 45 UZ), Komisji Spraw Zagranicznych oraz Komisji Obrony Narodowej (art. 45a UZ). Tym samym powołanie Komisji Petycji istniejącej przez całą długość kadencji Bundestagu jest obowiązkowe. W tym zakresie zabrana została parlamentowi część jego autonomii[605]. Co więcej, podnosi się, że z obowiązkiem powołania Komisji koresponduje prawo podmiotowe obywateli do jej ustanowienia przez Bundestag. Brak Komisji mógłby stanowić podstawę skargi do Trybunału Konstytucyjnego na podstawie art. 17 UZ w zw. z art. 45c UZ z uwagi na to, że istnienie Komisji Petycji stanowi gwarancję efektywności prawa do petycji[606].

Drugim znamiennym elementem, poprzez który Komisja zyskała istotną pozycję pośród innych organów, jest wskazanie w art. 45c ust. 2 UZ, że uprawnienia Komisji zajmującej się rozpatrywaniem zażaleń określa ustawa federalna. Wyodrębniono tym samym kwestie uprawnień Komisji z aktu prawa wewnętrznego, jakim jest Regulamin Bundestagu, do aktu prawa

[601] Zwischenbericht der Enquete-Kommission für Fragen der Verfassungsreform, BT-Drucksache 6/3829, http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/06/038/0603829.pdf (13.02.2020), s. 33.
[602] *Ibidem*, s. 34.
[603] *Ibidem*, s. 35.
[604] S. Unger, *Art. 45c GG*, s.1291.
[605] H. Bauer, *Art. 45c GG*, s. 1285.
[606] H. Klein, *Art. 45c GG* [w:] *Grundgesetz-Kommentar*, red. T. Maunz, G. During, München 2019, s. 11.

powszechnie obowiązującego. Dzięki temu możliwe jest znaczne rozwinięcie uprawnień Komisji oraz nałożenie w tym zakresie obowiązków na obywatela[607]. Wskazuje się, że ustawodawca nie jest zobowiązany do podjęcia inicjatywy ustawodawczej w tym zakresie, jednak jej podjęcie daje mu dosyć dużą swobodę co do kształtowania treści uprawnień Komisji z uwagi na to, że Ustawa Zasadnicza nie zawiera żadnych szczególnych dyrektyw w tym obszarze. Wskazówki co do kształtu omawianych ustawowych uregulowań będą płynęły natomiast z ich ogólnego celu. Przepisy te służyć mają zwiększenia użyteczności Komisji Petycji dla nadawców petycji oraz zwiększeniu efektywności parlamentarnej kontroli działalności państwa[608]. Finalnie ustawodawca wypełnił postanowienia art. 45c ust. 2 UZ, uchwalając ustawę z 19 lipca 1975 o uprawnieniach Komisji Petycji Bundestagu[609].

Pomimo podniesienia statusu Komisji Petycji nadal pozostaje ona jednak organem wewnętrznym Bundestagu. Parlament w dalszym ciągu jest władny określać w ramach Regulaminu kwestie związane z Komisją Petycji, o ile nie stoją w sprzeczności z postanowieniami Ustawy Zasadniczej[610]. W związku z powyższym kwestie dotyczące składu Komisji czy jej organizacji wciąż są normowane przez Regulamin Bundestag. Pomimo bycia organem wewnętrznym Bundestagu Komisja może być uczestnikiem postępowania przed FTK w sprawie rozstrzygnięcia sporu pomiędzy organami państwa w myśl art. 93 ust. 1 nr 1 UZ[611].

Komisje parlamentarne jako organy pomocnicze Bundestagu nie pełnią funkcji, jakie sprawuje plenum parlamentu. Możliwa jest delegacja uprawnień w tym zakresie, ale musi ona zostać dokonana na podstawie Ustawy Zasadniczej[612]. Także w przypadku Komisji Petycji mimo wprowadzonych zmian z punku widzenia art. 17 UZ Bundestag jako całość w dalszym ciągu pozostaje adresatem skarg i wniosków. Podejmowane przez Komisję czynności jedynie przygotowują i wspierają działania Bundestagu. Rozpatrywanie petycji przez Komisję sprowadza się więc do zapoznania się z petycją oraz przygotowania projektu uchwały, którą ostatecznie podejmie plenum parlamentu[613]. Jednak wskazuje się na szczególną pozycję Komisji Petycji jako organu posiadającego monopol na rozpatrywanie petycji zaadresowanych do Bundestagu[614]. Oznacza to, że plenum Bundestagu nie może odebrać petycji Komisji i samodzielnie ją rozpoznać lub przekazać ją do innej komisji parlamentarnej. W konsekwencji otrzymane petycje

[607] H. Seidel, *Das Petitionsrecht*…, s. 69.
[608] G. Krings, *Art. 45c GG* [w:] *Berliner Kommentar zum Grundgesetz*, red. K. H. Friauf, W. Höfling, Berlin 2018, s. 10.
[609] Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages (Gesetz nach Artikel 45c des Grundgesetzes) z 9 lipca 1975 r., BGBl. I, nr 85 (1975), s. 1921.
[610] H. Bauer, *Art. 45c GG*, s. 1276.
[611] G. Krings, *Art. 45c GG*, s. 6.
[612] H.G. Ritzel, J. Bücker, H.J. Schreiner, H. Winkelmann, *Handbuch*…, przedmowa do § 54, s. 4a.
[613] W. Kluth, *Art. 45c GG* [w:] *Kommentar zum Grundgesetz*, red. H. Hofmann, H. Henneke, Köln 2014, s. 1310.
[614] H. Bauer, *Art. 45c GG*, s. 1285.

przewodniczący Bundestagu jest zobowiązany przekazać do Komisji Petycji (§ 109 Regulaminu Bundestagu). Wyjątkiem od tej zasady są petycje skierowane przez żołnierzy do Pełnomocnika Bundestagu ds. Sił Zbrojnych. W związku z tym wszystkie petycje adresowane do Bundestagu są przekazywane przez pracowników parlamentu zajmujących się rozdziałem poczty do Komisji bez żadnego wstępnego badania ich treści przez przewodniczącego Bundestagu. Taka sytuacja sprawia, że plenum parlamentu nie ma nawet możliwości wcześniejszego zapoznania się z treścią petycji. Wskazuje to na relatywnie samodzielną pozycję Komisji, która jest niezależna od poleceń plenum Bundestagu[615].

Oprócz wskazanych już aktów prawnych należy jeszcze poruszyć kwestię przepisów szczegółowo normujących postępowanie rozpatrywania petycji. Normy te sformułowane są w akcie nazwanym Zasady Komisji Petycji rozpatrywania próśb i skarg. Tworzy je sama Komisja w formie uchwały na podstawie delegacji zawartej w § 110 ust. 1 Regulaminu Bundestagu[616]. Taka forma regulacji może stanowić utrudnienie dla osoby chcącej się zapoznać z całością postępowania petycyjnego z uwagi na różne formy aktów prawnych je regulujących. Jednak zaznacza się, że forma ta z punku widzenia Bundestagu jest niezwykle użyteczna[617]. Zasady Komisji stanowią instrukcję służbową dla służby urzędniczej Komisji. Uchwały Komisji mają stanowić gwarancję jednakowego rozpatrzenia każdej przedłożonej petycji oraz instrukcję regulującą współpracę pomiędzy Komisją Petycji a komisjami resortowymi[618]. Są one aktami prawa wewnętrznego i nie mają żadnego wpływu na osoby spoza Komisji, czyli m.in. nadawców petycji, wezwanych świadków czy biegłych. W związku z tym nie tworzą żadnego prawa podmiotowego w stosunku do osób zainteresowanych, co daje Komisji Petycji dużą elastyczność w kształtowaniu przepisów postępowania petycyjnego. Sytuacja taka jest pomocna zwłaszcza przy wprowadzaniu nowych rozwiązań, np. takich jak petycja publiczna[619].

Porównując Komisję Petycji do innych organów Bundestagu, wskazuje się, że w odróżnieniu od Komisji Spraw Zagranicznych i Komisji Obrony Narodowej oraz Pełnomocnika Bundestagu ds. Sił Zbrojnych, zakres kompetencji tematycznie nie koresponduje z zakresem kompetencji jakiegoś konkretnego ministerstwa. W związku z tym w odróżnieniu od innych komisji parlamentarnych, Komisja Petycji nie ma naturalnego odpowiednika w strukturach rządowych. Jej zakres kompetencyjny ma charakter przekrojowy[620]. Dlatego też Komisji Petycji nie przysługuje prawo do samodzielnego wyboru rozpatrywanych przez siebie zagadnień, tak jak to ma miejsce w

[615] H. Klein, *Art. 45c GG*, s.10.
[616] Grundsätze des Petitionsausschusses über die Behandlung von Bitten und Beschwerden, https://www.bundestag.de/ausschuesse/a02/verfahrensgrundsaetze-532086 (16.01.2021).
[617] W.G. Vitzthum, W. März, *§ 45 Der Petitionsausschuß*, s. 1233.
[618] H.G. Ritzel, J. Bücker, H.J. Schreiner, H. Winkelmann, *Handbuch*…, § 110, s. 1.
[619] W. Kluth, *Art. 45c GG*, s. 1310.
[620] W.G. Vitzthum, W. März, *§ 45 Der Petitionsausschuß*, s. 1222.

przypadku innych komisji (§ 62 ust. 1 zd. 3 Regulaminu Bundestagu)[621]. W tym kontekście to zakres przedłożonej petycji stanowi wyznacznik rozpatrywanych przez Komisję spraw. W związku z tym podnosi się, że Komisja Petycji nie jest samodzielnym organem kontroli[622]. Stanowi ona instrument kontroli parlamentarnej ograniczający się do uprawnień zbierania informacji oraz wyjaśniania stanów faktycznych[623]. Ponadto Komisja Petycji odróżnia się od komisji śledczej, która posiada dodatkowe możliwości przymusowego wyegzekwowania wykonania swoich uprawnień. W przypadku Komisji Petycji np. stawiennictwo świadków lub biegłych nie jest obowiązkowe[624]. Dodatkowo w odróżnieniu od komisji śledczej, sposób działania Komisji Petycji nie przewiduje żadnych gwarancji dla mniejszości politycznych[625]. Do skorzystania z uprawnień Komisji Petycji niezbędne jest podjęcie uchwały zwykłą większością głosów (§ 48 ust. 1 Regulaminu Bundestagu). Ogranicza to znacznie opozycji pole manewru. W projekcie ustawy o kompetencjach Komisji Petycji próbowano zagwarantować częściowo prawa mniejszości politycznych. Projekt zakładał następujące brzmienie § 9: Komisja Petycji może, na wniosek jednej czwartej swoich członków, skorzystać z uprawnień wynikających z niniejszej ustawy[626]. Przepisu tego w takiej formie nie udało się uchwalić. Niewprowadzenie tej regulacji argumentowano obawą, że częste korzystanie z nich mogłoby zakłócić pracę organów władzy wykonawczej[627]. Paradoksalnie siły polityczne, które nie zgodziły się na omawiane brzmienie ustawy, później będąc w opozycji, zgłaszały chęć wprowadzenia zamian w tym zakresie.[628] Co więcej, pojawiają się inne postulaty wprowadzenia praw mniejszości w Komisji Petycji[629]. Oprócz tego proponuje się wprowadzenie możliwości przekształcenia się Komisji Petycji w komisję śledczą[630].

4.1. Przedmiot prac Komisji Petycji

Zgodnie z art. 17 UZ jednostce gwarantowane jest pisemne zwracanie się do organów władzy z prośbami lub skargami. Przy redakcji tego przepisu nie posłużono się terminem *petycja*, jednak posiłkując się treścią art. 45c UZ, który ustanawia Komisję Petycji do rozpatrzenia wskazanych w art. 17 UZ próśb i skarg, nauka prawa stoi na stanowisku, że *petycja* stanowi termin

[621] R. Schick, *Petitionen*…, s. 43.
[622] *Ibidem*.
[623] L. Brocker, *Art. 45c GG* [w:] *BeckOK Grundgesetz*, red. V. Epping, C. Hillguber, München 2017, nb. 5.1.
[624] H. Klein, *Art. 45c GG*, s. 10.
[625] *Ibidem*, s. 11.
[626] Entwurf eines Gesetzes über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages (Gesetz nach Artikel 45c des Grundgesetzes), BT-Drucksache 7/581, https://dserver.bundestag.de/btd/07/005/0700581.pdf (10.02.2020).
[627] W. Ismayr, *Minderheitenrechte im Petitionsverfahern* [w:] *Mit Petitionen Politik verändern*, red. R. Bockhofer, Baden-Baden 1999, s. 368.
[628] R. Schick, *Petitionen*…, s. 100.
[629] W. Narr, *Erfahrungen*…, s. 257.
[630] D. Rohlf, *Erweiterte Befugnisse*…, s. 363.

zawierający w sobie obie te formy[631]. Potwierdzenie tego stanowiska znajdziemy w pkt 2.1 ust. 1 Zasad Komisji Petycji rozpatrywania próśb i skarg, który wskazuje, że petycjami są podania zawierające prośby lub skargi przedkładane we własnej sprawie, w imieniu innych osób lub w interesie ogółu. W związku z tym petycje skierowane do Bundestagu mogą przyjąć dwojaki kształt. Z jednej strony mogą to być prośby, które zdefiniowane są w pkt 2.1 ust. 2 Zasad Komisji Petycji rozpatrywania próśb i skarg jako żądania oraz propozycje do działania lub zaniechania organów państwowych, urzędów oraz pozostałych podmiotów, które wypełniają zadania publiczne. Do tej grupy należą w szczególności propozycje ustawodawcze. Z drugiej strony petycje mogą przybrać formę skargi, którą w pkt 2.1 ust. 3 Zasad Komisji Petycji rozpatrywania próśb i skarg określa się jako reklamację skierowaną przeciwko działaniu lub zaniechaniu organów państwa, urzędów lub pozostałych podmiotów, które wykonują zadania publiczne. Prośba odnosi się do przyszłego działania adresata, natomiast skarga wskazuje na działania, które już zostały podjęte[632]. Rozróżnienie pomiędzy tymi dwiema formami petycji wydaje się być niezwykle istotną kwestią z punktu widzenia Komisji Petycji z uwagi na fakt, że art. 45c ust. 2 UZ przewiduje większy zakres kompetencji Komisji w przypadku rozpatrywania skarg. Komisja w swojej ocenie podania nie może się opierać jedynie na sformułowaniach wybranych przez nadawcę i musi badać treść petycji. Może to sprawić niekiedy problemy z uwagi na to, że petycja może zawierać w sobie jednocześnie skargę i prośbę. Sugeruje się, że może to być skomplikowane w sytuacji, gdy organ wezwany przez Komisję odmówi np. przedłożenia akt sprawy, podnosząc, że w danym przypadku petycja nie ma formy skargi. Jednak w dotychczasowej praktyce nie zaobserwowano większych konfliktów pomiędzy Komisją Petycji a innymi organami państwa na tej płaszczyźnie[633].

4.2. Organizacja Komisji Petycji

Skład Komisji Petycji jest ustalany tak jak skład wszystkich komisji parlamentarnych. Dokonywane jest to zgodnie z politycznymi proporcjami istniejącymi w danej kadencji Bundestagu w myśl § 12 i 57 Regulaminu tego organu. Liczbę członków Komisji określa Bundestag, natomiast poszczególni jej członkowie wskazywani są przez kluby parlamentarne. Z uwagi na to, że każdy parlamentarzysta musi przynależeć przynajmniej do jednej komisji, parlamentarzystów niezrzeszonych w żadnym klubie do pracy w komisjach z głosem doradczym wyznacza przewodniczący Bundestagu.

[631] L. Brocker, *Art. 17 GG*, nb. 6.
[632] C. Burkiczak, *Petitionsausschuss-Befugnisse-Gesetz*, München 2018, Einleitung, nb. 3.
[633] H. Klein, *Art. 45c GG*, nb. 57.

Po ustaleniu składu Komisji dokonuje ona wyboru ze swojego składu przewodniczącego i jego zastępcy w porozumieniu z konwentem seniorów (§ 58 Regulaminu Bundestagu). Często przewodniczącym Komisji jest parlamentarzysta należący do opozycyjnej partii politycznej, co jednak nie jest uregulowane w żadnych obowiązujących przepisach[634]. Pomimo że wyznaczanie członka partii opozycyjnej na przewodniczącego Komisji Petycji ocenia się jako pożądaną praktykę z punktu widzenia funkcji kontrolnej Komisji, to zwyczaj ten nie jest całkowicie ugruntowany[635].

Każdy parlamentarzysta, który jest członkiem Komisji Petycji, ma w ciągu roku średnio do rozpatrzenia 100 petycji jako powołany do tego celu sprawozdawca[636]. Większość członków Komisji Petycji należy do kilku komisji parlamentarnych w jednym momencie. Parlamentarzyści muszą sprostać także innym obowiązkom wynikającym z przynależności do klubów parlamentarnych czy obecności w swoich okręgach wyborczych. Wszystko to sprawia, że parlamentarzyści pracujący w Komisji Petycji nie mają zbyt dużo czasu na wykonywanie swoich obowiązków[637]. Tak duża liczba obowiązków parlamentarzystów wpływa często negatywnie na jakość świadczonej przez nich pracy w Komisji Petycji. Jest to jeden z argumentów podnoszonych na rzecz ustanowienia w Niemczech na poziomie federalnym ombudsmana[638].

Negatywnie wpływający na jakość postępowania jest też fakt, że często członkami Komisji Petycji są nowi parlamentarzyści, którzy nie mają dużego doświadczenia w pracach komisji parlamentarnych. Jednak wskazuje się, że Komisja Petycji jest idealnym miejscem dla tego typu parlamentarzystów, żeby mogli się zapoznać nie tylko ze sposobem działania komisji parlamentarnej, ale i zostać wprowadzonymi w aktualnie problemy polityczne. Ponadto pomimo dużego obciążenia parlamentarzysty obowiązkami połączenie pracy w Komisji Petycji oraz komisjach resortowych jest niezwykle cennym doświadczeniem[639].

W związku z tym, że co roku do Bundestagu wpływa bardzo duża liczba petycji (zob. załącznik nr 2), obrady Komisji są zwykle przeprowadzane pod ogromną presją czasu, a duża część pracy spada na pracowników administracji Bundestagu[640]. Do Komisji przyporządkowano około 80 wyspecjalizowanych pracowników Bundestagu stanowiących tzw. służbę urzędniczą Komisji (*Ausschussdienst*). Tworzą oni dział służby naukowej administracji

[634] G. Krings, *Art. 45c GG*, s. 6.
[635] H. Klein, *Art. 45c GG*, s. 9.
[636] R. Schick, *Petitionen*…, s. 49.
[637] W. Ismayr, *Parlamentarische Prüfung von Petitionen* [w:] *Mit Petitionen Politik verändern*, red. R. Bockhofer, Baden-Baden 1999, s. 151.
[638] A. Guckelberger, *Argumente für und gegen einen parlamentarischen Ombudsmann aus heutigen Sicht*, „Die Öffentliche Verwaltung" 2013, nr 16, s. 616.
[639] R. Schick, *Petitionen*…, s. 49.
[640] H. Klein, *Art. 45c GG*, nb. 14.

niemieckiego Bundestagu[641]. Liczba pracowników Bundestagu wyznaczonych do pracy w służbie urzędniczej Komisji oraz jakość świadczonej przez nich pracy jest niezwykle istotną kwestią. Jest ona jednym z głównych elementów wpływających na jakość przeprowadzanych postępowań o rozpatrzenie petycji[642].

4.3. Właściwość

Artykuł 17 UZ jako adresata petycji wskazuje dwie kategorie podmiotów: właściwe organy oraz przedstawicielstwo narodu. Jako przedstawicielstwo narodu jest tu rozumiany oprócz parlamentów poszczególnych krajów związkowych także Bundestag. Z uwagi na to, że ustawodawca nie użył przymiotnika *właściwy* w treści art. 17 UZ w stosunku do przedstawicielstwa narodu, Bundestag posiada ogólną formalną właściwość. Oznacza to, że jest on uprawniony i zobowiązany do odbioru, rozpatrzenia wszystkich petycji zaadresowanych do Bundestagu oraz powiadomienia o tym nadawców. Jednak jest to tylko formalna właściwość, która nie uprawnia Bundestagu do podejmowania jakichkolwiek materialnych rozstrzygnięć[643]. W zakresie rozpatrywanej petycji Bundestag zobligowany jest do przestrzegania zasady trójpodziału władzy oraz podziału kompetencji pomiędzy federację oraz kraje związkowe. Ogranicza to w tym zakresie materialną właściwość parlamentu do rozpatrywania petycji[644]. Rozgraniczenie kompetencji Bundestagu co do tworzenia ustawodawstwa federalnego oraz parlamentów krajów związkowych wynika głównie z art. 70 UZ i n. Kraje związkowe mają prawo tworzyć ustawodawstwo we wszystkich obszarach niezarezerwowanych jako kompetencje federacji. Petycje otrzymane przez Bundestag, dotyczące zagadnień należących do kompetencji krajów związkowych, powinny być przekazywane do parlamentów tych krajów. Uprzednio należy jednak sprawdzić, czy treść petycji nie jest ukierunkowana na zmianę istniejącego podziału kompetencji pomiędzy federację i kraje związkowe[645].

Zgodnie z art. 45c UZ wszystkie zaadresowane do Bundestagu petycje podlegają rozpatrzeniu przez Komisję Petycji. Petycjami zaadresowanymi do Bundestagu są wszystkie prośby i skargi, które wskazują jako adresata Bundestag, niezależnie od tego, gdzie zostaną złożone[646]. Petycje błędnie zaadresowane do poszczególnych parlamentarzystów, klubów parlamentarnych lub komisji parlamentarnych, z których wynika, że autor zwraca się do całości parlamentu, są także

[641] C. Burkiczak, *Petitionsausschuss*…, Einleitung, nb. 26.
[642] P. Scholz, *Zur Wirklichkeit des Petitionswesens*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen" 1986, nr 3, s. 450.
[643] W.G. Vitzthum, *Petitionsrecht*…, s. 41.
[644] J. Burmeister, *Das Petitionsrecht*, s. 95.
[645] H. Klein, *Art. 45c GG*, s. 15.
[646] *Ibidem*, s. 12.

przekazywane do Komisji Petycji [647]. Zgodnie z § 109 ust. 2 Regulaminu Bundestagu parlamentarzyści, którzy przekazali otrzymaną petycję do Komisji Petycję, są uprawnieni do wzięcia udziału w pracach Komisji z głosem doradczym. Przepis ten ma stanowić swego rodzaju kompensację spadku znaczenia plenum parlamentu w postępowaniu w sprawie skarg i wniosków[648]. Parlamentarzyści lub kluby parlamentarne nie są zobowiązane do przekazywania petycji, w przypadku których intencją autorów było adresowanie ich do konkretnego parlamentarzysty lub klubu parlamentarnego[649]. Przekazanie prośby lub skargi do Komisji Petycji za pośrednictwem konkretnego parlamentarzysty może być z pożytkiem dla nadawcy petycji, który zyskuje w tym momencie swoistego adwokata sprawy przedłożonej pod obrady Komisji. W związku z tym sugeruje się nawet zwrócenie większej uwagi przyszłych nadawców petycji na tę możliwość[650].

Precyzyjniej zakres właściwości Komisji Petycji reguluje w pkt 5 Zasad Komisji Petycji rozpatrywania próśb i skarg. Zgodnie z pkt 5 ust. 1 Komisja rozpatruje petycje, które dotyczą kompetencji własnych Bundestagu, w szczególności ustawodawstwa federalnego. Tak więc powyższy przepis odnosi się do petycji związanych z działalnością samego Bundestagu, który jest tu rozumiany zarówno jako konstytucyjny organ państwa, jak i zaplecze administracyjne parlamentu. Petycje dotyczące Bundestagu jako konstytucyjnego organu państwa dotyczyć będą podjęcia środków ustawodawczych lub kwestii zachowania parlamentarzystów[651]. Natomiast w stosunku do kancelarii parlamentu mogą być wystosowywane petycje dotyczące podjętych przez nią czynności w odniesieniu do osób odwiedzających Bundestag albo będących stroną umowy cywilnoprawnej z Bundestagiem[652].

Zgodnie z pkt 5 ust. 2 Zasad Komisji Petycji rozpatrywania próśb i skarg Komisja rozpatruje również petycje dotyczące obszaru kompetencji rządu federalnego, organów federalnych lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne federacji, niezależnie od tego, jak dalece dany podmiot podlega kontroli rządu federalnego. Zatem petycje adresowane do Bundestagu mogą dotyczyć zarówno podmiotów bezpośrednio podległych rządowi federalnemu, jak i tych, które całkowicie nie podlegają kontroli rządu. Do tych ostatnich zalicza się m.in. Niemiecki Bank Federalny czy Federalny Trybunał Obrachunkowy. Podmioty te są osobami prawnymi prawa publicznego, które są niezależne od rządu federalnego, i w tym zakresie Bundestag ma dużo

[647] W.G. Vitzthum, W. März, *§ 45 Der Petitionsausschuß*, s. 1231.
[648] *Ibidem*, s. 1232.
[649] W. Kluth, *Art. 45c GG*, s. 1312.
[650] R. Bockhofer, *Wie die Achtung*…, s. 375.
[651] W. Graf Vitzthum, *Petitionsrecht*…, s. 83.
[652] *Ibidem*, s. 84.

większe możliwości kontrolne niż rząd, m.in. za pomocą postępowania w sprawie rozpatrzenia petycji[653].

Punkt 5 ust. 3 i 4 Zasad Komisji Petycji rozpatrywania próśb i skarg stanowi ponadto, że Komisja rozpatruje petycje odnoszące się do innych konstytucyjny organów federacji. Petycje, których przedmiotem jest wykonanie prawa federalnego lub prawa Unii Europejskiej przez kraje związkowe, podlegają rozpatrzeniu przez Komisję jedynie w zakresie, w jakim wykonanie to podlega nadzorowi federacji, lub gdy petycja zawiera prośbę o podjęcie inicjatywy ustawodawczej przez federację lub Unię Europejską.

Petycje, których tematem jest działalność Bundesratu, także mogą być rozpatrywane przez Bundestag. Może się to natomiast wiązać z pewnymi problemami. Konstytucyjne organy są co prawda zobowiązane do współpracy ze sobą, jednak o ile Ustawa Zasadnicza tego wyraźnie nie wskazuje, nie są one prawnie ani politycznie związane jakimikolwiek instrukcjami innych organów państwa. W związku z tym Bundestag nie ma charakteru organu kontrolnego w stosunku do Bundesratu. Jednak w takiej sytuacji nie ma przeciwwskazań, żeby Bundestag rozpatrzył petycję dotyczącą Bundesratu jako całości[654]. Natomiast nie ma on możliwości rozpatrzenia petycji dotyczącej działalności poszczególnych członków Bundesratu. Są oni jako reprezentanci poszczególnych landów związani instrukcjami i w związku z tym rozpatrzenie petycji ich dotyczących naruszałoby zasadę państwa federalnego. W związku z tym zadanie Bundestagu przy rozpatrzeniu takiej petycji ogranicza się do powiadomienia nadawcy petycji o braku właściwości w tym zakresie oraz wskazania parlamentu konkretnego kraju związkowego jako właściwego adresata[655]. Natomiast kancelaria Bundesratu nie jest organem konstytucyjnym państwa. W związku z tym Bundestag ma możliwość badania petycji dotyczących np. zakazu wstępu obywateli do budynku Bundesratu lub umów cywilnoprawnych zawieranych przez kancelarię Bundesratu[656].

Bundestag jest również uprawniony do rozpatrzenia petycji dotyczącej zastosowania prawa łaski przez Prezydenta Federacji, którego dokonuje w oparciu o art. 60 ust. 2 UZ. Na podstawie art. 58 UZ uprawnienie to wymaga kontrasygnaty członka rządu, która znosi polityczną odpowiedzialność Prezydenta. Bundestag może w tym wypadku rozpatrywaną przez siebie petycję przesłać rządowi federalnemu z adnotacją „do uwzględnienia”[657].

W pkt 5 ust. 5 Zasad Komisji Petycji rozpatrywania próśb i skarg wymienione są trzy rodzaje petycji podlegające rozpatrzeniu, których przedmiotem jest postępowanie sądowe. Po pierwsze, są to petycje odnoszące się do sytuacji, w której właściwy organ na poziomie federalnym

[653] *Ibidem,* s. 102–107.
[654] W.G. Vitzthum, *Petitionsrecht*…, s. 87.
[655] *Ibidem*, s. 88.
[656] *Ibidem*, s. 89.
[657] H. Seidel, *Das Petitionsrecht*…, s. 22.

jako strona powinien podjąć konkretne czynności w toku postępowania sądowego. Po drugie, rozpatrywane są petycje, gdy niezbędne jest wprowadzenie zmian w ustawodawstwie, które wpływałyby na zmianę linii orzeczniczej w przyszłych sprawach. Po trzecie, są to sytuacje, gdy właściwy organ jest proszony o nieegzekwowanie wyroku sądowego wydanego na korzyść tego organu. We wskazanych trzech przypadkach petycje będą rozpatrywane, o ile prośba w nich zawarta nie godzi w niezależność danego organu.

Przepis ten koresponduje ze stanowiskiem niemieckiej nauki prawa. Potwierdza się, że Bundestag nie ma możliwości ingerowania w prawomocne wyroki ani w toczące się postępowanie sądowe, np. wydając akty prawne, które miałyby zmieniać prawomocne wyroki sądowe[658]. Niezawisłość i niezależność sędziowska stanowi tu nieprzekraczalną granicę dla kompetencji organów przedstawicielskich narodu w zakresie rozpatrywania petycji[659]. Jednak na podstawie art. 17 UZ Bundestag uprawniony jest do rozpatrywania petycji w stosunku do działań władzy sądowniczej, z FTK włącznie. W tym zakresie w ramach prowadzonego postępowania w sprawie rozpatrzenia petycji, nie naruszając niezależności sądów, Komisja może zbadać wskazane przez nadawcę petycji orzecznictwo oraz zaproponować nowe uregulowania prawne w danej materii. Bundestag może przesłać rozpatrywaną petycję rządowi, sugerując, aby podległy mu organ będący stroną danego postępowania nie egzekwował przychylnego dla państwa wyroku w całości oraz udzielił wsparcia nadawcy petycji. Bundestag, przesyłając petycję rządowi, może sugerować, aby podległy mu organ zastosował prawo łaski lub podjął działania korzystne dla nadawcy petycji poprzez zaproponowanie ugody, wycofanie powództwa czy odroczenie płatności roszczenia[660].

4.4. Uprawnienia

Komisja Petycji dysponuje dwoma rodzajami uprawnień. Z jednej strony są to kompetencje wywodzone bezpośrednio z art. 17 UZ, zwane „aneksowymi”[661]. Z drugiej strony dysponuje uprawnieniami przysługującymi jej z uwagi na dodatkowe unormowania ustawowe.

Do uprawnień wynikających z Ustawy Zasadniczej (aneksowych) zalicza się prawo do informacji oraz prawo do przekazania informacji. Natomiast uprawnieniami ustawowymi są: prawo do uzyskania informacji, wglądu w akta, dostępu do pomieszczeń urzędowych, uprawnienie do przeprowadzenia przesłuchania oraz do uzyskania pomocy prawnej od sądów i organów administracji.

[658] J. Burmeister, *Das Petitionsrecht*, s. 95.
[659] H. Klein, *Art. 45c GG*, s. 16.
[660] W.G. Vitzthum, *Petitionsrecht*…, s. 100.
[661] L. Brocker, *Art. 45c GG*, nb. 5.

Skorzystanie przez Komisję z jej uprawnień, zarówno wynikających z tekstu Ustawy Zasadniczej, jak i ustawy o uprawnieniach Komisji, ma charakter dyskrecjonalny. Wykonuje je ona zgodnie z potrzebami toczącego się postępowania oraz polityczną oceną większości parlamentarnej. W związku z tym osoba zainteresowana nie może mieć roszczenia w stosunku do Komisji o skorzystanie z tych uprawnień[662]. Z treści art. 17 UZ wynika, że Komisja powinna wyczerpać wszelkie możliwości rzeczowego zbadania sprawy, tak aby prawo do petycji nie stało się jedynie fikcyjnym przepisem. Samowolne odstąpienie przez Komisję od skorzystania z jej uprawnień pozyskania informacji o sprawie mogłoby podlegać sądowej kontroli, ponieważ bez zebrania niezbędnych informacji o sprawie nie jest możliwe jej rozpatrzenie[663].

4.5. Uprawnienia uzyskane na podstawie art. 17 UZ

4.5.1. Prawo do informacji

Petycja jest co do zasady instrumentem odnoszący się do działań władzy wykonawczej. W związku z tym parlament może znaleźć się w sytuacji, w której nie ma wiedzy o sprawie, w której została złożona dana prośba lub skarga. Porównując parlament jako adresata petycji do właściwego organu administracji, często petycja złożona do organu administracji jest wynikiem wcześniejszego działania tego organu lub organu hierarchicznie mu podległego. W przypadku przedstawicielstwa narodu sprawa jest najczęściej odwrotna. Istnieje potrzeba zebrania niezbędnych informacji. Wymaga to posiadania odpowiednich kompetencji[664].

W związku z tym z samej natury prawa do petycji wywodzi się prawo do zasięgnięcia informacji. W praktyce bez tego prawa rozpatrzenie petycji przez Bundestag byłoby niemożliwe[665]. Zastosowana tu została znana z prawa amerykańskiego figura prawna *implied powers*. Wskazuje ona, że norma prawa, która zobowiązuje i uprawnia do wykonania jakiejś czynności, musi zawierać w sobie także wszelkie uprawnienia do pośrednich czynności urzeczywistniających wykonanie uprawnienia lub zobowiązania głównego[666]. W Polsce ten rodzaj argumentacji znany jest jako wnioskowanie z celu na środki[667].

Zaznacza się, że prawo Komisji Petycji do zasięgnięcia informacji nie wywodzi się od ogólnego prawa parlamentu i komisji parlamentarnych do wezwania na posiedzenia każdego

[662] W.G. Vitzthum, W. März, *§ 45 Der Petitionsausschuß*, s. 1239.
[663] T. Würtenberger, *Art. 45c GG*, s. 62–63.
[664] J. Burmeister, *Das Petitionsrecht*, s. 96.
[665] H. Bauer, *Art. 45c GG*, s. 1287.
[666] W.G. Vitzthum, W. März, *Das Grundrecht*…, s. 814.
[667] J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2016, s. 276.

członka rządu (art. 43 ust. 1 UZ). Prawo to jest zbyt ograniczone, aby wypełnić potrzeby Komisji Petycji[668]. Artykuł 43 ust. 1 UZ uprawnia do wezwania każdego członka rządu do osobistego stawiennictwa na posiedzeniu Komisji lub plenum parlamentu i udzielenia odpowiednich wyjaśnień. W zakres tego uprawnienia nie wchodzi jednak zadawanie pisemnych pytań przez Komisję oraz pisemne udzielenie informacji przez członków rządu[669].

W literaturze można odnaleźć poglądy podważające istnienie opisanego powyżej prawa Komisji do uzyskania informacji. G. Krings podnosi, że art. 17 UZ nie zawiera postanowień o wzajemnych prawach i obowiązkach organów państwa. Takie uprawnienie mogłoby jego zdaniem wynikać z uprawnień kontrolnych parlamentu wobec rządu, ale nie z art. 17 UZ[670]. Jednak w pkt 6.1 ust. 1 Zasad Komisji Petycji rozpatrywania próśb i skarg wskazane jest, że z art. 17 UZ wywodzi się prawo do informacji zarówno w przypadku petycji w formie prośby, jak i skargi.

W wykonaniu prawa do informacji Komisja może zwrócić się przede wszystkim do rządu federalnego oraz organów położonych najwyżej w hierarchii administracji, ale nie do podległych im organów[671]. Komisja może zwrócić się do rządu, gdy przedłożona petycja będzie się odnosiła do działalności jakiegoś organu, który mu podlega. W takiej sytuacji rząd zwraca się do tego organu, żądając udzielenia odpowiednich informacji[672]. Komisja może zwrócić się bezpośrednio do konkretnego organu administracji w sytuacji, gdy nie podlega on nadzorowi rządu[673]. Komisja Petycji musi mieć kompetencje do zwrócenia się bezpośrednio do organu, który nie podlega rządowi. Inne rozwiązanie stawiałoby nadawcę petycji w niekorzystnej pozycji w sytuacji, gdy zwróci się do Bundestagu ze skargą na organ, który nie podlega rządowi. Brak możliwości uzyskania informacji od takiego organu uniemożliwiłby faktyczne rozpatrzenie petycji[674].

Informacja może być udzielona w formie ustnej lub pisemnej. W zakres tej kompetencji nie wchodzi jednak wgląd w akta sprawy, składanie wyjaśnień przez reprezentanta rządu lub wizja lokalna[675]. Natomiast Komisja, rozpatrując petycję odnoszącą się do konkretnego wyroku sądowego, może zwrócić się do sądu z prośbą o udzielenie informacji o stanie faktycznym sprawy, w tym również o przesłanie wyroku[676].

---

[668] W.G. Vitzthum, *Petitionsrecht*…, s. 57–58.
[669] S. Unger, *Art. 45c GG*, s. 1304.
[670] G. Krings, *Art. 17 GG*, s. 31–32.
[671] S. Unger, *Art. 45c GG*, s.1304.
[672] W.G. Vitzthum, *Petitionsrecht*…, s. 61.
[673] L. Brocker, *Art. 45c GG*, nb. 6.1.
[674] W.G. Vitzthum, *Petitionsrecht*…, s. 63.
[675] W.G. Vitzthum, W. März, *§ 45 Der Petitionsausschuß*, s. 1234.
[676] W.G. Vitzthum, *Petitionsrecht*…, s. 100–101.

Prawo do informacji służy dokładnemu zbadaniu rozpatrywanej sprawy oraz finalnie jak najlepszemu wsparciu nadawcy petycji w jego działaniach. Oprócz tego prawo to służy interesom własnym parlamentu, który dzięki zebranym informacjom ma możliwość uzyskania wiedzy o praktycznym działaniu uchwalanych przez siebie ustaw i funkcjonowaniu państwa[677].

4.5.2. Prawo do przekazania petycji

Rozpatrywanie petycji przez Komisję może się zakończyć w różny sposób. Zgodnie z pkt 6.3 ust. 1 Zasad Komisji Petycji rozpatrywania próśb i skarg Komisja może wnosić o przekazanie petycji rządowi federalnemu lub innemu organowi administracji federalnej z sugestiami wprowadzenia zmian w ich działalności. Uprawnienie to nazywane jest prawem do przekazania. Nie jest ono formalnie wykonywane przez Komisję Petycji, tylko przez plenum parlamentu[678]. Prawo do przekazania nie jest unormowane w samym tekście Ustawy Zasadniczej, tak jak to było w Konstytucji z 1871 r. Jego obowiązywanie argumentuje się w podobny sposób jak w przypadku prawa do informacji. Wskazuje się na praktyczną stronę prawa do petycji, podnosząc, że prawo do przekazania petycji powstaje z samej natury prawa do petycji i stanowi jego część[679]. Pomimo iż prawo przekazania nie jest ujęte w tekście Ustawy Zasadniczej, nigdy nie zostało w sposób jednoznaczny podważone, można więc je uznać za zwyczajowe prawo konstytucyjne[680].

Prawo do przekazania stanowi z jednej strony przełamanie zasady trójpodziału władzy, umożliwia bowiem w pewnym wąskim zakresie ingerencję w działalność innych organów państwa, głównie egzekutywy. Z drugiej strony paradoksalnie jest jej potwierdzeniem z uwagi na fakt, że nie daje Bundestagowi żadnych władczych kompetencji w zakresie władzy sądowniczej czy wykonawczej[681]. Adresat przekazanej petycji nie jest związany prośbą Bundestagu. Charakter uchwały o przekazaniu petycji rządowi ma charakter konsultacyjny. Bundestag, aby mieć wiążący wpływ na działanie rządu, musi skorzystać z innych swoich kompetencji. Przykładem mogą tu być uprawnienia ustawodawcze czy kontrolno-sankcjonujące, takie jak wotum nieufności. Adresat uchwały o przekazaniu petycji nie musi się przychylić do rekomendacji parlamentu. Federalny Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że art. 17 UZ nie gwarantuje żadnych indywidualnych roszczeń konstytucyjnoprawnych o stosowanie się przez rząd lub ministra federalnego do postanowień uchwały Bundestagu w sprawie przekazania petycji tym podmiotom do rozważenia[682]. Zarówno w

[677] W. Eitel, *Das Grundrecht*…, s. 237.
[678] S. Unger, *Art. 45c GG*, s. 1305.
[679] H. Bauer, *Art. 45c GG*, s. 1288.
[680] R. Pietzner, *Petitionsausschuß und Plenum*, Berlin 1974, s. 51.
[681] W.G. Vitzthum, *Petitionsrecht*…, s. 69.
[682] Orzeczenie FTK z 27 grudnia 2015 r., sygn. 1 BvR 2354/05, BVerfGK 7, 133.

orzecznictwie FTK[683], jak i literaturze[684] podnosi się, że prawo do przekazania ma głównie polityczny, a nie wiążący prawnie charakter. Część autorów stoi jednak na stanowisku, że nie można mówić jedynie o politycznym oddziaływaniu przekazanej petycji. Wskazują oni, że przekazanie petycji tworzy z perspektywy konstytucyjnych organów państwa obowiązek rządu do lojalnego zapoznania się z jej treścią[685]. Adresat uchwały o przekazaniu petycji jest jednak zmuszony do formalnego rozpoznania petycji oraz powiadomienia Bundestagu o wyniku tego postępowania[686]. Rekomendacje parlamentu przekazane rządowi mają duże znaczenie z uwagi na autorytet parlamentu, jako forma kontroli rządu i administracji[687].

4.6. Uprawnienia uzyskane na podstawie art. 45c UZ

Jak można zauważyć, uprawnienia Komisji oparte jedynie na art. 17 UZ są dość skromne. Od lat sześćdziesiątych XX w. prowadzono dyskusję na temat ich niewystarczającego charakteru. Rozważano wprowadzenie rzecznika praw obywatelskich lub rozszerzenie uprawnień Komisji Petycji[688]. Zgłaszano, że rozpatrywanie przedkładanych petycji przez Komisję Petycji jest prowadzone zbyt wolno. Uzyskiwanie informacji przez Komisję Petycji o stanie faktycznym sprawy było również niewystarczające i długotrwałe. Taka sytuacja była podyktowana koniecznością korzystania z pośrednictwa rządu w uzyskaniu informacji od poszczególnych organów federalnych. W takim stanie rzeczy postępowanie z reguły trwało minimum 6 miesięcy. Z punktu widzenia nadawcy petycji było to nie do przyjęcia[689]. Krytycy zwracali uwagę, że taka sytuacja nie stanowiła żadnej pomocy dla nadawcy[690]. Podnoszono, że Komisja nie dysponuje wystarczającymi narzędziami do zbierania informacji. Nawet po uzyskaniu przez nią żądanych informacji od rządu nie wnosiły one nic do sprawy. Były często dosłowną kopią dotychczasowych postanowień wydanych w danej sprawie i nie dawały dostatecznie szerokiego jej oglądu, który pozwalałby Komisji wyrobić sobie własne stanowisko[691].

Na fali reform, które miały na celu rozbudowę kompetencji kontrolnych parlamentu, rozszerzono także uprawnienia Komisji Petycji. Dokonano tego na podstawie ustawy o

[683] *Ibidem*.
[684] H. Bauer, *Art. 45c GG*, s. 1288.
[685] L. Brocker, *Art. 45c GG*, nb. 8.2.
[686] S. Unger, *Art. 45c GG*, s. 1306.
[687] W.G. Vitzthum, W. März, *§ 45 Der Petitionsausschuß*, s. 1240.
[688] W.G. Vitzthum, *Petitionsrecht*…, s. 71.
[689] W. Ismayr, *Parlamentarische*…, s. 148.
[690] H. Seidel, *Das Petitionsrecht*…, s. 33.
[691] *Ibidem*, s. 44–45.

uprawnieniach Komisji Petycji wydanej w oparciu o art. 45c UZ[692]. Zabieg ten nadał Komisji Petycji charakter zbliżony do komisji śledczej[693]. Ustawa zasadnicza wyraźnie ogranicza jednak zakres tych uprawnień, stanowiąc, że dotyczą one jedynie skarg. Ograniczenie to zostało dokonane, aby ustawodawca nie mógł nadać bardzo silnej pozycji Komisji Petycji, która miałaby duży wpływ na zmianę prawa[694]. Taki status Komisji Petycji mógł być zarzewiem konfliktu z innymi komisjami parlamentarnymi[695]. Ponadto nie chciano zmuszać rządu do ujawniania projektów ustaw przed tym, jak proces podejmowania decyzji wewnątrz rządu się nie zakończy[696]. Mimo to FTK w ramach *obiter dictum*, opierając się bezpośrednio na treści art. 45c UZ, wskazuje na fundamentalny obowiązek władzy wykonawczej do współdziałania z parlamentem przy rozpatrywaniu zarówno skarg, jak i próśb[697].

Dodatkowymi ograniczeniami w zakresie tworzenia ustawy zgodnie z delegacją zawartą w art. 45c ust. 2 UZ są te związane z trójpodziałem władzy. W konsekwencji tego ustawodawca nie może wyposażyć Komisji w uprawnienia, które wchodziłyby w zakres władzy wykonawczej lub sądowniczej[698].

W związku z powyższym Komisja zyskała dodatkowe uprawnienia względem trzech rodzajów organów (§ 1 ustawy o uprawnieniach Komisji Petycji).

Po pierwsze, powyższy przepis wskazuje na rząd federalny. W związku z tym zgodnie z art. 62 UZ są to: Kanclerz Federalny oraz ministrowie. Po drugie, mowa jest o urzędach federalny nieposiadających własnej osobowości prawnej. Po trzecie, zgodnie z § 2 ustawy o uprawnieniach Komisji Petycji uprawnienia Komisji będą się odnosiły do federalnych korporacji, zakładów oraz fundacji prawa publicznego, które są samodzielnymi jednostkami posiadającymi osobowość prawną oraz pozostają pod nadzorem rządu federalnego. Dzięki tym przepisom Komisja Petycji może swobodnie ominąć filtr rządu federalnego, zwracając się bezpośrednio do wymienionych organów. Katalog ten nie przewiduje bezpośredniego dostępu do podmiotów ustanowionych na podstawie prawa prywatnego, ale finansowanych ze środków publicznych. Przykładami takich organizacji będą stowarzyszenia: Instytut Goethego, Niemiecka Centrala Wymiany Akademickiej czy Fundacja im. Alexandra von Humboldta[699]. Uprawnienia te nie obejmują również organów poszczególnych krajów związkowych oraz

[692] Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages (Gesetz nach Artikel 45c des Grundgesetzes) z 9 lipca 1975 r., BGBl. I, nr 85 (1975), s. 1921.
[693] M. Geis, *§ 54 Parlamentsausschüsse* [w:] *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Demokratie-Bundesorgane*, t. 3, red. J. Isensee, P. Kirchof, Heidelberg 2005, s. 859.
[694] H. Klein, *Art. 45c GG*, nb. 10.
[695] C. Stöhr, *Anhörungen*…, s. 87.
[696] W. Finger, *Petitionsausschuss* [w:] *Parlamentsrecht*, red. M. Morlok, U. Schliesky, D. Wiefelspütz, Baden-Baden 2016, s. 847–848.
[697] Orzeczenie FTK z 17 lipca 1984 r., sygn. 2 BvE 11, 15/83, BVerfGE 67, 100.
[698] H. Klein, *Art. 45c GG*, s. 26.
[699] W.G. Vitzthum, W. März, *§ 45 Der Petitionsausschuß*, s. 1238.

innych konstytucyjnych organów państwa[700]. Aby uzyskać informację od organów krajów związkowych, Komisja musi się powołać albo na ogólne prawo do informacji z art. 17 UZ, albo na prawo do pomocy prawnej z § 7 ustawy o uprawnieniach Komisji Petycji. To samo dotyczy gmin i związków gminnych[701]. Zgodnie z § 3 ustawy o uprawnieniach Komisji Petycji organ może odmówić podporządkowania się uprawnieniom Komisji, gdy zgodnie z prawem sprawa oznaczona jest jako tajna. Jednak przepis ten nie wyklucza całkowicie możliwości przekazania Komisji Petycji informacji tajnych. Bundestag także jest związany przepisami odnoszącymi się do zachowania tajemnicy. Komisja Petycji musi jedynie zapewnić odpowiednie warunki do tego, aby można było przekazać jej informacje z pełnym zachowaniem ich tajności[702].

O korzystaniu z uprawnień uzyskanych na podstawie art. 45c UZ Komisja może decydować w sposób niezależny od plenum Bundestagu. Jedynym wymogiem jest podjęcie uchwały, za którą opowie się zwykła większość członków Komisji[703]. Ponadto zgodnie z § 110 ust. 2 Regulaminu Bundestagu jeżeli wnioski o udostępnienie akt, informacji lub dostępu do obiektów kierowane są bezpośrednio do władz federalnych, przedsiębiorstw federalnych, instytucji i fundacji prawa publicznego, należy o tym poinformować właściwego członka rządu federalnego. Takiego powiadomienia należy dokonać też w sytuacji przygotowywania przesłuchania nadawcy petycji, świadków oraz biegłych (§ 110 ust. 3 Regulaminu Bundestagu). Komisja Petycji na podstawie z § 6 ustawy o uprawnieniach Komisji Petycji może upoważnić jednego lub większą liczbę swoich członków do wykonania wskazanych w ustawie uprawnień. Zgodnie z § 111 Regulaminu Bundestagu upoważnienie takie musi być również dokonane w formie uchwały Komisji zawierającej treść oraz zakres upoważnienia. Nie może ono mieć charakteru generalnego i musi być wydawane oddzielnie do poszczególnych spraw. Do wykonywania uprawnień Komisji nie można upoważnić parlamentarzystów nienależących do niej.

4.6.1. Żądanie przedłożenia akt

Zgodnie z § 1 ustawy o uprawnieniach Komisji Petycji ma ona prawo do uzyskania informacji, wglądu w akta oraz dostępu do pomieszczeń urzędowych. W stosunku do

[700] C. Burkiczak, *Petitionsausschuss*…, § 1, nb. 14–15.
[701] S. Unger, *Art. 45c GG*, s. 1310.
[702] W. Kluth, *Art. 45c GG*, s. 1464.
[703] S. Unger, *Art. 45c GG*, s. 1306.

pierwszego z wymienionych uprawnień jako akta należy rozumieć także wszystkie załączniki, które przynależą do danych akt, również takie, które są od nich oddzielnie przechowywane[704].

Rodzaj akt żądanych przez Komisję zależy jedynie od jej decyzji, jednak w tym zakresie także ją obowiązują pewne ograniczenia. Może ona żądać jedynie akt, które są bezpośrednio związane z rozpatrywaną skargą. Wynika to z tego, iż jest związana zakresem skargi i nie może samodzielnie rozszerzać zakresu badanego zagadnienia w sytuacji, gdy zauważy jakieś inne niż wskazane przez osobę zainteresowaną nieprawidłowości[705].

4.6.2. Wezwanie do udzielenia informacji

Ustawa o uprawnieniach Komisji Petycji, wzmacniając dotychczasowe uprawnienia Komisji uzyskane na podstawie art. 17 UZ, zobowiązuje rząd federalny oraz organy federalne do udzielenia informacji. Żądana informacja może dotyczyć zarówno okoliczności faktycznych konkretnej sprawy, jak i wyjaśnienia kwestii prawnych, które miały wpływ na podjęte przez dany organ czynności[706]. Wezwanie może także odnosić się do czynności, które zostaną podjęte w przyszłości, aby przeciwdziałać niewłaściwemu stanowi rzeczy, który jest przedmiotem danej skargi[707]. Zwykle udzielenie takiej informacji ma postać pisemną. Możliwe natomiast jest też dokonanie tego w formie ustnej. Komisja ma prawo m.in. wezwać członka rządu federalnego do osobistego stawiennictwa na swoje posiedzenie w celu zajęcia stanowiska w danej kwestii oraz udzielenia odpowiedzi na pytania[708]. Możliwość ta wynika z § 1 ustawy o uprawnieniach Komisji Petycji oraz z art. 43 ust. 1 UZ. Zobowiązanym podmiotem jest tutaj urząd, a nie poszczególni urzędnicy. W związku z tym decyzja o tym, kto konkretnie będzie udzielał informacji Komisji, będzie należała do osoby kierującej danym urzędem. Zaznacza się jedynie, że prawidłowo wyznaczona osoba do udzielenia informacji powinna być faktycznie kompetentna do wykonania tego zadania[709]. Uprawnienie to jest najczęściej wykorzystywane przez Komisję. W praktyce okazało się ono bardzo efektywne z uwagi na to, że zazwyczaj na posiedzenia Komisji Petycji zjawiają się wysokiej rangi przedstawiciele rządu[710].

4.6.3. Prawo dostępu do pomieszczeń/wizja lokalna

[704] *Ibidem*, s. 1307.
[705] H. Klein, *Art. 45c GG*, s. 28.
[706] C. Burkiczak, *Petitionsausschuss*…, § 1, nb. 9.
[707] S. Unger, *Art. 45c GG*, s.1307.
[708] H. Klein, *Art. 45c GG*, s. 28.
[709] S. Unger, *Art. 45c GG*, s.1307.
[710] R. Schick, *Petitionen*…, s. 99.

Komisja Petycji ma zagwarantowane prawo dostępu do pomieszczeń organów federalnych w celu przeprowadzenia wizji lokalnej. Prawo to wykonywane może być jedynie w ramach skargi przedłożonej do rozpatrzenia oraz gdy jest to niezbędne do rzeczowego rozpatrzenia petycji. Celem wizji lokalnej może być potrzeba osobistego zbadania biegu postępowania administracyjnego[711]. W trakcie jej przeprowadzania mogą być wykonywane także pozostałe uprawnienia Komisji, takie jak przedłożenie akt czy udzielenie informacji[712]. Wizje lokalne są przeprowadzane przez Komisję niezwykle rzadko. Proces przeprowadzenia takiego przedsięwzięcia z udziałem całej Komisji i osób zainteresowanych jest bardzo skomplikowany oraz ograniczony przez ramy czasowe pracy Komisji[713]. Przykładowo w 2015 r. odbyła się jedna wizja lokalna w miejscowości Wallenhorst, gdzie dwie osoby skarżyły się na hałas ruchu ulicznego[714]. W 2016 r. obyła się wizja lokalna w miejscowości Karlsburg, gdzie w związku z silnymi wibracjami w miejscu zamieszkania pewna para zażądała od przedsiębiorstwa transportu kolejowego poprawy przejazdu kolejowego w Karlsburgu na linii kolejowej Züssow–Wolgast Hafen[715]. W 2017 r. Komisja Petycji przeprowadziła cztery wizje lokalne w miejscowościach: Marl, Rostock, Dorfen oraz Detmold. Sprawy dotyczyły kolejno: ustawienia barier dźwiękochłonnych, działania śluzy na zaporze młyńskiej, rozbudowy linii kolejowej, przeniesienia skrzynki z rozdzielnią telekomunikacyjną, która zasłaniała widok z okna budynku mieszkalnego[716]. W 2018 r. przeprowadzono dwie wizje lokalne: pierwszą w celu dokonania oceny petycji mieszkańców miasta Albbruck, którzy walczyli o zachowanie zabytkowego mostu kolejowego z 1856 r., a drugą w miejscowości Lübben w celu rozpatrzenia prośby o zmianę planów budowy niechcianej ulicy. W obu przypadkach parlamentarzyści mieli okazję zapoznać się ze stanem faktycznym oraz mogli porozmawiać z przedstawicielami obu stron sporu, aby znaleźć rozwiązanie satysfakcjonujące nadawcę petycji[717]. W 2019 r. nie odbyły się żadne wizje lokalne[718].

4.6.4. Przesłuchanie

[711] C. Burkiczak, *Petitionsausschuss*…, § 1, nb. 11.
[712] S. Unger, *Art. 45c GG*, s. 1308.
[713] R. Schick, *Petitionen*…, s. 99.
[714] Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2015, BT-Drucksache 18/8370, https://dserver.bundestag.de/btd/18/083/1808370.pdf (10.02.2020), s. 10.
[715] Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2016, BT-Drucksache 18/12000, http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/120/1812000.pdf (10.02.2020), s. 9.
[716] Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2017, BT-Drucksache 19/2250, http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/022/1902250.pdf (10.02.2020), s. 9.
[717] Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2018, BT-Drucksache 19/9900, http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/099/1909900.pdf (10.02.2020), s. 8.
[718] Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2019, BT-Drucksache 19/21900, https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/219/1921900.pdf (10.02.2020), s. 9.

Oprócz wskazanych powyżej uprawnień ustawodawca w § 4 ustawy o uprawnieniach Komisji Petycji oddaje do dyspozycji Komisji uprawnienie do przeprowadzenia przesłuchania nadawcy petycji, świadków oraz biegłych. Przesłuchania są z reguły przeprowadzane na niepublicznych posiedzeniach. Podobnie jak w przypadku innych uprawnień ustanowionych na podstawie art. 45c UZ, odnosi się ono jedynie do postępowań toczących się względem petycji, która przybrała postać skargi, co było mocno krytykowane[719].

Możliwość przeprowadzenia przesłuchania świadków w procesie rozpatrywania próśb można wywodzić z § 70 Regulaminu Bundestagu, tak jak ma to miejsce w przypadku innych komisji, jednak rozwiązanie to nie jest całkowicie bezsporne, choć w praktyce wykorzystywane zarówno do przesłuchiwania świadków, jak i biegłych[720].

W celu określenia, kto jest świadkiem lub biegłym, dokonuje się odwołania do zasad określonych w postępowaniu cywilnym lub karnym. Jednak przed Komisją nie mogą być przesłuchane żadne strony lub oskarżeni[721].

W przepisach dotyczących Komisji Petycji brak jest odwołania do postępowania karnego, tak jak to mam miejsce w przypadku komisji śledczej w art. 44 ust. 2 UZ[722]. W związku z powyższym żadna ze wskazanych w § 4 ustawy o uprawnieniach Komisji Petycji osób nie ma obowiązku stawienia się przed Komisją oraz niemożliwe jest jakiekolwiek zaprzysiężenie wysłuchiwanych osób. Nadawcom nie przysługuje też żadne roszczenie o bycie osobiście wysłuchanym przed Komisją[723]. W zakresie tego uprawnienia Komisji postuluje się wprowadzenie środków dyscyplinujących osoby przesłuchiwane poprzez możliwość zmuszenia ich do pojawiania się przed Komisją. W takim wypadku przepisy powinny zawierać także możliwość odmowy składania zeznań[724].

4.6.5. Pomoc prawna

Paragraf 7 ustawy o uprawnieniach Komisji Petycji stanowi, że sądy oraz organy administracji są zobowiązane udzielić pomocy prawnej Komisji Petycji oraz wyznaczonym jej członkom przy rozpatrywaniu przez Komisję skarg. Przepis ten jest odpowiednikiem art. 44 ust. 3 UZ oraz konkretyzacją art. 35 ust. 1 UZ[725]. Artykuł 44 ust. 3 UZ mówi, że sądy i władze administracyjne są zobowiązane do udzielenia pomocy prawnej i urzędowej komisji śledczej.

[719] C. Stöhr, *Anhörungen*…, s. 88.
[720] H. Klein, *Art. 45c GG*, s. 31.
[721] T. Würtenberger, *Art. 45c GG*, s. 73.
[722] *Ibidem*, s. 74.
[723] C. Burkiczak, *Petitionsausschuss*…, § 4, nb. 2–3.
[724] D. Rohlf, *Erweiterte Befugnisse*…, s. 363.
[725] S. Unger, *Art. 45c GG*, s. 1305.

Natomiast art. 35 ust. 1 UZ stanowi, że wszystkie urzędy federalne i krajowe są zobowiązane świadczyć sobie wzajemnie pomoc prawną i urzędową.

Wzajemna pomoc oznacza udzielanie wsparcia przez organy władzy w celu przezwyciężenia barier właściwości[726]. Na podstawie uprawnienia do żądania udzielenia pomocy prawnej Komisja może żądać udzielenia wyjaśnień oraz przedłożenia akt (ale nie prawa do przeprowadzenia inspekcji)[727]. Natomiast uprawnienie do udzielenia pomocy prawnej należy oddzielić od uprawnienia do udzielenia informacji i przedłożenia akt z § 1 i 2 ustawy o uprawnieniach Komisji Petycji. Udzielenia pomocy prawnej można wymagać jedynie wtedy, gdy dany organ nie jest zobowiązany do współdziałania na podstawie innych przepisów. W związku z tym roszczenie o udzielenie pomocy prawnej jest bezpodstawne, jeżeli organ jest zobowiązany do udzielenia informacji i przedłożenia akt[728]. Zakres podmiotów zobowiązanych w tym przepisie jest określony w sposób szerszy niż w przypadku uprawnień wskazanych wcześniej i unormowanych w § 1–3 ustawy o uprawnieniach Komisji Petycji. Przepisy te wskazują sądy oraz organy administracji nie tylko na poziomie federalnym, ale też na poziomie krajów związkowych[729].

5. Pełnomocnik Bundestagu ds. Sił Zbrojnych

Pełnomocnik Bundestagu ds. Sił Zbrojnych jest organem stworzonym na wzór istniejącego w Szwecji wojskowego ombudsmana odpowiedzialnego za kontrolę sił zbrojnych[730]. Obecnie jest to jedyny organ tego typu w Niemczech na poziomie federalnym[731]. Co więcej, z historycznego punktu widzenia jest on nowością na gruncie prawa niemieckiego[732]. Powołanie Pełnomocnika Bundestagu ds. Sił Zbrojnych miało z jednej strony wzmocnić ochronę prawną żołnierzy przeciwko bezprawnym działaniom ich przełożonych. Z drugiej strony miał on wpłynąć na urzeczywistnienie kontroli parlamentu nad siłami zbrojnymi oraz odciążenie parlamentu w tym zakresie[733]. Zabieg ten był konsekwencją doświadczeń zebranych w okresie monarchii konstytucyjnej i Republiki Weimarskiej, kiedy to siły zbrojne były odseparowane od władzy ustawodawczej, która nie miała wpływu na ich funkcjonowanie[734].

[726] C. Burkiczak, *Petitionsausschuss*…, § 7, nb. 1.
[727] H. Klein, *Art. 45c GG*…, s. 35.
[728] S. Unger, *Art. 45c GG*, s. 1309.
[729] C. Burkiczak, *Petitionsausschuss*…, § 7, nb. 3.
[730] H. Klein, *Art. 45b GG* [w:] *Grundgesetz-Kommentar*, red. T. Maunz, G. During, München 2019, nb. 6.
[731] R. Schmidt-Radefeldt, *Art. 45b GG* [w:] *BeckOK Grundgesetz*, red. V. Epping, C. Hillguber, München 2019, nb. 1.
[732] W.G. Vitzthum, *Petitionsrecht*…, s. 129.
[733] *Ibidem*, s. 130.
[734] H. Klein, *Art. 45b GG*…, nb. 1.

Podstawą działalności omawianego organu jest art. 45b UZ, który stanowi, że w celu ochrony praw podstawowych oraz jako organ pomocniczy Bundestagu do wykonywania parlamentarnej ochrony powołuje się Pełnomocnika Bundestagu ds. Sił Zbrojnych[735]. Zgodnie ze zd. 2 powyższego przepisu szczegóły odnośnie do powołania tego organu ma określać ustawa. Ustawa o Pełnomocniku Bundestagu ds. Sił Zbrojnych weszła w życie 29 czerwca 1957 r.[736] Do tego organu odnoszą się również § 113–115 Regulaminu Bundestagu stanowiące o wyborze Pełnomocnika, rozpatrywaniu jego sprawozdania, wezwaniu go na posiedzenia plenarne i prawie głosu.

Status konstytucyjnoprawny Pełnomocnika Bundestagu ds. Sił Zbrojnych od początku jego istnienia nie był oczywisty, co jednak nie miało większego wpływu na jego działanie. Próbowano rozdzielać wskazane w art. 45b UZ funkcje ochrony praw podstawowych oraz funkcje organu pomocniczego Bundestagu do przeprowadzania parlamentarnej kontroli. W związku z tym wskazywano, że Pełnomocnik jest samodzielnym organem, gdy wykonuje zadania związane z ochroną praw podstawowych. Natomiast gdy działa jako parlamentarny organ kontroli, jest on zależny od Bundestagu. Podnoszono, iż problematyczne jest dokładne umiejscowienie Pełnomocnika w ramach klasycznego trójpodziału władzy[737]. Ten pogląd jednak nie zyskał aprobaty, a zgodnie z powszechną opinią treść art. 45b UZ nie daje podstaw do takiego rozdzielania funkcji Pełnomocnika. Ochrona praw podstawowych jest istotną częścią parlamentarnej kontroli sił zbrojnych[738]. W związku z tym Pełnomocnik jest organem pomocniczym Bundestagu w pełnej rozciągłości swoich uprawnień i stanowi część legislatywy. Wskazuje na to m.in. wykładnia systematyczna art. 45b UZ, który znajduje się w rozdziale III Ustawy Zasadniczej zatytułowanym *Bundestag*. Tak więc Pełnomocnik nie ma samodzielnego statusu z punktu widzenia prawa konstytucyjnego, pomimo iż część swoich działań może podejmować z własnej inicjatywy[739]. Pełnomocnik Bundestagu ds. Sił Zbrojnych ma zakaz zajmowania innych stanowisk w siłach zbrojnych, prowadzenia działalności gospodarczej lub zawodowej oraz nie może pełnić żadnej funkcji w żadnej innej organizacji[740].

5.1. „Właściwy organ" czy „przedstawicielstwo narodu"

[735] Art. 45b UZ: „Zum Schutz der Grundrechte und als Hilfsorgan des Bundestages bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle wird ein Wehrbeauftragter des Bundestages berufen. 2. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz".
[736] Gesetz über den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestage (Gesetz zu Artikel 45d des Grundgesetzes, WBeauftrG) z 16 czerwca 1982 r., BGBl. I, nr 20 (1982), s. 673.
[737] H. Klein, *Art. 45b GG*, nb. 12.
[738] *Ibidem*, nb. 13.
[739] *Ibidem*, nb. 14.
[740] *Ibidem*, nb. 25.

Pełnomocnik Bundestagu ds. Sił Zbrojnych jest bardzo ściśle powiązany z Bundestagiem. Jego właściwość w zakresie rozpatrywania petycji żołnierzy jest identyczna z właściwością Komisji Petycji w tym zakresie[741]. Paragraf 1 ustawy o Pełnomocniku Bundestagu ds. Sił Zbrojnych stanowi, że jest on organem pomocniczym Bundestagu do sprawowania parlamentarnej kontroli i podlega poleceniom Bundestagu lub parlamentarnej Komisji Obrony Narodowej w zakresie wszczęcia czynności sprawdzających we wskazanej sprawie. Zgodnie z § 2 ustawy o Pełnomocniku Bundestagu ds. Sił Zbrojnych ma on obowiązek sporządzania co roku raportu ze swojej działalności i przedłożenia go Bundestagowi. Poza tym może on w każdym czasie poinformować parlament i Komisję Obrony Narodowej o jednostkowych sprawach przez siebie prowadzonych. Sporządzenie raportu w pojedynczych przypadkach, będzie jego obowiązkiem, gdy czynności były podjęte na podstawie zlecenia udzielonego przez Bundestag lub Komisję Obrony Narodowej. Zgodnie z § 5 ust. 1 ustawy o Pełnomocniku Bundestagu ds. Sił Zbrojnych Bundestag i Komisja Obrony Narodowej może wydać ogólne wytyczne pracy Pełnomocnika, jednak nie zostały one jeszcze nigdy uchwalone[742]. Zgodnie z § 6 ustawy o Pełnomocniku Bundestagu ds. Sił Zbrojnych Bundestag i Komisja Obrony Narodowej może zażyczyć sobie obecność Pełnomocnika na swoich posiedzeniach. Według § 13 ustawy o Pełnomocniku Bundestagu ds. Sił Zbrojnych Bundestag wybiera Pełnomocnika w głosowaniu tajnym zwykłą większością głosów na wniosek parlamentarnej Komisji Obrony Narodowej, klubów parlamentarnych lub parlamentarzystów, w liczbie, która pozwala na utworzenie klubu parlamentarnego. Natomiast wybranego w ten sposób Pełnomocnika powołuje przewodniczący Bundestagu zgodnie z § 15 ustawy o Pełnomocniku Bundestagu ds. Sił Zbrojnych w zw. z § 7 Regulaminu Bundestagu. Zgodnie z § 14 ustawy o Pełnomocniku Bundestagu ds. Sił Zbrojnych na urząd ten może zostać powołany każdy Niemiec, który posiada prawa wyborcze w wyborach do Bundestagu oraz ukończył 35 lat. Kadencja Pełnomocnika wynosi 5 lat, a po jej zakończeniu możliwy jest ponowny wybór tej samej osoby na to stanowisko. Pełnomocnik może zostać odwołany przed końcem swojej kadencji przez Bundestag na wniosek Komisji Obrony Narodowej. Zgodnie z § 16 ustawy o Pełnomocniku Bundestagu ds. Sił Zbrojnych siedzibą Pełnomocnika jest Bundestag, a w swoich pracach posługuje się on oddelegowanymi do tego celu pracownikami Bundestagu.

Zwraca się uwagę na bliskie powiązanie Pełnomocnika z Bundestagiem. Fakt ten może wskazywać, że zgodnie z rozróżnieniem adresatów petycji zawartym w art. 17 UZ należałoby zakwalifikować go jako część organu przedstawicielskiego narodu[743]. Argumentuje się to tym, że zarówno z punktu widzenia prawa konstytucyjnego, jak i administracyjnego Pełnomocnik jest

[741] W.G. Vitzthum, W. März, *§ 45 Der Petitionsausschuß*, s. 1230.
[742] H. Klein, *Art. 45b GG*, nb. 55.
[743] W.G. Vitzthum, *Petitionsrecht*…, s. 130.

przyporządkowany do Bundestagu. Natomiast Komisja Obrony Narodowej służy jako pośrednik pomiędzy Pełnomocnikiem a plenum parlamentu. Bliskie rzeczowe położenie Pełnomocnika z zadaniami i kompetencjami parlamentu przemawia za przyporządkowaniem go do parlamentu pod względem funkcyjnym, organizacyjnym i materialnoprawnym[744].

Pomimo tego, że Pełnomocnik jest organem Bundestagu do kontroli sił zbrojnych, posiada pewną autonomiczność w zakresie swego funkcjonowania. Paragraf 1 ust. 3 ustawy o Pełnomocniku Bundestagu ds. Sił Zbrojnych wskazuje, że działa on zgodnie z własnym uznaniem, według oceny przeprowadzonej zgodnie z nałożonym na niego obowiązkiem. Ten autonomiczny sposób prowadzenia postępowania przysługuje mu m.in. przy przeprowadzaniu wizytacji np. jednostek wojskowych, w sytuacji uzyskania przez niego informacji o naruszeniu praw podstawowych żołnierzy oraz naruszeniu zasad wewnętrznego kierownictwa. Źródłem pozyskania wiadomości o tego typu naruszeniach mogą być zarówno przedłożone mu petycje, jak i wiadomości uzyskane od członków parlamentu. Niemniej Pełnomocnik jest zmuszony powstrzymać się od powyższych czynności, gdy parlamentarna Komisja Obrony Narodowej poddała daną sprawę pod własne rozważania.

Kolejnym elementem, który przemawia za pewną autonomią Pełnomocnika, jest fakt, że zgodnie z § 5 ust. 2 ustawy o Pełnomocniku Bundestagu ds. Sił Zbrojnych nie jest on związany poleceniami innych organów niż Bundestag i Komisja Obrony Narodowej.

W zakresie autonomii Pełnomocnika istotne jest też, że zgodnie z § 9 ustawy o Pełnomocniku Bundestagu ds. Sił Zbrojnych w przypadku, gdy podejmuje on czynności zainicjowane petycją, do jego uznania pozostaje kwestia ujawnienia nadawcy petycji oraz jej treści. Przepis ten stanowi również, że Pełnomocnik powinien odstąpić od upublicznienia petycji w sytuacji, gdy jej nadawca prosi o to, a jego prośba nie stoi w sprzeczności z nakazami obowiązującego prawa. Zgodnie z § 10 ustawy o Pełnomocniku Bundestagu ds. Sił Zbrojnych nawet po zakończeniu swojej kadencji Pełnomocnik dalej jest zobowiązany do zachowania w tajemnicy informacji, które uzyskał w toku wykonywania swoich obowiązków.

Ogólna właściwość Bundestagu do rozpatrywania petycji nie wynika z przyporządkowania parlamentowi tej kompetencji na podstawie zwykłego ustawodawstwa. Jest ona konsekwencją niepowtarzalnej pozycji parlamentu jako organu przedstawicielskiego obywateli w systemie demokracji parlamentarnej[745]. Odwrotnie natomiast sprawa ma się z Pełnomocnikiem Bundestagu ds. Sił Zbrojnych. Jego kompetencje do odbioru i rozpatrywania petycji od żołnierzy nie opierają się na jego pozycji ustrojowej. Do wykonywania swoich kompetencji potrzebuje on uprawnień nadanych ustawowo. Takie też uprawnienia nadaje mu § 7 zd. 1 ustawy o Pełnomocniku

[744] *Ibidem*, s. 131.
[745] *Ibidem*.

Bundestagu ds. Sił Zbrojnych, stanowiąc, że każdy żołnierz ma prawo zwrócić się do Pełnomocnika pojedynczo, bez zachowania drogi służbowej, a petycja taka nie może stanowić przyczynku wymierzenia kary lub pokrzywdzenia takiego żołnierza. Biorąc ten fakt pod uwagę, dowodzi się, że Pełnomocnik Bundestagu ds. Sił Zbrojnych w systemie adresatów petycji z art. 17 UZ powinien być zakwalifikowany jako właściwy organ. Zakwestionowanie takiego stanowiska i przyporządkowanie Pełnomocnika do kategorii organów reprezentacji narodu wskazywałoby, że Pełnomocnik powinien mieć taką samą właściwość do rozpatrywani petycji jak parlament. Jednak należy wskazać, że Pełnomocnik nie może być nawet członkiem parlamentu[746].

W związku z powyższym nie da się udowodnić, że parlamentarne prawo do rozpatrywania petycji jest delegowane na Pełnomocnika. Taka delegacja uprawnień na organ administracji niepochodzący z powszechnych wyborów nie jest możliwa. W konsekwencji uprawnienie Pełnomocnika do rozpatrywania petycji żołnierzy nie może być zaklasyfikowane jako realizacja uprawnień parlamentu. Pełnomocnik Bundestagu ds. Sił Zbrojnych wykonuje swoje obowiązki jako właściwy organ zgodnie z art. 17 UZ. Jego uprawnienia natomiast są unormowane w art. 45b UZ oraz § 7 ustawy o Pełnomocniku Bundestagu ds. Sił Zbrojnych[747].

5.2. Właściwość

Pełnomocnik Bundestagu ds. Sił Zbrojnych nie ma ogólnej formalnej właściwości do rozpatrywania petycji, tak jak to jest w przypadku parlamentu. Jego właściwość można ustalić na podstawie art. 45b UZ oraz § 1 ustawy o Pełnomocniku Bundestagu ds. Sił Zbrojnych. Jest ona ograniczona rzeczowo. Wynika to z faktu, że Pełnomocnik ma wspierać Bundestag przy przeprowadzaniu kontroli sił zbrojnych. W obszar tej kontroli wchodzi zarówno militarna ochrona terytorium Niemiec, jak i cały aparat administracyjny sił zbrojnych. Nie zalicza się do tego natomiast ochrona ludności cywilnej oraz zastępcza służba wojskowa[748]. Czynności Pełnomocnika dotyczą naruszenia praw podstawowych żołnierzy oraz zasad wewnętrznego kierownictwa. Ograniczeniu takiemu natomiast nie podlega Komisja Petycji[749].

5.3. Uprawnienia

Uprawnienia Pełnomocnika Bundestagu ds. Sił Zbrojnych są określone w § 3 ustawy o Pełnomocniku Bundestagu ds. Sił Zbrojnych, który nadaje mu są szerokie kompetencje do zbierania

[746] R. Schick, *Petitionen*…, s. 91–92.
[747] W.G. Vitzthum, *Petitionsrecht*…, s. 132; H. Klein, *Art. 17 GG*, nb. 59.
[748] H. Klein, *Art. 45b GG*, nb. 32.
[749] R. Schick, *Petitionen*…, s. 92.

informacji. Przepis ten w pierwszej kolejności stanowi, że Pełnomocnik może żądać od Federalnego Ministerstwa Obrony Narodowej i wszystkich podległych mu organów i osób udzielenia informacji oraz przedłożenia akt konkretnej sprawy. Odmowa wykonania tego żądania jest możliwa jedynie z uwagi na potrzebę zachowania tajemnicy.

Pełnomocnik, podobnie jak to jest w przypadku Komisji Petycji, ma możliwość przesłuchania nadawcy petycji, świadków oraz biegłych, jednak nie ma on możliwości zaprzysiężenia przesłuchiwanych osób oraz zmuszenia ich do zeznawania.

Istotnym uprawnieniem jest możliwość wizytacji jednostek wojskowych przez Pełnomocnika. Wizyta Pełnomocnika może być niedopuszczalna z uwagi na konieczność zachowania tajemnicy wojskowej, podobnie jak to jest w przypadku przedłożenia akt. Pełnomocnik może wcześniej zapowiedzieć swoje przybycie do jednostki wojskowej, nie musi jednak tego robić. Uprawnienie to umożliwia Pełnomocnikowi osobiste zapoznanie się ze stanem spraw. Prawo to przysługuje tylko Pełnomocnikowi i nie może być delegowane na inne osoby. Zastępcy Pełnomocnika mogą dokonywać wizytacji jedynie z upoważnienia parlamentarnej Komisji Obrony Narodowej.

Kolejnym uprawnieniem Pełnomocnika jest żądanie przedłożenia raportu przez Federalne Ministerstwo Obrony Narodowej. Raport ten dotyczy wykonywania uprawnień dyscyplinarnych w siłach zbrojnych. Zwiera on dane statystyczne odnoszące się do postępowań karnych w stosunku do żołnierzy. Raporty takie umożliwiają Pełnomocnikowi wyrobienie sobie ogólnego poglądu na stan dyscypliny w siłach zbrojnych oraz na działalność organów prowadzących postępowania dyscyplinarne.

Z uwagi na to, iż Pełnomocnik Bundestagu ds. Sił Zbrojnych jest organem pomocniczym Bundestagu, nie mogą mu zostać przyporządkowane uprawnienia w stosunku do organów władzy wykonawczej i sądowniczej, które wychodziłyby poza ramy trójpodziału władzy i zakres kontroli parlamentarnej [750] . W związku z tym Pełnomocnikowi nie przysługują nawet uprawnienia uczestnika postępowania karnego zgodnie z niemieckim Kodeksem postępowania karnego. Jednak ma on prawo być obecny na każdym etapie przeprowadzania postępowania karnego oraz dyscyplinarnego, nawet w sytuacji, gdy opinia publiczna jest wyłączona od uczestnictwa w postępowaniu. W ramach tego uprawienia Pełnomocnik ma prawo wglądu w akta sprawy na takich samych zasadach jak oskarżyciel oraz przedstawiciel organu wszczynającego postępowanie.

Natomiast nie narusza zasady trójpodziału władzy uprawnienie Pełnomocnika do przekazywania właściwym organom spraw, w których stwierdził potrzebę podjęcia czynności przez te podmioty, sugerując, jakie czynności należy podjąć. Czynność taka może być podjęta w stosunku

[750] H. Klein, *Art. 45b GG*, nb. 58.

do wszystkich instytucji, które mogą być pomocne przy rozwiązaniu danej sprawy, a nie tylko Federalnego Ministerstwa Obrony Narodowej czy podległych mu urzędów. Pełnomocnik w ramach tego uprawnienia nie ma jednak możliwości wyciągnięcia konsekwencji w stosunku do organu, który nie zastosował się do jego sugestii[751]. Dodatkowo Pełnomocnik może skierować sprawę do organu odpowiedzialnego za wszczęcie postępowania karnego lub dyscyplinarnego. Podjęcie tej czynności przez niego obliguje jednak wskazany organ do rozpoznania sprawy oraz poinformowania Pełnomocnika o sposobie rozpoznania sprawy (por. § 12 ustawy o Pełnomocniku Bundestagu ds. Sił Zbrojnych).

Dodatkowo zgodnie z § 4 ustawy o Pełnomocniku Bundestagu ds. Sił Zbrojnych sądy, organy administracji federalnej i krajowej oraz poszczególne gminy mają obowiązek świadczyć pomoc prawną na rzecz Pełnomocnika podczas wykonywania przez niego swoich obowiązków.

6. Podsumowanie i wnioski

6.1. Komisja Petycje a Pełnomocnik Bundestagu ds. Sił Zbrojnych

Porównując działanie Komisji Petycji oraz Pełnomocnika Bundestagu ds. Sił Zbrojnych, zaobserwować można większą skuteczność Pełnomocnika. Związane jest to z tym, że nie jest on organem kolegialnym. Jako organ jednoosobowy posiada znaczne zaufanie publiczne, ma większą siłę perswazji, aby zwrócić osobom decyzyjnym uwagę na zaistniałe problemy. W odróżnieniu od Komisji, może podejmować wiele czynności z własnej inicjatywy, nie czekając, aż ktoś przedłoży mu odpowiednią petycję. Taki stan rzeczy wyraźnie zwiększa możliwości rozwiązywania problemów. Zwraca się uwagę jednak, że wprowadzenie w Niemczech rzecznika praw obywatelskich nie dałoby podobnych efektów jak ustanowienie Pełnomocnika Bundestagu ds. Sił Zbrojnych. Pełnomocnik ma pod swoją pieczą jedynie pewien wycinek społeczeństwa. Jest to fragment populacji, który jest dobrze zorganizowany, podlega ścisłej dyscyplinie oraz znajduje się w zainteresowaniu opinii publicznej[752]. Jednak w Niemczech krytykuje się brak na szczeblu federalnym rzecznika praw obywatelskich, który uzupełniałby pracę Komisji Petycji Bundestagu. Do przytaczanych argumentów należy m.in. polityczna niezależność rzecznika praw obywatelskich oraz brak anonimowości, która w pewnym zakresie charakteryzuje organy kolegialne takie jak komisje parlamentarne[753].

[751] *Ibidem*, nb. 67.
[752] P. Scholz, *Zur Wirklichkeit*…, s. 450.
[753] U. Riehm, C. Coenen, R. Lindner, C. Blümel, *Öffentliche elektronische Petitionen und bürgerschaftliche Teilhabe*, Berlin 2008, s. 237.

Powyższe rozważania wpisują się w szerszą dyskusję na temat dalszej reformy obecnie istniejącego systemu rozpatrywania petycji. W rozważaniach tych wymienia się, oprócz utrzymania obecnie funkcjonującej Komisji Petycji i propozycji wprowadzenia ombudsmana, także możliwość zobowiązania poszczególnych komisji parlamentarnych do rozpatrywania petycji w zakresie ich właściwości rzeczowej[754].

Porównując oba omawiane organy, nasuwa się spostrzeżenie, że jednak Pełnomocnik lepiej się sprawdza w sytuacji indywidualnych skarg obywateli. Organ ten ma możliwość sprawniejszego rozpoznania petycji. Natomiast komisja parlamentarna wydaje się bardziej odpowiednia do rozpatrywania próśb obywateli. Szczególnie istotne są tu petycje o podjęcie inicjatywy ustawodawczej ze względu na charakter przedstawicielstwa narodu jako organu legislacyjnego.

6.2. Zakres uprawnień Komisji Petycji

W odniesieniu do zakresu uprawnień Komisji Petycji podnoszonych jest kilka krytycznych argumentów. Przede wszystkim zwraca się uwagę, że w zakresie prawa przedłożenia akt, udzielenia informacji oraz przeprowadzenia inspekcji jest ona ograniczona do podmiotów prawa publicznego. Poza zasięgiem Komisji pozostają podmioty prawa prywatnego, które wykonują zlecone im zadania publiczne. W związku z tym ograniczone są możliwości Komisji bezpośredniego zwrócenia się o udzielenie informacji do tych jednostek[755]. Władze podejmują wiele czynności w ramach realizacji zasady państwa socjalnego, które mają na celu zabezpieczenie warunków bytowych społeczeństwa. Do usług tych zaliczyć możemy m.in. zagwarantowanie bezpieczeństwa (za pomocą policji, wojska), dostarczanie wody, elektryczności, opału, wywóz śmieci, szkolnictwo. W ostatecznym rozrachunku często nie jest istotne, w jakiej formie prawnej usługi te są dostarczane społeczeństwu. Jednak dopóki usługi te wykonywane są bezpośrednio przez organy administracji, Komisja Petycji ma możliwość korzystania z prawa do udzielenia informacji, żądając jej udzielenia bezpośrednio od podmiotu świadczącego te usługi. Z uwagi na wysokie koszty świadczenia takich usług coraz częściej są one wykonywane w ramach tzw. *outsourcingu*, czy to przez spółki prawa handlowego zakładane przez np. gminy, czy przez podmioty trzecie. Jak podaje się w literaturze, takie zjawisko wpływa na osłabienie parlamentarnej kontroli poprzez obniżenie możliwości skorzystania z petycyjnego prawa informacji[756]. Dodatkowo Bundestag nie może skorzystać z przysługującego mu prawa do inspekcji czy prawa do przedłożenia akt[757]. Z uwagi na postępującą prywatyzację spada

[754] S. Beck, K.A. Klang, *Anspruch*…, s. 62–64.
[755] *Ibidem*, s. 58.
[756] E. Röper, *Petitionsrecht und Privatisierung – ein Spannungsverhältnis*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen" 1999, nr 3, s. 753.
[757] *Ibidem*, s. 756.

liczba petycji, które częściowo zostały zastąpione przez informacje z infolinii dla klientów[758]. Przykład niemieckiej poczty pokazuje, jak istotne dziedziny gospodarki prawie w całości znikają z pola zainteresowania Komisji Petycji. Przed reformą poczty z 1989 r. nadawca miał możliwość zwrócenia się ze swoją petycją zarówno do Bundestagu jako przedstawicielstwa narodu, jak i do Deutsche Bundespost (Poczty Niemieckiej), która jako część federalnej administracji występowała jako właściwy organ. Komisja Petycji, rozpatrując petycje kierowane do Bundestagu dotyczące poczty, miała też możliwość uzyskania relewantnych informacji za pośrednictwem istniejącego wtedy Federalnego Ministerstwa Poczty. Obecnie, po reformach z 1989 i 1992 r., poczta w Niemczech funkcjonuje jako spółka akcyjna prawa handlowego. W związku z tym wszelkie petycje kierowane do niej nie podlegają ochronie art. 17 UZ. Natomiast petycje kierowane do Bundestagu również mogą być rozpatrywane w ograniczonym zakresie z uwagi na to, iż w procesie rozpatrywania petycji Komisja zwraca się do Federalnego Ministerstwa Poczty i Telekomunikacji o zajęcie stanowiska. Organ ten nie zawsze ma możliwość uzyskać taką informację od spółki prawa handlowego pomimo tego, że państwo niemieckie jest jej udziałowcem[759].

Rzecznik Praw Obywatelskich landu Nadrenia-Palatynat w swoim raporcie wskazuje, że z każdym kolejnym aktem prywatyzacji zadań publicznych zabierany jest kolejny obszar kontroli parlamentarnej[760]. Oczywiście różnorodność form prywatyzacji zadań publicznych sprawia, że nie w każdym przypadku negatywnie wpływa to na zakres funkcjonowania Komisji Petycji[761], jednak proces prywatyzacji usług publicznych nie powinien w takim stopniu wpływać na możliwości kontroli dokonywanej w ramach postępowania petycyjnego[762]. Zauważa się, że parlamentarna kontrola podmiotów prywatnych wykonujących zadania publiczne jest niezwykle ważna, zwłaszcza w dziedzinach, gdzie nie istnieje konkurencja, np. gdy podmioty świadczą usługi wywozu śmieci lub dostarczania wody. W tych sferach konsument nie ma możliwości wyboru podmiotu wykonującego te usługi i jest skazany na monopol przedsiębiorcy wybranego przez odpowiednie organy[763]. Postuluje się rozszerzenie uprawnień Komisji Petycji, aby zwiększyć możliwości kontrolne parlamentu w takich sytuacjach[764].

Kolejnym elementem, który ma istotny wpływ na efektywność postępowania prowadzonego w Komisji Petycji, jest brak ustawowego przymusu pojawienia się przed Komisją zarówno nadawcy petycji, jak i świadków oraz biegłych. Dobrowolne uczestnictwo w posiedzeniu Komisji

[758] G. Krings, *Art. 17 GG*, s. 5.
[759] V. Specht, *Organklage der Bundestagsfraktion Bündnis 90- Die Grünen* [w:] *Mit Petitionen Politik verändern*, red. R. Bockhofer, Baden-Baden 1999, s. 343.
[760] Bericht des Bürgerbeauftragten Rheinland-Pfalz, LT-Drs. 13/1423, http://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/drucksachen/1423-13.pdf (10.02.2020), s. 17.
[761] V. Specht, *Organklage*…, s. 344.
[762] E. Röper, *Petitionsrecht*…, s. 756.
[763] *Ibidem*, s. 759.
[764] *Ibidem*, s. 761.

nie oznacza, że muszą oni składać jakiekolwiek wyjaśnienia. Komisja też nie może odebrać od takich osób przyrzeczenia o prawdziwości ich zeznań[765]. Wydaje się, że zmiany ustawy o uprawnieniach Komisji Petycji w tym zakresie pozytywnie wpłynęłyby na efektywność postępowania petycyjnego.

Pomimo powyższych spostrzeżeń należy zwrócić uwagę, że uprawnienia Komisji Petycji są dużo większe niż uprawnienia innych komisji parlamentarnych, pomijając oczywiście komisję śledczą. Także poszczególni członkowie Bundestagu nie mają tak szerokich uprawnień kontrolnych. Patrząc na Komisję Petycji Bundestagu z tej perspektywy, należy stwierdzić, że jej uprawnienia stawiają ją w wyjątkowej pozycji w stosunku do reszty organów parlamentu i poszczególnych parlamentarzystów.

[765] S. Beck, K.A. Klang, *Anspruch*…, s. 59.

Rozdział IV. Procedura rozpatrzenia petycji i praktyka parlamentarna

Postępowanie w sprawie rozpatrzenia petycji uregulowane jest w ograniczonym zakresie[766]. Normy prawne opisujące jego przebieg znajdują się w § 108–112 Regulaminu Bundestagu, ustawie o uprawnieniach Komisji oraz w Zasadach Komisji Petycji w sprawie rozpatrywania próśb i skarg.

W piśmiennictwie wyróżnia się następujące stadia postępowania: rejestracja petycji, potwierdzenie przyjęcia petycji, badanie wstępne, przesłanie petycji pod obrady Komisji Petycji, badanie i narada nad treścią petycji, sporządzenie projektu uchwały Bundestagu, podjęcie uchwały przez Bundestag, powiadomienie osoby zainteresowanej[767].

Petycja może wpłynąć do Bundestagu np. za pośrednictwem poczty, internetu lub faksu. Zgodnie z § 109 Regulaminu Bundestagu przewodniczący Bundestagu przekazuje otrzymane petycje do Komisji Petycji. W praktyce dokonywane jest to poprzez udzielenie odpowiedniego polecenia urzędnikom odpowiedzialnym za dystrybucję poczty w Bundestagu[768]. Przewodniczący nie może z własnej inicjatywy przesłać petycji do komisji specjalizującej się w danej materii. Zgodnie z postanowieniami art. 45c ust. 1 UZ jedynie Komisja Petycji jest uprawniona do rozpatrzenia petycji i decydowania o sposobie jej rozpatrywania. Przesłanie petycji do odpowiedniej resortowej komisji parlamentarnej w celu uzyskania opinii leży w gestii Komisji Petycji. Jest ona do tego zobowiązana na podstawie z § 109 Regulaminu Bundestagu, gdy dana petycja odnosi się do zagadnień stanowiących przedmiot prac jakiejś komisji resortowej[769].

Również petycje, które zostały przesłane przez jej nadawcę do resortowej komisji, muszą być przez tę komisję przesłane do Komisji Petycji z uwagi na to, iż to ona jest gospodarzem postępowań dotyczących rozpatrywania petycji. Jednak istnieją od tego wyjątki. Rozróżnia się petycje w znaczeniu właściwym oraz podania, które są zasadniczo inicjatywami lub wypowiedziami odnoszącymi się do przedmiotu konsultacji odbywających się w komisji resortowej. W związku z tym zawęża się tutaj definicję petycji, z której wykluczone zostają podania od różnego typu organizacji oraz fachowców, z którymi komisje resortowe powinny się kontaktować w celu uzyskania profesjonalnego doradztwa w jakiejś dziedzinie. Rozpatrzenie tego typu podań leży w gestii danej komisji resortowej[770].

---

[766] H. Bauer, *Art. 45c GG*, s. 1289.
[767] H. Klein, *Art. 45c GG*, s. 17.
[768] H. Roll, *Erläuterungen zum Deutschen Bundesrecht, Erläuterungen zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*, serwis: beck-online, § 109.
[769] H.G. Ritzel, J. Bücker, H.J. Schreiner, H. Winkelmann, *Handbuch*…, § 109, s. 1.
[770] *Ibidem*, s. 3.

1. Wstępny etap rozpatrywania petycji

W pierwszej kolejności następuje rejestracja petycji przez pracowników Bundestagu oraz wydanie potwierdzenia jej wpłynięcia. Wstępne badanie petycji przez służbę urzędniczą Komisji jest uregulowane w pkt 7 Zasad Komisji Petycji rozpatrywania próśb i skarg. W ramach tych czynności przedłożone podania sprawdzane są, czy kwalifikują się jako petycje. Zgodnie z pkt 2.3 Zasad Komisji Petycji rozpatrywania próśb i skarg petycjami nie są prośby o informacje, zwykłe wiadomości, pouczenia, oskarżenia, słowa uznania lub inne wyrażenie opinii niezawierające materialnego żądania. W literaturze wskazuje się, że tego typu pisma nie zawierają wniosku możliwego do rozpatrzenia[771]. Podnosi się jednak, że niezdarnie wyrażane obawy nie powinny być pochopnie odrzucane. Adresat petycji jest raczej zobowiązany do rozpatrzenia petycji, aby sprawdzić, czy pomimo nieadekwatności sformułowania nie zawiera ona wniosku wymagającego podjęcia rozstrzygnięcia[772]. Braki petycji mogą być w miarę możliwości uzupełniane z urzędu lub poprzez przesłanie zapytania do nadawcy[773]. Stosunkowo wiele pism kierowanych do Komisji Petycji nie spełnia wymogów. Pomimo tego, iż nie kwalifikują się one do postępowania petycyjnego, są czytane przez pracowników Bundestagu oraz wystosowywana jest właściwa odpowiedź na te pisma. Rozpatrywanie podań niekwalifikujących się jako petycje jest dokonywane w miarę możliwości poprzez udzielanie nadawcy informacji zawierającej rady, uwagi lub przekazywanie dalej do właściwych organów[774].

Zgodnie z pkt 7.3 Zasad Komisji Petycji rozpatrywania próśb i skarg do rozpatrzenia przez Komisję nie są także przekazywane petycje o niejasnej treści, nieczytelne, zawierające błędny adres lub podpis nadawcy, zawierające żądania wyraźnie niemożliwe, żądania o dokonanie czynu karalnego, wykroczenia lub wymagające działań, które są sprzeczne z porządkiem konstytucyjnym, zasadami moralnymi, petycje, których treść jest obraźliwa, ma charakter szantażu lub wymuszenia. Komisja także nie odpowiada na petycje sformułowane w sposób obraźliwy lub których treść jest prawnokarnie relewantna[775]. Powyższe rozwiązania kwestionuje m.in. G. Krings. Wskazuje on, że w ramach skargi powinny być kwalifikowane również podania będące zwykłym wyrażeniem opinii niezawierającym żądania podjęcia działania. Ponadto kwestionuje on praktykę niekwalifikowania jako petycji podań łamiących prawo lub zawierających prośbę o działanie sprzeczne z prawem.

[771] J. Burmeister, *Das Petitionsrecht*, s. 81.
[772] H. Klein, *Art. 17 GG*, nb. 44.
[773] W. Ismayr, *Parlamentarische*…, s. 151.
[774] Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2018, BT-Drucksache 19/9900, http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/099/1909900.pdf (10.02.2020), s. 6.
[775] *Ibidem*.

Autor ten stoi na stanowisku, że treść Ustawy Zasadniczej nie przewiduje takiego rodzaju ograniczenia, nie sposób również wywieźć go z treści art. 17 UZ[776]. Podnosi on przy tym, że oczywiste jest, że art. 17 UZ nie może stanowić swego rodzaju immunitetu dla osób łamiących prawo. W związku z powyższym należy rozdzielić skutki prawne związane ze sporządzeniem petycji, której treść łamie prawo, od kwalifikacji pisma jako prośby lub skargi zgodnie z art. 17 UZ[777]. Jednak FTK wskazuje, że dozwoloną petycją nie jest dokument, w którym nadawca domaga się czegoś prawem zabronionego[778].

Zgodnie z ust. 7.5 Zasad Komisji Petycji rozpatrywania próśb i skarg petycje, które powinien rozpatrzeć parlament kraju związkowego lub inny właściwy organ, są przekazywane temu podmiotowi. Petycje, które zostały przesłane do Bundestagu zamiast do parlamentu kraju związkowego stanowią około 25% wszystkich petycji[779].

Służba urzędnicza Komisji podejmuje samodzielnie decyzje we wskazanym zakresie na wstępnym etapie badania petycji. Powstały wątpliwości co do zgodności tego rozwiązania z Ustawą Zasadniczą z powodu tego, że wiele petycji zostaje rozpatrzonych, nie docierając do członków Komisji Petycji[780]. Stan ten może budzić kontrowersje z uwagi na fakt, iż art. 45c UZ nakłada na Komisję Petycji obowiązek rozpatrzenia wszystkich petycji zaadresowanych do Bundestagu[781]. W kontekście zakresu kompetencji służby urzędniczej Komisji wypowiedział się FTK. Stoi on na stanowisku, że uprawnienia tej służby nie budzą zastrzeżeń w sytuacji, gdy posiada ona prawo do negatywnego rozpatrzenia petycji w okolicznościach bardzo wyraźnych, niebudzących wątpliwości instrukcji wydanych w tym zakresie przez Komisję[782]. Orzeczenie to zostało wydane w stanie faktycznym, w którym nadawca petycji próbował za pomocą skargi do Bundestagu podważyć prawomocny wyrok karny wydany w stosunku do jego osoby. Służba urzędnicza po przyjęciu petycji odpowiedziała nadawcy, że parlament nie jest władny rozpatrzyć przedmiotową skargę z uwagi na trójpodział władzy. Zgodnie z ust. 5 Zasad Komisji Petycji rozpatrywania próśb i skarg w zakresie, w jakim wymagana jest ingerencja w niezawisłość sądownictwa, petycje nie są rozpatrywane. Powyższe rozstrzygnięcie spotkało się z pozytywną oceną[783]. Jest to także spójne z orzecznictwem FTK, które zwraca uwagę, że art. 17 UZ daje nadawcy petycji roszczenie o jej rozpatrzenie przez przedstawicielstwo narodu jedynie w przypadku dozwolonych petycji[784]. Jednak

[776] G. Krings, *Art. 17 GG*, s. 14.
[777] *Ibidem*, s. 15.
[778] Orzeczenie FTK z 22 kwietnia 1953 r., sygn. 1 BvR 162/51, BVerfGE 2, 225.
[779] R. Schick, *Petitionen*…, s. 96.
[780] H. Klein, *Art. 45c GG*, s. 17.
[781] T. Würtenberger, *Art. 45c GG*, s. 43.
[782] Orzeczenie FTK z 1 lipca 1981 r., sygn. 1 BvR 444/78.
[783] H. Roll, *Zur Vorprüfung von Petitionen an den Bundestag durch die Zentralstelle für Petitionen und Eingaben*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen" 1981, nr 1, s. 21–24.
[784] Orzeczenie FTK z 22 kwietnia 1953 r., sygn. 1 BvR 162/51, BVerfGE 2, 225.

niektóre wytyczne wskazane powyżej, które Komisja Petycji wyznaczyła urzędnikom dokonującym wstępnego badania, mają niezwykle arbitralny charakter. Pozostawiono osobie decyzyjnej dużą swobodę przy odrzucaniu petycji. W tym kontekście wskazuje się np. na żądania naruszające zasady moralne, konstytucyjny porządek lub petycje zawierające treści o charakterze obraźliwym[785].

W przypadku petycji, które wyraźnie nie mają szans na powodzenie, służba urzędnicza przesyła nadawcom informacje w tym zakresie z uzasadnieniem. Poucza ona nadawcę petycji, że ma 6 tygodni na złożenie sprzeciwu pod rygorem zakończenia postępowania (pkt 7.10 Zasad Komisji Petycji rozpatrywania próśb i skarg). W przypadku, gdy nadawca nie wypowie się we wskazanym terminie, petycje takie są przez służbę urzędniczą ujmowane w wykazie spraw rozpatrzonych, który jest przedkładany Komisji do zatwierdzenia (pkt 8.5 Zasad Komisji Petycji rozpatrywania próśb i skarg). Zgodnie z pkt 7.9 Zasad Komisji Petycji rozpatrywania próśb i skarg podobnie kończy się postępowanie w sprawie petycji, w której Komisja jest zgodna ze zdaniem nadawcy.

2. Praca nad przedłożoną petycją poza Komisją Petycji

Aby Komisja mogła poprawnie ocenić przedłożone jej petycje, służba urzędnicza Komisji zwraca się o zajęcie stanowiska przez rząd federalny lub inne podmioty obowiązane do udzielenia informacji. Zgodnie z § 109 ust. 1 Regulaminu Bundestagu oraz pkt 7.8 Zasad Komisji Petycji rozpatrywania próśb i skarg Komisja Petycji jest zobowiązana zasięgnąć także opinii komisji parlamentarnych specjalizujących się w danej materii. Przepis ten ma na celu uniknięcie sytuacji, gdy ten sam problem jest przedmiotem prac kilku komisji, które w efekcie dochodzą do różnych wniosków. Obowiązek pozyskania opinii komisji resortowych nie odnosi się tylko do zagadnień, które są w danym momencie przedmiotem badania danej komisji resortowej lub prac parlamentu. Konsultacje powinny dotyczyć każdego zagadnienia, które znajduje się w kręgu zainteresowań komisji resortowej[786].

W praktyce współpraca Komisji Petycji z innymi komisjami okazuje się problematyczna. Komisje resortowe wykazują małe zaangażowanie w sporządzaniu opinii dla Komisji Petycji. Prowadzi to do znacznego opóźnienia prac w zakresie rozpatrywania petycji. Efektem tego bywa nieprzekazanie Komisji Petycji wszystkich istotnych informacji o danym zagadnieniu[787]. Na problem ten zwrócono uwagę w raporcie rocznym z 1986 r.[788] W związku z

[785] H. Klein, *Art. 45c GG*, s. 18.
[786] H.G. Ritzel, J. Bücker, H.J. Schreiner, H. Winkelmann, *Handbuch*…, przedmowa do § 109, s. 2.
[787] R. Schick, *Petitionen*…, s. 97.

powyższym zgodnie z pkt 7.8 zd. 2 Zasad Komisji Petycji rozpatrywania próśb i skarg w przypadku upłynięcia odpowiedniego czasu na odpowiedź komisji resortowej poproszonej o wyrażenie opinii w sprawie petycji Komisja Petycji dokonuje ostatecznego rozpatrzenia petycji we własnym zakresie. Przepis ten nie stoi w sprzeczności z treścią § 109 Regulaminu Bundestagu. Zgodnie z § 63 ust. 2 Regulaminu Bundestagu taka możliwość istnieje zawsze, gdy komisja parlamentarna przesyła dokumenty do konsultacji innej komisji. Podkreśla się jedynie, że to do Komisji Petycji należy obowiązek ustalenia z komisją resortową terminu, który byłby odpowiedni do rozpatrzenia danej petycji[789]. Dodatkowo parlamentarna Komisja ds. Regulaminu wydała pewne zalecenia w tym zakresie: „W odniesieniu do postępowania toczącego się w komisjach resortowych:

- petycje, które komisje resortowe otrzymają do zaopiniowania zgodnie z § 109 ust. 1 Regulaminu Bundestagu, należy niezwłocznie przekazać do wiadomości sprawozdawcy komisji resortowej;
- należy poinformować członków komisji resortowej o głównych elementach przesłanej petycji (nazwa petycji, zagadnienie do rozstrzygnięcia, streszczenie treści petycji w formie hasłowej). Tym samym każdy członek komisji powinien mieć okazję do zapoznania się z daną petycją;
- sprawozdawcy wyznaczeni do danego podania są odpowiedzialni za jednoznaczne i konkludentne rozstrzygnięcie komisji resortowej w sprawie przedłożonej petycji;
- przewodniczący komisji resortowej powinien przekazać wynik konsultacji przewodniczącemu Komisji Petycji najdalej zaraz po zakończeniu konsultacji. Ponadto przewodniczący wraz ze sprawozdawcą wydaje raport częściowy, gdyby okazało się, że w założonym czasie komisja resortowa nie jest w stanie dokończyć konsultacji. Raport częściowy może zawierać sugestie co do możliwego finalnego efektu konsultacji.

  W odniesieniu do postępowania toczącego się w Komisji Petycji:
- do petycji, która powinna być przekazana komisji resortowej do konsultacji zgodnie z § 109 Regulaminu Bundestagu, należy wyznaczyć sprawozdawców Komisji Petycji tak szybko, jak tylko wystosowana zostanie prośba o stanowisko komisji resortowej;
- przewodniczący Komisji Petycji powinien przekazać właściwej komisji resortowej razem z petycją informacje, którzy członkowie Komisji Petycji zostali wyznaczeni na sprawozdawców;

[788] Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 1986, BT-Drucksache 10/6807, http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/10/068/1006807.pdf (10.02.2020), s. 9.
[789] H.G. Ritzel, J. Bücker, H.J. Schreiner, H. Winkelmann, *Handbuch*…, § 109, s. 4.

– sprawozdawcom komisji resortowych i Komisji Petycji zaleca się przedyskutowanie treści oraz sposobu procedowania petycji przed zajęciem stanowiska przez komisję resortową”[790].

3. Praca Komisji nad przedłożoną petycją

W przypadkach, gdy postępowanie nie zakończyło się na wstępnym etapie, zostają wyznaczeni sprawozdawcy z grona członków Komisji do sporządzenia sprawozdania w zakresie przedłożonej petycji. Praktyka wyznaczania sprawozdawcy do rozpatrywania poszczególnych zagadnień jest powszechna we wszystkich komisjach parlamentarnych Bundestagu. Sprawozdawcy są wyznaczani zgodnie z § 65 Regulaminu Bundestagu za zgodą przewodniczącego, w porozumieniu z innymi członkami komisji. Liczba sprawozdawców wyznaczanych do poszczególnych zagadnień różni się w zależności od praktyki panującej w danej komisji parlamentarnej oraz od skomplikowania materii, którą będą się zajmować. W przypadku Komisji Petycji wyznaczanych jest zawsze dwóch sprawozdawców do rozpatrzenia jednej petycji. Jeden z nich ma pochodzić z partii rządzącej, drugi z partii opozycyjnej. Ponadto przy dokonywaniu wyboru sprawozdawców uwzględnia się ich kwalifikacje i zainteresowania[791]. Każdy klub parlamentarny może zażądać wyznaczenia dodatkowego sprawozdawcy ze swojej partii. Wyznaczanie sprawozdawcy odbywa się na zasadzie konsensusu. Parlamentarzyści co prawda mają obowiązek brania udziału w pracach parlamentu zgodnie z § 13 ust. 1 Regulaminu Bundestagu, ale przewodniczący komisji nie ma możliwości zmusić jakiegokolwiek parlamentarzystę do bycia sprawozdawcą w danej sprawie[792].

Zgodnie z pkt 7.12 Zasad Komisji Petycji rozpatrywania próśb i skarg służba urzędnicza Komisji opracowuje propozycje do dalszego uściślenia faktów, tymczasowych zarządzeń, a także końcowego załatwienia sprawy oraz przekazuje je sprawozdawcom.

Sprawozdawcy, prowadząc dalsze czynności związane z wyjaśnieniem stanu faktycznego sprawy, badają propozycje przedłożone przez służbę urzędniczą[793]. W przypadku, gdy obaj wybrani sprawozdawcy są zgodni co do negatywnego rozpatrzenia sprawy, dana petycja nie jest dyskutowana na posiedzeniu Komisji. Rozstrzygnięcie takich petycji jest przegłosowywane przez Komisję w zbiorczej formie. Natomiast Komisja przeprowadza obrady

[790] H.G. Ritzel, J. Bücker, H.J. Schreiner, H. Winkelmann, *Handbuch*…, § 109, s. 5.
[791] H. Seidel, *Das Petitionsrecht*…, s. 31.
[792] G. Weng, *Die Bedeutung des Berichterstatters im Parlament*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen” 1984, nr 1, s. 35.
[793] S. Unger, *Art. 45c GG*, s. 1297.

dotyczące poszczególnych petycji w przypadku, gdy obaj sprawozdawcy nie zgodzili się na negatywne ich rozpatrzenie[794].

Pomimo technicznego, organizacyjnego oraz redakcyjnego wsparcia pracowników administracyjnych parlamentu wyznaczeni sprawozdawcy są osobiście odpowiedzialni za formę oraz treść sporządzanego przez nich sprawozdania[795]. Sprawozdawcy zapoznają się z treścią przedłożonej im petycją. Mogą też zgodnie ze swoim uznaniem dokonać czynności sprawdzających, które przysługują Komisji Petycji, takich jak rozmowa z obywatelami czy wizja lokalna, aby potem móc wprowadzić resztę Komisji w daną materię[796].

W pkt 7.13.1 Zasad Komisji Petycji rozpatrywania próśb i skarg wskazuje się, że formą dalszego uściślenia faktów zaproponowaną przez służbę urzędniczą Komisji może być w szczególności dodatkowe zasięgnięcie opinii, zaproszenie przedstawiciela rządu federalnego na posiedzenie Komisji oraz przy rozpatrywaniu skarg skorzystanie z uprawnień nadanych Komisji przez ustawę o uprawnieniach Komisji Petycji, czyli np. zażądanie akt sprawy, przeprowadzenie przesłuchania nadawcy, świadków, biegłych, przeprowadzenie wizji lokalnej.

Zgodnie z pkt 7.13.2 Zasad Komisji Petycji rozpatrywania próśb i skarg w przypadku, gdy zbliża się termin wprowadzenia w życie kwestionowanych skargą działań, może zostać zaproponowane zwrócenie się do rządu federalnego lub innego właściwego podmiotu z prośbą o wstrzymanie się z wykonaniem wskazanych czynności do czasu rozpatrzenia skargi przez Komisję Petycji.

W tym stadium postępowania Komisja może zgodnie z § 6 ustawy o uprawnieniach Komisji Petycji w zw. z § 111 Regulaminu Bundestagu delegować uprawnienia wynikające z powyższej ustawy na jednego lub kilku swoich członków[797]. Zgodnie z § 111 zd. 2 Regulaminu Bundestagu treść i zakres delegowanych uprawnień muszą być określone w uchwale. Z przekazanych uprawnień sprawozdawca może korzystać zgodnie z własnym uznaniem[798].

Gdy sprawozdawcy zakończą swoją pracę nad sprawdzaniem przedłożonej petycji, zgodnie z pkt 8.1 Zasad Komisji Petycji rozpatrywania próśb i skarg przedkładają Komisji propozycje podjęcia dalszych czynności. Komisja rozpatruje przedłożone propozycje na posiedzeniu niejawnym. Co do zasady posiedzenia wszystkich komisji Bundestagu odbywają się w takim trybie. Brak jawności posiedzeń Komisji Petycji spotka się z krytyką. Większa jawność tych posiedzeń unaoczniłaby opinii publicznej, w jak lapidarny sposób rozstrzyga się w Komisji

[794] R. Schick, *Petitionen*…, s. 98.
[795] G. Weng, *Die Bedeutung*…, s. 43.
[796] *Ibidem*, s. 37.
[797] H. Klein, *Art. 45c GG*, s. 19.
[798] S. Unger, *Art. 45c GG*, s. 1297.

przedkładane prośby i skargi[799]. Zmuszałaby parlamentarzystów do lepszego przygotowywania się do posiedzeń Komisji. Zwraca się uwagę na konieczność sprawowania kontroli przez obywateli nad działaniami polityków poprzez jawność posiedzeń komisji parlamentarnych. Możliwość kontrolowania parlamentarzystów jest prawem ich wyborców. Ponadto upublicznienie prac komisji parlamentarnych dałoby możliwość mało znanym parlamentarzystom zwrócenia uwagi opinii publicznej na siebie[800].

Z drugiej strony niejawne posiedzenia komisji dają niezbędną przestrzeń do nieskrępowanej dyskusji, która sprzyja zawieraniu kompromisów pomiędzy interesami różnych klubów parlamentarnych[801]. Na jawnych posiedzeniach parlamentarzyści zmuszeni są do niezwykle precyzyjnego wyrażania opinii, ostrożnego formułowania stanowisk i zadawania pytań z uwagi choćby na obecność prasy. Bez tej przestrzeni na komisjach parlamentarnych trudne dyskusje odnoszące się do zawierania politycznych kompromisów musiałyby się odbywać gdzie indziej, w nieformalny sposób. Wpływałoby to negatywnie na tok prac parlamentarnych, chociażby z perspektywy ich tempa. Na szybkość prac wpływałby również sposób organizacji jawnych posiedzeń, które wymagają większego przygotowania, m.in. od strony technicznej[802].

Każda komisja, w tym także Komisja Petycji, może uchwalić jawność poszczególnych posiedzeń lub ich części. W takim przypadku do przysłuchiwania się obradom są dopuszczani przedstawiciele prasy. Zgodnie z § 109 ust. 2 Regulaminu Bundestagu do obrad dopuszczani są też parlamentarzyści z głosem doradczym w przypadku petycji, która została przekazana przez danego parlamentarzystę.

4. Przygotowanie sprawozdania z prac Komisji

Zgodnie z § 112 Regulaminu Bundestagu Komisja przedstawia na posiedzeniu plenarnym Bundestagu propozycje podjęcia uchwał w konkretnych przypadkach w formie comiesięcznego zbiorczego sprawozdania. Może ona zaproponować Bundestagowi formy załatwienia petycji wskazane w pkt 7.14 Zasad Komisji Petycji rozpatrywania próśb i skarg. Nie jest to katalog zamknięty, a jedynie lista propozycji sformułowania uchwały w przedmiocie rozpatrzenia petycji[803].

W pierwszej kolejności wskazuje się na różne formy przekazania petycji rządowi federalnemu. Za najważniejszą formę załatwienia petycji uznaje się możliwość przekazania

[799] R. Bockhofer, *Mängel in der Petitionskultur der Bundesrepublik* [w:] *Mit Petitionen Politik verändern*, red. R. Bockhofer, Baden-Baden 1999, s. 292.
[800] H.G. Ritzel, J. Bücker, H.J. Schreiner, H. Winkelmann, *Handbuch*…, przedmowa do § 54, s. 10.
[801] W. Zehn, *Parlamentarisches*…, s. 839.
[802] H.G. Ritzel, J. Bücker, H.J. Schreiner, H. Winkelmann, *Handbuch*…, przedmowa do § 54, s. 11.
[803] S. Unger, *Art. 45c GG*, s. 1298.

petycji rządowi federalnemu „do uwzględnienia" (pkt 7.14.1 Zasad Komisji Petycji rozpatrywania próśb i skarg). Taka forma przekazania petycji wskazuje, że dana petycja zdaniem Komisji jest uzasadniona oraz niezbędne jest jej uwzględnienie. W przypadku podjęcia uchwały tego typu rządowi federalnemu zostaje wyznaczony z reguły sześciomiesięczny termin do udzielenia odpowiedzi na kwestie wskazane w uchwale[804].

Następnym sposobem rozpatrzenia sprawy przez Bundestag, o nieco mniejszym znaczeniu, jest przesłanie petycji rządowi federalnemu „do rozważenia" (pkt 7.14.2 Zasad Komisji Petycji rozpatrywania próśb i skarg). Przez podjęcie uchwały tego typu Bundestag będzie postulował dodatkowe rozpatrzenie sprawy przez rząd federalny wraz z prośbą o uwzględnienie petycji w miarę możliwości.

Kolejnym środkiem, którego może użyć Komisja, jest przesłanie petycji rządowi federalnemu z adnotacją „jako materiał" (pkt 7.14.3 Zasad Komisji Petycji rozpatrywania próśb i skarg). Taka petycja przesyłana jest do wykorzystania w tworzeniu przyszłego projektu ustawy, rozporządzenia lub przeprowadzeniu dochodzenia w danej sprawie.

W następnej kolejności pkt 7.14.4 Zasad Komisji Petycji rozpatrywania próśb i skarg wskazuje możliwość „rzeczowego przekazania" petycji rządowi federalnemu. Petycja ta może być przekazana rządowi federalnemu w celu zwrócenia uwagi na problematykę poruszoną w rzeczonej petycji oraz w uzasadnieniu tej uchwały Bundestagu.

Ponadto zgodnie z pkt 7.14.5 Zasad Komisji Petycji rozpatrywania próśb i skarg petycja może być przekazana również z adnotacją „do wiadomości" klubom parlamentarnym np. jako sugestia do parlamentarnej inicjatywy ustawodawczej lub aby zwrócić uwagę parlamentarzystów na problem, z którym boryka się nadawca petycji[805].

Dodatkowo petycja może być przesłana do Parlamentu Europejskiego z uwagi na to, iż dana materia leży w jego właściwości (pkt 7.14.6 Zasad Komisji Petycji rozpatrywania próśb i skarg).

Zgodnie z pkt 7.14.7 Zasad Komisji Petycji rozpatrywania próśb i skarg Bundestag może też podjąć uchwałę o zakończeniu postępowania petycyjnego. Powodem takiego rozstrzygnięcia może być wcześniejsze rozpoznanie petycji o takiej samej treści w tej samej kadencji Bundestagu lub fakt, że dana sprawa została już pomyślnie załatwiona. Do zakończenia będą kwalifikowały się również postępowania nierokujące wprowadzenia zmian w prawie lub jego nowelizacji. Ponadto tak samo kwalifikowane są postępowania, w których sprawy nie można załatwić z uwagi na to, iż działanie administracji w danej sprawie było bez

[804] G. Hausding, *Im Dienst*…, s. 67.
[805] M. Geis, *§ 54 Parlamentsausschüsse*, s. 860.

zarzutu, skarga lub prośba nie mogą zostać uwzględnione lub treść petycji nie nadaje się do rozpoznania.

Powyższe propozycje są jedynie przykładem treści możliwych uchwał i zgodnie z pkt 7.15 Zasad Komisji Petycji rozpatrywania próśb i skarg można je modyfikować, w szczególności jeżeli chodzi o sposób załatwienia sprawy oraz podmiot, do którego petycja zostanie przekazana. Każde podjęte rozstrzygnięcie w tym zakresie podlega pisemnemu uzasadnieniu.

Oprócz wyżej wskazanych możliwości zakończenia postępowania w sprawie rozpatrzenia petycji Komisja może także podjąć uchwałę o uznaniu petycji za załatwioną z uwagi na fakt, że stała się ona bezprzedmiotowa. Zdarza się, że ustawodawca uchwalił odpowiednie prawo w tym zakresie, które było proponowane przez nadawcę petycji w toku jej rozpatrywania[806].

W przypadku, gdy petycja dotyczy organu administracji niebędącego pod kontrolą rządu, petycje przesyłane są do tego organu. Z uwagi na charakter niektórych podmiotów nie jest możliwe skorzystanie przez Komisję Petycji z każdej z powyższych form przekazania petycji. W przypadku FTK wskazuje się, że petycja może być przesłana do sądu z adnotacją „do wiadomości". Przesłanie jej z adnotacją „do rozważenia" lub „do uwzględnienia" jest niedopuszczalne[807]. Podobnie sprawa ma się z petycjami dotyczącymi działalności Prezydenta Federacji. Z uwagi na pozycję obu konstytucyjnych organów względem siebie, czyli Bundestagu i Prezydenta Federacji, Komisja nie jest władna przesłać rozpatrzonej petycji z adnotacją „do rozważenia" lub „do uwzględnienia". Natomiast możliwe jest skorzystanie z adnotacji „do wiadomości" lub „jako materiał"[808].

5. Postępowanie na plenum Bundestag

Po sporządzeniu miesięcznego sprawozdania z prac Komisji Petycji jest ono przekazywane do zapoznania się wszystkim parlamentarzystom. Po trzech tygodniach Bundestag przegłosowuje uchwałę o rozpatrzeniu petycji[809]. Dyskusja na plenum parlamentu nad treścią przygotowanego przez Komisję raportu następuje jedynie w wyjątkowych przypadkach na wniosek klubów parlamentarnych lub pięciu obecnych członków Bundestagu. Sprawozdanie znajdujące się w porządku obrad plenarnych może być dodatkowo ustnie uzupełnione przez wyznaczonych

[806] H.G. Ritzel, J. Bücker, H.J. Schreiner, H. Winkelmann, *Handbuch*…, § 112, s. 2.
[807] W.G. Vitzthum, *Petitionsrecht*…, s. 101.
[808] *Ibidem*, s. 93–94.
[809] H. Schneider, *Grundrechtsschutz*…, s. 861.

wcześniej sprawozdawców[810]. W piśmiennictwie wskazuje się na czysto formalny charakter podejmowanej przez Bundestag uchwały w sprawie rozparzenia petycji[811]. Głosowanie nad uchwałami co do rozpatrzenia petycji przez plenum parlamentu odbywa w blokach. W ten sposób Bundestag w sprawny i szybki sposób za pomocą jednego głosowania wydaje uchwałę kształtującą ostateczną decyzję parlamentu w sprawie kilku przedłożonych petycji. W związku z tym, że miesięczne sprawozdanie Komisji jest w gruncie rzeczy jedynym kontaktem całej izby z problemami zawartymi w petycjach, pojawiają się głosy, iż może być to forma naruszająca przepisy konstytucji. W praktyce dokument przedkładany na plenum Bundestagu pod głosowanie zawiera jedynie sygnatury poszczególnych spraw, miejsce zamieszkania wskazywanego z imienia i nazwiska nadawcy petycji oraz hasłowo zasygnalizowany przedmiot petycji[812]. W związku z tym parlamentarzyści niebędący członkami Komisji, przegłosowując tak przygotowane uchwały, nie mają możliwości wyrobienia sobie osobistego poglądu w sprawie i muszą całkowicie zdać się na osąd Komisji Petycji[813]. Istnieje wręcz opinia, że zbiorowe zestawienia uchwał przedkładane pod głosowanie plenum Bundestagu są najrzadziej czytanym dokumentem w parlamencie[814]. W związku z takim stanem rzeczy postuluje się przeniesienie kompetencji w zakresie podejmowania ostatecznej uchwały o sposobie rozpatrzenia petycji z plenum Bundestagu na Komisję Petycji[815]. Pojawiają się pomysły, aby w zakresie prac nad rozpatrzeniem petycji do porządku obrad plenum parlamentu trafiła też debata nad petycjami, które w ciągu dwóch tygodni uzyskały 100 tysięcy podpisów osób wspierających[816].

Oprócz miesięcznego sprawozdania Komisja Petycji wydaje także co roku ogólne sprawozdanie ze swojej działalności. Zawiera ono tematykę poszczególnych petycji, które pojawiły się w tym okresie, oraz dokładne statystyki odnoszące się do pracy Komisji.

Należy jeszcze wspomnieć, że w przypadku podjęcia przez Bundestag uchwały o przekazaniu petycji rządowi federalnemu następuje tzw. procedura aneksowa. W procedurze tej rząd federalny jest zobowiązany do poinformowania Komisji Petycji o wykonaniu uchwały Bundestagu w przedmiocie przekazania petycji. Jeżeli Komisja Petycji zatwierdzi odpowiedź rządu, procedura rozpatrywania petycji zostaje zakończona. Natomiast w przypadku, gdy Komisja nie będzie usatysfakcjonowana odpowiedzią rządu, możliwe jest prowadzenie

[810] G. Weng, *Die Bedeutung*…, s. 43.
[811] H. Klein, *Art. 45c GG*, s. 20.
[812] S. Unger, *Art. 45c GG*, s. 1299.
[813] E. Röper, *Fast überall unzureichende Berichte der Petitionsausschüsse*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen" 2002, nr 2, s. 243.
[814] R. Pietzner, *Petitionsausschuß*…, s. 18.
[815] S. Unger, *Art. 45c GG*, s. 1300.
[816] G. Hausding, *Im Dienst*…, s. 54.

dalszego postępowania poprzez np. zwrócenie się do odpowiedniego ministra o zajęcie stanowiska w danej sprawie na posiedzeniu Komisji Petycji[817].

6. Powiadomienie osoby zainteresowanej

Postępowanie w sprawie rozpatrzenia petycji kończy się przesłaniem do nadawcy zawiadomienia o zakończeniu postępowania oraz o sposobie rozpatrzenia petycji. Przy petycjach zbiorowych, masowych lub podmiotach nieposiadających osobowości prawnej powiadomienie otrzymują jedynie osoby wskazane jako kontaktowe. Jeżeli osoba kontaktowa nie jest wyznaczona, zawiadomienie może nastąpić poprzez publiczne obwieszczenie, o którego formie decyduje Komisja. Zawiadomienia dokonuje przewodniczący Komisji z upoważnienia przewodniczącego Bundestagu.

Przesłana informacja zawiera uzasadnienie, co z punku widzenia prawa do petycji zawartego w art. 17 UZ nie jest niezbędne. Zgodnie z orzecznictwem FTK nadawca ma roszczenie do rozpatrzenia jego podania oraz do informacji o sposobie jego rozpatrzenia. W ramach prawa do petycji jej nadawca nie ma roszczenia, aby adresat uzasadnił podjęte przez siebie rozstrzygnięcie[818]. W literaturze wskazuje się jednak na konieczność umotywowania podjętego rozstrzygnięcia przez adresata petycji, aby nie stała się ona instrumentem całkowicie nieskutecznym[819]. Zgodnie z pkt 9.1.1 Zasad Komisji Petycji rozpatrywania próśb i skarg powiadomienie zawiera odniesienie do sprawozdania zbiorczego przedłożonego na plenum parlamentu oraz w przypadku, gdy miała miejsce debata na plenum w tej sprawie, odniesienie do debaty i protokołu z posiedzenia plenarnego.

Poza wskazanym powiadomieniem nadawca petycji otrzymuje opinię rządu na jej temat. Będzie to opinia sporządzona zarówno w trakcie postępowania petycyjnego, jak i na podstawie uchwały Komisji Petycji o przekazaniu petycji rządowi do uwzględnienia lub rozważenia[820].

7. Odmienności w rozpatrzeniu petycji z uwagi na ich rodzaj

Komisja rozróżnia kilka rodzajów petycji. Punkt 2.2 Zasad Komisji Petycji rozpatrywania próśb i skarg definiuje petycje wielokrotne, zbiorowe, masowe oraz publiczne. Petycje wielokrotne to indywidualnie sporządzone petycje wielu osób, dotyczące tego samego zagadnienia. Jako zbiorowe wskazuje się petycje, które zawierają zbiór podpisów wielu osób popierających daną inicjatywę. Petycje masowe to podania przedkładane w dużej liczbie,

[817] U. Riehm, K. Böhle, R. Lindner, C. Blümel, *Elektronische Petitionen*…, s. 44.
[818] Orzeczenie FTK z 22 kwietnia 1953 r., sygn. 1 BvR 162/51, BVerfGE 2, 225.
[819] J. Krüper, *Bürgerschaftlicher*…, s. 1127.
[820] R. Schick, *Petitionen*…, s. 107.

których tekst całkowicie lub w głównych punktach jest zgodny ze sobą. Petycje publiczne to elektroniczne prośby lub skargi dotyczące interesu ogółu, skierowane do Bundestagu. Co do zasady wszystkie rodzaje petycji są rozpatrywane zgodnie z przedstawionym wyżej modelem postępowania, jednak niektóre z nich wymagają pewnych odstępstw od normalnego trybu postępowania z uwagi np. na szczególny charakter rodzaju nadawcy lub samej petycji.

7.1. Petycje publiczne

W literaturze wskazuje się, że petycja publiczna w zasadzie nie stanowi nowego rodzaju petycji[821]. Jej wyjątkowość polega na tym, iż jest ona przesyłana do Komisji za pośrednictwem elektronicznego formularza znajdującego się na stronie Komisji oraz w odróżnieniu od petycji internetowej, musi spełniać dodatkowe wymogi odnośnie do jej treści.

W celu uregulowania odmiennego sposobu procedowania petycji publicznych zgodnie z pkt 7.1 ust. 4 Zasad Komisji Petycji rozpatrywania próśb i skarg Komisja Petycji uchwaliła wytyczne do rozpatrywania petycji publicznych, które stanowią załącznik do Zasad Komisji Petycji rozpatrywania próśb i skarg. Zgodnie z postanowieniami pkt 2 tych wytycznych petycja publiczna musi dotyczyć zagadnienia charakteryzującego się powszechnym zainteresowaniem oraz nadawać się do publicznej debaty. Zawężenie zakresu treściowego petycji publicznej ma istotne znaczenie z uwagi na to, że istotą tego instrumentu jest upublicznienie przesłanej prośby lub skargi na stornie internetowej Bundestagu. W związku z tym wskazuje się, że nie będą publikowane w internecie petycje dotyczące kwestii osobistych nadawcy [822]. Rozgraniczenie petycji o charakterze publicznym i prywatnym nie jest łatwe. Petycji odnoszących się do *res publica* nie da się całkowicie oddzielić od tych dotyczących *res privata*. Nawet jeżeli intencją nadawcy petycji jest znalezienie rozwiązania jego prywatnej sprawy, Bundestag jest zainteresowany tym, by rozpatrywać każdą petycję przez pryzmat możliwości dokonania zmian systemowych[823].

Kryteria przyjęte do określania petycji publicznej pozostawiają szeroki zakres decyzyjny[824]. Następne punkty wytycznych określają dalsze wymogi petycji publicznej. Zgodnie z pkt 3 wytycznych petycja taka wraz z uzasadnieniem nie zostanie przyjęta, jeżeli:

- nie jest napisana w języku niemieckim,
- jest zniewagą dla ludzkiej godności,

[821] W. Finger, *Petitionsausschuss*, s. 850.
[822] *Ibidem*, s. 851.
[823] U. Riehm, C. Coenen, R. Lindner, *Zur Öffentlichkeit des Petitionsverfahrens beim Deutschen Bundestag und beim Schottischen Parlament*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen" 2009, nr 3, s. 534.
[824] U. Riehm, K. Böhle, R. Lindner, *Elektronische Petitionssysteme*…, s. 70.

- zawiera wyraźnie fałszywy, zniekształcający lub obraźliwy język,
- jest ewidentnie nierzeczowa lub jeśli autor wyraźnie przyjmuje fałszywe założenia,
- wzywa do popełnienia przestępstw lub wykroczeń administracyjnych lub żąda środków sprzecznych z porządkiem konstytucyjnym lub prawem moralnym,
- zawiera informacje chronione, narusza prawa osobiste osób fizycznych (np. poprzez wymienianie czyjegoś nazwisk), reklamuje produkty lub procesy handlowe lub zawiera inne reklamy,
- zawiera adresy elektroniczne (URL) do innych stron internetowych,
- używa języka, który nie respektuje godności parlamentu.

Zgodnie z pkt 4 wytycznych Komisja możne odstąpić od publikacji, w szczególności jeśli:

- podjęła już w bieżącej kadencji rozstrzygnięcie w zasadniczo identycznej sprawie i nie przedstawiono żadnych nowych aspektów istotnych w danej kwestii,
- petycja o tym samym charakterze jest już rozpatrywana przez parlament,
- publiczna debata nad petycją może mieć negatywny wpływ na pokój społeczny, stosunki międzynarodowe lub dialog międzykulturowy,
- składający petycję jest już obecny z petycjami publicznymi na stronie internetowej Komisji Petycji,
- petycja jest wyraźnie nieskuteczna,
- nie zagwarantowano możliwości technicznych lub kadrowych umożliwiających odpowiednią prezentację publiczną.

Poza wyżej wskazanymi wymogami nadawca petycji musi posiadać ważny adres poczty elektronicznej, sprawa nakreślona w petycji musi znajdować się we właściwości Komisji Petycji, a wniosek musi być sformułowany w sposób rzeczowy, konkretny, zrozumiały oraz zawierać uzasadnienie.

Wstępnego badania, które kwalifikuje petycję do opublikowania na stronie Komisji, dokonuje służba urzędnicza. W odniesieniu do publikacji stosuje się ścisłe standardy oceny. Przedstawiciele grup parlamentarnych są informowani o tej publikacji. Jeżeli petycja zostanie odrzucona jako petycja publiczna, zostanie ona rozpatrzona zgodnie z ogólnymi zasadami procedury rozpatrywania petycji. Składający petycję powinien zostać poinformowany o publikacji lub niepublikowaniu. Powody odmowy powinny zostać przekazane składającemu petycję.

Inicjator petycji publicznej jest głównym składającym petycję. Wszelka korespondencja niezbędna do przeprowadzenia postępowania petycyjnego prowadzona jest wyłącznie z tą osobą. Jej nazwisko i adres kontaktowy zostaną opublikowane wraz z petycją.

Współsygnatariusze petycji publicznej lub osoby, które biorą udział w dyskusji, podają swoje nazwiska, adresy i adresy e-mail. Nazwisko lub znormalizowany pseudonim oraz data współsygnowania są opublikowane. W przypadku uczestnictwa w forum dyskusyjnym zostanie opublikowany pseudonim lub anonimowy identyfikator użytkownika oraz data wystąpienia.

Dzięki publikacji petycja jest dostępna dla dużej liczby osób, które po zarejestrowaniu się na portalu internetowym Bundestagu mają możliwość przez cztery tygodnie wziąć udział w dyskusji na temat przedłożonej petycji oraz podpisać się pod nią. Petycja publiczna w takim kształcie zapewnia dodatkową transparentność całości postępowania. Dzięki niej istnieje szansa zwrócenia uwagi społeczeństwa na dany problem i wywarcia wpływu na opinię publiczną[825]. Wprowadzenie petycji publicznej umożliwiło w szczególności dotarcie do ludzi młodszych, pracowników i osób prowadzących działalność gospodarczą[826].

W trakcie czterotygodniowego okresu niezbędne jest obserwowanie i moderowanie dyskusji toczącej się na forum internetowym. Zdarzają się sytuacje, kiedy dyskusja musi być zakończona przed czasem z uwagi na to, iż użytkownicy używają obraźliwych sformułowań albo dyskutują na tematy niezwiązane z przedłożoną petycją[827].

Zebranie we wskazanym okresie 50 tysięcy podpisów na internetowej platformie otwiera przed nadawcą dodatkową możliwość osobistego wystąpienia na posiedzeniu Komisji Petycji oraz przedstawienia swojej petycji. Zgodnie z pkt 8.4 ust. 4 Zasad Komisji Petycji rozpatrywania próśb i skarg możliwość ta istnieje także w przypadku przedłożenia petycji zbiorowych oraz masowych. Liczba 50 tysięcy podpisów wydaje się nieduża i pojawiają się głosy, aby ją zwiększyć. Jednak większość petycji publicznych nie osiąga pułapu 1000 podpisów[828]. W związku z tym w okresie od 2001 r. do końca 2016 r. odbyło się jedynie 219 takich wysłuchań[829]. Należy zwrócić uwagę, że możliwość bycia wysłuchanym na publicznym posiedzeniu Komisji jest o tyle niezwykła, że nawet jeśli art. 42 UZ stanowi, że Bundestag obraduje publicznie, to posiedzenia komisji parlamentarnych odbywają się w przeważającej mierze niepublicznie[830].

Typowy przebieg publicznej sesji Komisji Petycji przedstawia się mniej więcej następująco. Składający petycję ma na początku możliwość przedstawienia swojej sprawy w oświadczeniu trwającym około 5 minut. Następnie członkowie Komisji Petycji zwracają się do niego z pytaniami. Pytania są kierowane również do obecnych przedstawicieli właściwych

[825] H. Bauer, *Art. 45c GG*, s. 1293.
[826] U. Riehm, C. Coenen, R. Lindner, C. Blümel, *Bürgerbeteiligung*…, s. 230.
[827] *Ibidem*, s. 217.
[828] U. Riehm, K. Böhle, R. Lindner, *Elektronische Petitionssysteme*…, s. 76.
[829] Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2016, BT-Drucksache 18/12000, http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/120/1812000.pdf (10.02.2020), s. 8.
[830] U. Riehm, K. Böhle, R. Lindner, *Elektronische Petitionssysteme*…, s. 96.

ministerstw, które są zazwyczaj reprezentowane przez sekretarza stanu w parlamencie oraz urzędników ministerialnych. Czas rozpatrywania petycji wynosi zwykle od 30 minut do jednej godziny. Zdarza się, że zainteresowana i zaangażowana publiczność zapełnia całkowicie trybunę sali posiedzeń Komisji. W zależności od tematu obecni są dziennikarze[831]. Ponadto posiedzenie Komisji jest jednocześnie transmitowane w internecie i może być następnie odtworzone z archiwum wideo Bundestagu[832].

Zgodnie z pkt 1 wytycznych nadawca nie ma roszczenia o upublicznienie petycji na stronie internetowej Komisji. Stanowisko to potwierdza FTK, który podnosi, że z art. 17 UZ można wywieść prawo nadawcy do niezakłóconego przygotowania petycji, złożenia jej oraz przeprowadzenia kampanii reklamowej nawołującej do udzielenia poparcia zawartym w petycji zagadnieniom. Jednak platforma internetowa Komisji Petycji nie została stworzona do tego celu[833]. Jej głównym zadaniem jest zgromadzenie dodatkowych informacji potrzebnych w procesie rozpatrywania przedłożonej petycji. Komisja Petycji ma dowolność kształtowania postępowania w sprawie rozpatrzenia petycji w zakresie doboru środków do rzeczowego jej zbadania. W związku z tym art. 17 UZ nie daje nadawcy podstaw do żądania upublicznienia przedłożonej petycji na stronie internetowej Komisji. Bundestag zgodnie z wykładnią art. 17 UZ jest zobowiązany jedynie do przyjęcia petycji i jej rozpatrzenia oraz poinformowania nadawcy o wyniku postępowania[834]. Jednak zaznacza się, że odmowa publikacji nie może dyskryminować składającego petycję i musi być uzasadniona. Nie oznacza to, że wymóg równego traktowania przewidziany w art. 3 ust. 1 UZ ma zastosowanie jako standard kontroli decyzji Komisji Petycji dotyczących publikacji na jej stronie internetowej. Oprócz obowiązku rozpatrzenia petycji w sposób zrozumiały i niedyskryminujący, który wynika już z art. 17 UZ, nie istnieją żadne uzasadnione kryteria dotyczące publikacji, których jednolite stosowanie można by zapewnić we wszystkich przypadkach[835]. Federalny Trybunał Konstytucyjny podnosi, że warunki publikacji, a mianowicie interes ogólny związany z petycją i jej przydatność do obiektywnej dyskusji publicznej, są zbyt niejasne, aby móc kontrolować praktykę publikacji według tych kryteriów[836].

Model petycji publicznej został poddany krytyce przez część środowiska naukowego. Podnosi się, że wprowadzenie petycji publicznej w wyżej opisanym kształcie skutkuje

[831] *Ibidem*, s. 89.
[832] *Ibidem*, s. 90.
[833] Orzeczenie FTK z 15 marca 2017 r., sygn. 6 C 28/16, BeckRS 2017, 112355.
[834] Orzeczenie FTK z 13 marca 2017 r., sygn. 6 C 16/16, NVwZ 2017, 1459.
[835] Orzeczenie FTK z 15 marca 2017 r., sygn. 6 C 28/16, BeckRS 2017, 112355.
[836] *Ibidem*.

dwuklasowym prawem do petycji[837]. FTK w swoim orzecznictwie, co prawda potwierdza, że sposób rozpatrzenia petycji leży w uznaniu parlamentu[838]. Taki stan rzeczy jest jednak krytykowany z uwagi, że dokonuje się tego tylko na podstawie postanowień Regulaminu Bundestagu. Ponadto kryteria na podstawie, jakich dokonuje się kwalifikacji petycji jako publicznej są dość nieostre. Wobec tego postuluje się uregulowanie petycji publicznej w ustawie[839].

Brak przejrzystości procedury uznawania petycji za publiczną prowadzi do niezadowolenia osób składających tego typu petycje, zwłaszcza że duży odsetek petycji nie spełnia kryteriów wyznaczonych przez komisję. W 2006 r. było to aż 62%[840].

Zwraca się uwagę na istniejące rozbieżności oczekiwań co do funkcjonowania petycji publicznej. Składający petycje publiczne chcieliby (np. poprzez dużą liczbę współsygnatariuszy) lepszego uwzględnienia ich obaw w parlamencie federalnym. Procedura natomiast w większości przypadków zakłada równe traktowanie petycji publicznych i tradycyjnych. Składający petycje publiczne mają nadzieję, że będą mogli nawiązać bezpośredni dialog z politykami za pośrednictwem forum dyskusyjnego, natomiast politycy nie chcą z niego korzystać[841].

Dodatkowo niektórzy autorzy wskazują, że idea petycji publicznej zbyt daleko odbiega od tradycyjnego charakteru petycji jako indywidualnej prośby i skargi. Taka forma petycji jest zbyt mocno ukierunkowana na wyrażenie poglądów politycznych. Przez to petycja publiczna wykazuje cechy plebiscytu, które miałyby kompensować brak takich elementów w Ustawie Zasadniczej[842].

Federalny Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że uprawnienie reprezentacji narodu lub Komisji Petycji do rozpatrywania otrzymywanych petycji jest przyznane bezpośrednio na mocy art. 17 i art. 45c ust. 1 UZ. W związku z tym Komisja Petycji może prowadzić działania, które pozostają w zakresie jej kompetencji. Czynności wykraczające poza ten zakres nie są objęte jej mandatem konstytucyjnym i w najlepszym wypadku mogą być dokonywane na podstawie ustawowego upoważnienia. Takich dodatkowych regulacji wymagałoby udostępnienie strony internetowej jako platformy reklamowej dla składających petycje lub jako forum wzajemnej komunikacji między Komisją Petycji a społeczeństwem. Komisja Petycji nie przeznaczyła swojej strony internetowej do takich celów[843].

---

[837] S. Unger, *Art. 45c GG*, s. 1301.
[838] Orzeczenie FTK z 1 lipca 1981 r., sygn. 1 BvR 444/78.
[839] S. Unger, *Art. 45c GG*, s. 1302.
[840] U. Riehm, C. Coenen, R. Lindner, C. Blümel, *Bürgerbeteiligung*…, s. 230.
[841] *Ibidem*.
[842] T. Gnatzy, *Art. 17 GG*, s. 800.
[843] Orzeczenie FTK z 15 marca 2017 r., sygn. 6 C 28/16, BeckRS 2017, 112355.

Podsumowując, mimo pewnych wątpliwości należy uznać, że petycja publiczna stanowi innowacyjną modernizację idei petycji i skutkuje poprawą partycypacji obywateli w życiu publicznym[844].

7.2. Petycje przedkładane przez żołnierzy

Zgodnie z § 7 ustawy o Pełnomocniku Bundestagu ds. Sił Zbrojnych żołnierze, poza uprawnionymi wymienionymi w art. 17 UZ, mają dodatkową możliwość przedkładania petycji kierowanych do Pełnomocnika Bundestagu ds. Sił Zbrojnych. Ustawodawca, formułując prawo żołnierzy, posługuje się przy tym słowem *Eingabe*, które można przetłumaczyć na język polski jako podanie. Należy jednak stwierdzić, że to odstępstwo od słownictwa używanego w tekście Ustawy Zasadniczej nie tworzy konstrukcji odmiennej od petycji unormowanej w art. 17 UZ[845]. Słowo *podanie* jest szeroko używane w literaturze przedmiotu jako synonim słowa *petycja*. Tak jak w przypadku prośby i skargi z art. 17 UZ, żołnierz, który zwróci się ze swoim podaniem do Pełnomocnika Bundestagu ds. Sił Zbrojnych, jest chroniony przed negatywnymi skutkami swego działania. Jego podanie nie musi spełniać wymagań prawnych co do terminu czy formy, jednak nie może być ono anonimowe. Pełnomocnik Bundestagu ds. Sił Zbrojnych ma natomiast obowiązek jego rozpatrzenia oraz powiadomienia nadawcy o wyniku tego postępowania.

Żołnierz może zgłaszać ogólne naruszenia, które odnoszą się np. do zasad wewnętrznego przywództwa. Natomiast jeżeli sprawa osobiści go dotyczy, może on zgłaszać każdą skargę, o ile ma ona związek z siłami zbrojnymi[846]. Poza tym, jak już było wspomniane wcześniej, zbiorowe tworzenie petycji przez żołnierzy jest zakazane.

W zakresie postępowania o rozpatrzenie petycji żołnierzy zarówno Komisja Petycji, jak i Pełnomocnik są właściwi do ich rozpatrzenia. To żołnierz decyduje, do kogo zwróci się ze swoim pismem. Może on zwrócić się do obu tych organów w tym samy momencie. Natomiast Pełnomocnik nie ma już wyboru, czy może rozpatrzyć otrzymaną petycję, gdyż jest on związany swoją właściwością. Może przyjąć wszystkie petycje od żołnierzy, ale rozpatrzyć jedynie te z nich, które dotyczą naruszenia praw podstawowych albo zasady wewnętrznego kierownictwa. Petycje, które nie mieszczą się w tym zakresie, powinien przesłać Komisji Petycji albo właściwemu w danej materii organowi[847]. Nadawca petycji nie ma w takiej sytuacji roszczenia o wszczęcie postępowania o rozpatrzenie petycji[848]. Pełnomocnik jest zobowiązany do przyjęcia i rozpatrzenia petycji, które

[844] H. Bauer, *Partizipation*…, s. 453.
[845] H. Klein, *Art. 45b GG*, nb. 71.
[846] *Ibidem*, nb. 70.
[847] W.G. Vitzthum, *Petitionsrecht*…, s. 134.
[848] H. Klein, *Art. 45b GG*, nb. 71.

leżą w zakresie jego właściwości i są do niego zaadresowane. Natomiast problematyczna jest sytuacja, gdy petycje leżą w zakresie jego właściwości, ale powstają wątpliwości, czy są do niego zaadresowane, gdyż na kopercie widniej napis „Niemiecki Bundestag, organ do rozpatrywania skarg". W takim przypadku niezbędne jest zwrócenie się do nadawcy o uszczegółowienie tego, czy ma na myśli Komisję, czy Pełnomocnika. Petycje po rozpatrzeniu przez Pełnomocnika mogą być na życzenie nadawcy przesłane do Komisji Petycji w celu ponownego ich rozpatrzenia[849].

Jeżeli nadawca petycji nie jest zadowolony z treści otrzymanego powiadomienia o sposobie rozpatrzenia petycji przez Pełnomocnika, może założyć swoje podanie drugi raz. Spowoduje to ponowne rozpatrzenie petycji przez Pełnomocnika. Nadawca może również wnieść o parlamentarną kontrolę oceny Pełnomocnika. W takim przypadku sprawą zajmuje się parlamentarna Komisja Obrony Narodowej[850].

Dokonanie jednoczesnego rozstrzygnięcia w sprawie tej samej przedłożonej petycji zarówno przez Komisję Petycji, jak i przez Pełnomocnika Bundestagu ds. Sił Zbrojnych nie jest pożądane. Szczególnie skomplikowana byłaby sytuacja, w której rozstrzygnięcia te diametralnie by się od siebie różniły. Byłoby to bardzo szkodliwe dla autorytetu obu podmiotów i prowadziłoby do stanu niepotrzebnej niepewności żołnierzy[851]. Aby uniknąć takich konfliktowych sytuacji, zgodnie z § 110 ust. 1 Regulaminu Bundestagu Komisja Petycji wydała Zasady współpracy pomiędzy Komisją Petycji a Pełnomocnikiem. Dokument ten stanowi załącznik do wcześniej już wspomnianych Zasad Komisji Petycji rozpatrywania skarg i wniosków. Zgodnie z tymi zasadami Komisja Petycji obowiązana jest poinformować Pełnomocnika o każdej petycji, którą otrzymała od żołnierza. Pełnomocnik natomiast informuje Komisję Petycji, czy w danej sprawie również otrzymał petycję oraz czy wszczął postępowanie sprawdzające w tej materii. Przyjmuje się pierwszeństwo Pełnomocnika w rozpatrywaniu petycji, która w takim samym brzmieniu trafiła zarówno do Komisji Petycji, jak i do Pełnomocnika. Pełnomocnik zobowiązany jest informować Komisję o przebiegu przeprowadzanego postępowania. Komisja może zdecydować o tym, że podejmuje czynności sprawdzające, nie czekając na rozstrzygnięcie Pełnomocnika. W takich sytuacjach oba organy są zobowiązane do pisemnego powiadamiania się nawzajem o przebiegu przeprowadzanego postępowania.

Finałem postępowania w sprawie rozpatrzenia petycji, oprócz powiadomienia nadawcy petycji o sposobie jej rozpatrzenia, jest sporządzenie przez Pełnomocnika Bundestagu ds. Sił Zbrojnych raportu. Pełnomocnik obowiązany jest do sporządzania rocznych raportów ze swojej działalności oraz może sporządzać raporty odnoszące się do konkretnych rozpatrywanych przez

[849] W.G. Vitzthum, *Petitionsrecht*…, s. 137.
[850] H. Klein, *Art. 45b GG*, nb. 72.
[851] R. Schick, *Petitionen*…, s. 92.

niego petycji czy problemów napotkanych w siłach zbrojnych w trakcie prowadzonych przez niego czynności. Jest to istotne prawo Pełnomocnika, za pomocą którego w sytuacji braku bezpośredniego wpływu na kontrolowany podmiot może wywrzeć pośrednie skutki. Raporty co prawda są adresowane jedynie do parlamentu, natomiast są one także publikowane i w ten sposób mogą dotrzeć nie tylko do kontrolowanych organów, ale i do opinii publicznej[852]. Raporty roczne Pełnomocnika pomagają ponadto parlamentowi uzyskać informacje o stanie sił zbrojnych.

Dane statystyczne odnoszące się do działalności Pełnomocnika wyraźnie wskazują, że bierze on aktywnie udział w ochronie konstytucyjnych praw żołnierzy. W latach 1959–1967 liczba spraw prowadzonych przez Pełnomocnika Bundestagu ds. Sił Zbrojnych wahała się między około 3000 a 5500 rocznie, w latach 1968–1984 liczba spraw wzrosła do poziomu między 6000 a 7700 rocznie, a następnie w latach 1985–1989 wzrosła aż do najwyższego dotychczas poziomu wynoszącego 10 088 spraw. Od 1989 r. liczba spraw sukcesywnie spada, aby w 2020 r. wynieść 3907 spraw [853] . Spośród rozpatrywanych przez Pełnomocnika spraw wyodrębnić należy indywidualne podania żołnierzy. W latach 2012–2020 ich liczba wahała się pomiędzy 2459 a 3770 podań[854]. W 2020 r. wpłynęły 2753 podania[855]. Tak więc można zaobserwować w ostatnim okresie, że zmniejsza się liczba indywidualnych petycji żołnierzy (zob. załącznik nr 4). Należy jednak wziąć pod uwagę masowe zmniejszenie się liczby żołnierzy w Bundeswehrze, z rekordowego poziomu prawie 500 tysięcy pod koniec lat osiemdziesiątych do średniej liczby 183 969 w 2020 r.[856]

8. Analiza danych statystycznych Bundestagu

Na początku funkcjonowania Komisji Petycji pod rządami obecnej Ustawy Zasadniczej nie było nakazu prawa sporządzania przez Komisję rocznych raportów ze swojej działalności. Praktyka funkcjonowania Komisji także nie szła w tym kierunku. Zgodnie z Regulaminem Bundestagu przygotowywano kwartalne ustne uzasadnienie działalności Komisji. Ponadto sporządzano zbiorcze zestawienie rozpatrzonych petycji po każdym posiedzeniu Komisji, w którym poszczególne petycje były opisane jedynie hasłowo. Stan ten uległ zmianie w latach 1973–1974, kiedy to zaczęto sporządzać raporty Komisji na początku w trybie dwuletnim. Pierwsze dwa raporty nie były dyskutowane na plenum i nie zostały nawet wydane jako druk parlamentarny. W założeniu były przygotowane jako informacja dla opinii publicznej. Dopiero

[852] H. Klein, *Art. 45b GG*, nb. 78.
[853] Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten, Jahresbericht 2020, BT-Drucksache 19/26600, https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/266/1926600.pdf (9.10.2021), s. 127–128.
[854] Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten, Jahresbericht 2019, BT-Drucksache 19/16500, https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/165/1916500.pdf (1.09.2020), s. 93–99.
[855] Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten, Jahresbericht 2020, BT-Drucksache 19/26600, https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/266/1926600.pdf (9.10.2021), s. 130.
[856] U. Riehm, C. Coenen, R. Lindner, C. Blümel, *Bürgerbeteiligung*…, s. 64.

raport za lata 1977–1978 był wyraźnie adresowany do plenum Bundestagu. Został on wydany jako druk parlamentarny i był dyskutowany na plenum parlamentu. Natomiast wraz ze zmianą Regulaminu z 1 października 1980 r. wprowadzono obowiązek sporządzania rocznych raportów. Miały one pomóc w rozpoznawaniu przez Bundestag trendów i problemów w przedkładanych petycjach [857] . Roczne sprawozdania Komisji Petycji zyskały również zainteresowanie opinii publicznej i są obecnie szeroko dyskutowane w mediach[858].

Bundestag w swoich rocznych sprawozdaniach z działalności podaje dwa rodzaje danych, które mogą stanowić źródło oceny skuteczności petycji oraz działalności Komisji. Po pierwsze, są to opisy pojedynczych przypadków, w których Komisja podjęła skuteczne działania, aby rozwiązać problemy zawarte w petycjach. Po drugie, sprawozdania zawierają też statystyki z działalności Komisji[859].

W literaturze na podstawie danych statystycznych o rocznej liczbie nowych petycji otrzymanych przez Komisję Petycji wyróżnia się cztery różne okresy. Pierwszy zakreśla się od początku pierwszego okresu legislacyjnego w 1949 r. do połowy lat siedemdziesiątych. W tym przedziale liczba nowych petycji otrzymywanych rocznie wynosiła średnio 7600 i w żadnym roku nie przekroczono poziomu 10 tysięcy. Drugi etap to okres od połowy lat siedemdziesiątych do końca lat osiemdziesiątych, kiedy liczba petycji rocznie wzrosła do średnio 13 tysięcy. Następnie wyróżnia się lata 1990–2000 oraz okres po 2000 r.[860]

Wyraźnie widać, że liczba przedkładanych petycji do Bundestagu jest skorelowana z wielkimi wydarzeniami społeczno-politycznymi. Analizując dane statystyczne od 1980 do 2018 r., liczba petycji wpływających do Bundestagu rocznie plasuje się powyżej 10 tysięcy (zob. załącznik nr 2). W latach 1990–1999 liczba petycji znacznie wzrosła. Największą liczbę petycji, które zostały wysłane do Bundestagu, zanotowano w 1992 r. Było to 23 960 petycji. Taki znaczny wzrost przedkładanych petycji można łatwo połączyć ze zjednoczeniem Niemiec. Do RFN przyłączono pięć dodatkowych krajów związkowych. Obywatele przez okres panującego tam socjalizmu zostali przyzwyczajeni do korzystania z różnych wniosków i podań, dochodząc ochrony prawnej interesów jednostki. Petycje z pięciu nowych krajów związkowych i Berlina stanowiły 40% wszystkich petycji[861]. Powyższą tendencję zwyżkową tłumaczy się także faktem, że początkowy czas po zjednoczeniu Niemiec obfitował w różnego rodzaju problemy związane z dopasowaniem nowych krajów związkowych do systemu

[857] R. Schick, *Petitionen*…, s. 118.
[858] *Ibidem*, s. 122.
[859] U. Riehm, K. Böhle, R. Lindner, *Elektronische Petitionssysteme*…, s. 99.
[860] U. Riehm, C. Coenen, R. Lindner, C. Blümel, *Bürgerbeteiligung*…, s. 57.
[861] R. Schick, *Petitionen*…, s. 126.

panującego w RFN[862]. Natomiast w późniejszym okresie nastąpiła normalizacja sytuacji oraz tendencja spadkowa co do liczby petycji przedkładanych do Bundestagu. Pomimo tej tendencji pojawiały się wyjątki takie jak szczyt w 2005 r., który tłumaczy się licznymi zgłoszeniami wynikającymi m.in. z ustawy o modernizacji ustawowego ubezpieczenia zdrowotnego[863].

Zgodnie z raportem liczba petycji przedłożonych do Bundestagu w 2018 r. wyniosła 13 189 spraw[864]. Jak zauważa Komisja, liczba ta stanowi wzrost o 15% w stosunku do roku poprzedniego[865]. Przy czym należy zaznaczyć, że finalnie rozpatrzonych przez Komisję zostało w 2018 r. jedynie 10 581 petycji. Część z rozpatrzonych w 2018 r. petycji to petycje, których Bundestag nie zdążył rozpoznać w 2017 r. Natomiast swoim podpisem petycje przedłożone w 2018 r. poparło 811 926 osób. Podobnie sytuacja miała się w 2019 r., gdy przedłożono 13 529 petycji, przy czym rozpatrzono 12 778 z nich[866], oraz w 2020 r. – wówczas przedłożono 14 314 petycji, a rozpatrzono 14 039 z nich[867].

W 2018 r. 6212 petycji nie trafiło pod obrady parlamentu, a zostało rozpatrzonych jedynie przez służbę urzędniczą. Można wyróżnić trzy główne grupy tych petycji. Po pierwsze, petycje, które zostały załatwione poprzez udzielenie nadawcy rady albo informacji (3636 petycji). Po drugie, petycje, które nie spełniały wymogów formalnych z uwagi na to, iż były jedynie wyrażeniem opinii, brakowało im podpisu, były anonimowe czy obraźliwe (1745 petycji). Po trzecie, petycje, które znajdowały się we właściwości parlamentów krajów związkowych (831 petycji). Pod obrady parlamentu finalnie trafiło 4369 petycji. Z tej liczby 1206 petycji zostało rozpatrzonych pozytywnie. Żadnej petycji nie przesłano rządowi federalnemu z adnotacją „do uwzględnienia”[868]. Natomiast dużo petycji przesłano rządowi federalnemu, wskazując inną formę rozstrzygnięcia, mianowicie z adnotacją „do rozważenia” (1 petycja), „jako materiał” (54 petycje), „rzeczowe przekazanie” (20 petycji). Oprócz tego petycje przesłano do wiadomości klubów parlamentarnych (74 petycje), Parlamentowi Europejskiemu (4 petycje), parlamentom krajów związkowych (23 petycje). Z podanej liczby petycji, które trafiły pod obrady parlamentu, 2987 nie uzyskało aprobaty Bundestagu. Wskazane powyżej dane podobnie układały się w latach 2014–2020 (zob. załącznik nr 3).

---

[862] U. Riehm, C. Coenen, R. Lindner, C. Blümel, *Bürgerbeteiligung*…, s. 62.
[863] *Ibidem*, s. 57.
[864] Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2018, BT-Drucksache 19/9900, http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/099/1909900.pdf (10.02.2020), s. 5.
[865] G. Hausding, *Im Dienst*…, s. 4.
[866] Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2019, BT-Drucksache 19/21900, https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/219/1921900.pdf (10.02.2020), s. 6.
[867] Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2020, BT-Drucksache 19/29900, https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/299/1929900.pdf (9.10.2021), s. 84.
[868] Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2018, BT-Drucksache 19/9900, http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/099/1909900.pdf (10.02.2020), s. 8.

Raport Komisji Petycji za 2018 r. wskazuje, że z roku na rok coraz większą popularność zyskuje petycja publiczna, która stanowi jedną z ważniejszych usług internetowych Bundestagu. Liczba osób zarejestrowanych w internetowym portalu Komisji Petycji, partycypujących w procesie rozpatrywania petycji elektronicznych, wyniosła ponad 2,6 miliona użytkowników (2019 r. – 3,3 miliona; 2020 r. – 3,7 miliona). W 2018 r. ze wspomnianych 13 189 petycji, które trafiły do Bundestagu, 4764, czyli 36% wszystkich petycji, wpłynęło drogą internetową poprzez formularz na stronie internetowej Bundestagu (w 2020 r. – 44%). Z tej liczby w internecie zostało opublikowanych 886 petycji, które łącznie podpisało 685 tysięcy osób, co stanowi czterokrotnie większą liczbę niż w roku poprzednim[869]. Nie wszystkie przesłane petycje mogły być zakwalifikowane do opublikowania na stronie internetowej Bundestagu z uwagi na to, iż dotyczyły próśb i skarg bardzo osobistych, więc nie można było ich potraktować jak petycje publiczne chociażby z uwagi na ochronę danych. Wzrost liczby petycji publicznych tłumaczy się większym zainteresowaniem społeczeństwa i jego zaangażowaniem w procesy demokratyczne, zaznaczając jednocześnie, iż nie musi to oznaczać zwiększonego niezadowolenia społecznego.

Najwięcej petycji przedłożonych do Bundestagu w 2018 r. znajdowało się we właściwości federalnego Ministerstwa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego (2087 petycji). Na drugim miejscu znalazło się federalne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (1925 petycji), a tuż za nim Ministerstwo Sprawiedliwości (1694 petycje). Na przestrzeni kilku ostatnich lat rozkład liczby petycji składanych do Bundestagu pod względem rodzaju zagadnień oraz właściwości, w obrębie której te sprawy się znajdują, jest raczej stabilny, co można zaobserwować w poszczególnych raportach Komisji za lata 1980–2020.

Siedem petycji w 2018 r. uzyskało poparcie społeczne powyżej 50 tysięcy podpisów i było rozpatrywanych na posiedzeniu jawnym, na którym nadawca petycji miał okazję osobiście przedstawić Komisji swoją sprawę. Petycje te dotyczyły: legalizacji marihuany w Niemczech, reformy systemu ostrzegania w zakresie prawa konkurencji, zakazu eksperymentów na zwierzętach o stopniu nasilenia „ciężkości", zmiany polityki względem uchodźców, stosowania metadonu w leczeniu nowotworów, dostosowania tygodniowego czasu pracy urzędników do czasu pracy pracowników objętych układami zbiorowymi pracy, zmniejszenia liczby opakowań nieulegających biodegradacji w sektorze spożywczym[870]. W 2019 r. na publicznych posiedzeniach Komisji rozpatrzono aż 14 petycji[871]. Tak samo było w

[869] G. Hausding, *Im Dienst*…, s. 4.
[870] Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2018, BT-Drucksache 19/9900, http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/099/1909900.pdf (10.02.2020), s. 7–8.
[871] *Ibidem*, s. 7.

2020 r.[872] Odkąd wprowadzono możliwość przeprowadzania takich posiedzeń w 2005 r., jedynie 2007 i 2008 r. odznaczał się wysoką liczbą publicznych posiedzeń (2007 r. – 45 petycji; 2008 r. – 29 petycji). W następnych latach liczba petycji rozpatrywanych na publicznych posiedzeniach ustabilizowała się na dość niskim poziomie (zob. załącznik nr 5).

Jak wynika z przytoczonych statystyk, znaczna część wniosków nie zostaje nawet uwzględniona w debacie parlamentarnej. Są one wcześniej rozpatrzone w formie porady, informacji, odesłania itp. lub zostają przedłożone właściwym parlamentom państwowym.

9. Podsumowanie i wnioski

Z naukowego punktu widzenia znaczenie rocznych sprawozdań z prac Komisji Petycji i zawartych w nich statystyk jest dość niskie z uwagi na ich politycznych charakter[873]. Należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że efektywność prawa do petycji nie zależy jedynie od tego, jak często się z tego prawa korzysta i z jakim efektem, ale również od sposobu, w jaki petycja jest rozpatrywana przez parlament[874]. Sposób rozpatrywania petycji przez niemiecki parlament nie jest wolny od wad. W literaturze można odnaleźć krytyczne poglądy odnoszące się do przebiegu postępowania prowadzonego w Bundestagu. Jednym z elementów, który może być problematyczny, jest forma, w jakiej Komisja Petycji przedkłada plenum Bundestagu propozycje uchwał rozpatrzenia poszczególnych petycji. Miesięczne zbiorowe sprawozdanie Komisji w formie tabeli nie daje wystarczających możliwości zapoznania się przez plenum parlamentu z poszczególnymi problemami poruszanymi w petycjach[875]. Taka praktyka przedkładania pod głosowanie parlamentu nie do końca zrozumiałych uchwał godzi w niezależność parlamentarzystów, a tym samym jest sprzeczna z art. 38 ust. 1 zd. 2 UZ[876]. Zgodnie z tym przepisem parlamentarzyści jako przedstawiciele narodu nie są związani zaleceniami ani instrukcjami i podlegają wyłącznie własnemu sumieniu. Niezależność deputowanych jest naruszona przez formę przedkładanego im pod głosowanie zbiorczego zestawienia, która uniemożliwia im zapoznanie się z poszczególnymi petycjami[877].

Na tak postawione zarzuty odpowiada się w piśmiennictwie, wskazując, że nie wszystkie petycje są warte tego, aby poświęcać im czas na ogólnych posiedzeniach całości Bundestagu. Dotyczą one kwestii, które wielokrotnie się powtarzają w debacie prowadzonej na

[872] Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2020, BT-Drucksache 19/29900, https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/299/1929900.pdf (9.10.2021), s. 8.
[873] U. Riehm, C. Coenen, R. Lindner, C. Blümel, *Bürgerbeteiligung*…, s. 262.
[874] H. Schneider, *Grundrechtsschutz*…, s. 862.
[875] S. Beck, K.A. Klang, *Anspruch*…, s. 60.
[876] E. Röper, *Dürfen Petitionsberichte unverständlich sein?* [w:] *Mit Petitionen Politik verändern*, red. R. Bockhofer, Baden-Baden 1999, s. 161.
[877] U. Riehm, C. Coenen, R. Lindner, *Zur Öffentlichkeit*…, s. 536.

forum parlamentu [878] . Wiele istotnych petycji na wniosek odpowiedniej liczby parlamentarzystów podlegało debacie na plenum parlamentu. Zdarza się także, że podejmie ono inną decyzję niż zawarta w propozycji Komisji Petycji. Jako jeden z nielicznych przypadków, kiedy plenum Bundestagu podjęło odmienną uchwałę od proponowanej przez Komisję, wskazuje się sprawę składowania radioaktywnych odpadów w Morsleben[879].

Inną kwestią, na którą zwraca się uwagę, jest dualistycznym charakter postępowania. Jest ono toczone najpierw na forum Komisji Petycji, a głosowanie odbywa się na forum plenum Bundestagu. Procedura ta wydłuża czas postępowania, natomiast odpowiedzialność za efekt końcowy postępowania ulega rozproszeniu[880].

Procedura petycyjna jest nieprzejrzysta. Brak jest w niej udziału obywatela, a powiadomienia o sposobie rozpoznania petycji są często niewłaściwe sporządzone. W wyniku tego procedura rozpatrywania petycji nie buduje żadnych mostów pomiędzy parlamentem a obywatelem. W związku z tym Bundestag pozostaje dla obywatela, podobnie jak i inne centralne organy państwa, odległy i nieprzystępny[881].

Pojawiają się różne propozycję reform, które mają na celu usprawnienie procesu rozpatrywania petycji. Między innymi wskazuje się na potrzebę poprawienia komunikacji adresata z nadawcą petycji. W tym celu proponuje się przekazywanie nadawcom swego rodzaju harmonogramu postępowania, w którym wyszczególnione byłyby poszczególne etapy rozpatrywania petycji. Nadawca petycji miałby rozeznanie, w jakim czasie może się spodziewać odpowiedzi[882]. Informacja o stanie sprawy dodaje przejrzystości prowadzonemu postępowaniu. Szczególnie istotne dla zainteresowanych osób jest określenie długości postępowania, ram czasowych rzeczowego sprawdzania petycji, a także terminu posiedzenia Komisji i plenum w danej sprawie[883].

Zauważa się potrzebę większego upublicznienia postępowania petycyjnego toczącego się w Komisji Petycji. Porównując postępowanie w Bundestagu do postępowania w parlamencie Szkocji, zwraca się uwagę, że możliwe jest upublicznienie całego procesu rozpatrywania petycji, począwszy od przeprowadzania publicznych posiedzeń Komisji po publikowanie wszelki dokumentów związanych z procesem rozpatrywania petycji[884].

[878] P. Scholz, *Zur Wirklichkeit*…, s. 449.
[879] Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 1997, BT-Drucksache 13/10500, https://dserver.bundestag.de/btd/13/105/1310500.pdf (10.02.2020), s. 8.
[880] R. Pietzner, *Petitionsausschuß*…, s. 25.
[881] W. Narr, *Erfahrungen*…, s. 252.
[882] *Ibidem*, s. 254.
[883] R. Bockhofer, *Wie die Achtung*…, s. 375.
[884] U. Riehm, C. Coenen, R. Lindner, *Zur Öffentlichkeit*…, s. 529–543.

Kolejnym krytykowanym elementem jest skład Komisji. W dotychczasowej historii częstą praktyką było, że Komisja Petycji była traktowana przez kluby parlamentarne jako miejsce, gdzie nowi parlamentarzyści zdobywali doświadczenie. Było to efektem niskiej oceny politycznej Komisji Petycji i miało niewątpliwy wpływ na jakość przeprowadzonego przez nią postępowania. Takie podejście do Komisji Petycji na szczęście powoli ulega zmianie[885].

Duży udział w zmianie postrzegania pozycji Komisji Petycji miało uregulowanie jej statusu w Ustawie Zasadniczej. Przed dodaniem art. 45c UZ Komisja nie była traktowana jako poważne miejsce politycznej debaty parlamentarnej[886]. Po wprowadzeniu art. 45c UZ i umocnieniu pozycji Komisji nadal pojawiały się głosy, że przyjęte rozwiązanie może być niewystarczające. Wskazywano, iż ombudsman byłby lepiej przystosowany do rozpatrywania skarg i wniosków. Jednym z argumentów była kwestia, iż Komisja jako ciało składające się z wielu osób jest organem swego rodzaju bezosobowym w oczach opinii publicznej. Ombudsman natomiast nie jest anonimowym organem. Jako że funkcję tę sprawuje jedna osoba, nadawca petycji zyskuje realnego partnera do dyskusji. Ombudsman w porównaniu do Komisji jest z założenia organem niezależnym zarówno od egzekutywy, jak i legislatywy[887].

Do ciekawych spostrzeżeń doszedł J. Linck, który porównał pracę Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Komisji ds. Petycji w parlamencie landu Turyngia w latach 2001–2006. W trakcie przeprowadzanych przez niego badań oba te organy funkcjonowały niezależnie od siebie. Doszedł on do wniosków, że Rzecznik jako organ mniej biurokratyczny oraz elastyczny jest w stanie znacznie szybciej rozpatrzyć przedkładane do niego petycje niż komisja parlamentarna[888]. Podobnie jest z liczbą skutecznie rozpatrzonych petycji. Jako powód tego wskazuje się, że Rzecznik ma dużo większe możliwości aktywnego włączenia się w toczące się spory i działania jako mediator. Częściej też korzysta ze swoich uprawnień do przeprowadzenia wizji lokalnej, podczas gdy w przypadku Komisji Petycji należy to raczej do sytuacji wyjątkowych. W takim stanie rzeczy postępowanie petycyjne przed Komisją ma formę bardziej pisemną i anonimową, podczas gdy Rzecznik często aktywnie współdziała ze stronami w celu rozwiązania problemu[889]. W związku z tym J. Linck sformułował propozycje wprowadzenia reform zarówno na poziomie krajów związkowych, jak i federacji. Postulował wprowadzenie w tym zakresie niezależnego rzecznika praw obywatelskich, który byłby odpowiedzialny za rozpatrywanie wszystkich petycji indywidualnych. Natomiast parlamentarnym komisjom pozostawiono by rozpatrywanie petycji

[885] W. Ismayr, *Parlamentarische*…, s. 151.
[886] T. Würtenberger, *Art. 45c GG*, s. 23.
[887] *Ibidem*, s. 24.
[888] J. Linck, *Ein Plädoyer für starke Bürgerbeauftragte. Thüringer Erfahrungen nutzen*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen" 2011, nr 4, s. 895.
[889] *Ibidem*, s. 897.

zbiorowych oraz petycji masowych z uwagi na to, iż mają one głównie charakter polityczny i zawierają żądanie uchwalenia nowego prawa[890].

Powyższa propozycja spotyka się jednak z pewną krytyka. Zwraca się uwagę na istnienie w RFN wielu wyspecjalizowanych rzeczników, co sprawia, że obywatel może mieć problem z wyborem odpowiedniej instytucji[891].

[890] *Ibidem*, s. 902.
[891] U. Riehm, C. Coenen, R. Lindner, C. Blümel, *Bürgerbeteiligung*…, s. 257.

Rozdział V. Prawo do petycji w Polsce na tle porównawczym

Dokonana analiza postępowania w sprawie rozpatrzenia petycji przez Komisję Petycji niemieckiego Bundestagu nasuwa pewne spostrzeżenia co do polskiego porządku prawnego. Skłania to do głębszej analizy prawnoporównawczej zagadnień zaprezentowanych w poprzednich rozdziałach.

1. Rys historyczny prawa do petycji w Polsce

Rozwój historyczny prawa do petycji na ziemiach dzisiejszych Niemiec można po części zaklasyfikować do polskiego dziedzictwa prawnego. Obowiązywanie prawa niemieckiego pod zaborami na terytorium dzisiejszej Polski odcisnęło swoje piętno na polskiej kulturze prawnej[892].

W czasie przedrozbiorowym można zaobserwować pewne różnice w rozwoju prawa do petycji na ziemiach polskich. A. Ławniczak wskazuje, że w I Rzeczypospolitej nie było „w ścisłym tego słowa znaczeniu, formalnoprawnego petycjonizmu, rozumianego, jako umieszczenie w pozytywnoprawnym systemie jurydycznym instytucji petycji, noszącej właśnie taką nazwę i mającej znamiona dość powszechnie przydawane jej w nowożytnej prawnopolitycznej nomenklaturze”[893]. Krytykuje on przy tym kategoryczne stanowiska prezentowane w literaturze, że prawo do petycji jest mocno zakorzenione w polskim konstytucjonalizmie[894]. W tym kontekście podnosi, „że w polskim modelu państwowości z reguły było inaczej niż w ustrojach o nasilonym stopniu jedynowładztwa, gdzie teoretycznie wszyscy poza monokrata staja się pokornymi suplikantami, skoro poddany absolutnemu władaniu Panującej Osoby ogół jest pozbawiony praw politycznych”[895]. W Polsce do czasów rozbiorów petycja nie miała takiej postaci jak w innych krajach Europy z uwagi na wysoką pozycję stanów wyższych w stosunku do monarchy. Petycja w formie skargi, która mogła służyć monarsze za przyczynek do naprawy sytuacji w państwie, szybko straciła większe znaczenie. „Królewska władza, szczególnie po zwycięstwie dogmatu elekcyjności nad dynastyczną zasadą, nie bardzo dysponowała narzędziami, które pozwalałaby na puryfikację struktur władania. Wszak w ich obrębie środek ciężkości nieustannie przesuwał się od panującego w stronę parlamentu”[896]. W swoich rozważaniach A. Ławniczak poszukuje natomiast form petycji *sensu largo* i odnajduje je m.in. w różnego rodzaju przywilejach szlacheckich, których nadanie

[892] E. Wójcicka, *Prawo petycji w Rzeczpospolitej*…, s. 81–85.
[893] A. Ławniczak, *Petycja w II Rzeczpospolitej* [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M, Jabłoński, Wrocław 2015, s. 201.
[894] *Ibidem*.
[895] A. Ławniczak, *Kształtowanie się petycji w polskim porządku prawnym w ujęciu historycznym do 1918 r.* [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M, Jabłoński, Wrocław 2015, s. 192.
[896] *Ibidem*, s. 193.

przez monarchę wiązało się z możliwością objęcia przez niego władzy. Finalnie jednak A. Ławniczak stoi na stanowisku, że „filozofia nadwiślańskiej «koronowanej republiki» nie zachęcała zatem do realizacji paradygmatu konstruktywnego krytykowania, stanowiącego doktrynalne podłoże nowożytnej petycyjności. Ma ona dobre warunki do rozwoju tam, gdzie dopuszcza się opcję melioracji niepozbawionego wad systemu. W I Rzeczypospolitej *communis opinio* ówczesnych moralnych autorytetów nie aprobowała takiej potrzeby, w związku z czym istniejące wówczas odpowiedniki zasadniczo nieistniejącej w słownikowym kształcie petycji spełniały odwrotna role niż ona, albowiem takie było zapotrzebowanie społeczne przedrozbiorowego narodu politycznego”[897]. Natomiast pomimo tak krytycznego stanowiska co do znaczenia prawa do petycji w I Rzeczypospolitej należy zwrócić uwagę, że jego rozwój na ziemiach polskich, podobnie jak i w Niemczech, związany jest w dość istotny sposób z początkami parlamentaryzmu. „Król zapraszał na sejmowania, ażeby uzyskać od szlachty zgodę na większe podatki, niezbędne do intensywniejszego uprawniania polityki państwowej i zaspokajania potrzeb związanych z obroną państwa. Zjazdy te były doskonałą okazją do przedstawiania władcy swoich żądań, które swój formalny wyraz znalazły w *petitach*”[898].

Natomiast w okresie II Rzeczpospolitej czerpano bardzo dużo z doświadczeń zachodnich[899]. Konstytucja marcowa[900] w art. 107 stanowiła, że „obywatele mają prawo wnosić pojedynczo lub zbiorowo petycje do wszelkich ciał reprezentacyjnych i władz publicznych, państwowych i samorządowych”. Użyte w powyższym przepisie sformułowania są bardzo podobne do tych wykorzystanych przez niemieckiego ustawodawcę. Szczególnie rzuca się w oczy sformułowanie *ciała reprezentacyjne*, które podobne jest do określenia *Volksvertretung* istniejącego do dziś w RFN art. 17 UZ.

Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r.[901] nie zawierała prawa do petycji. Stanowiła ona odejście od liberalno-demokratycznych zasad Konstytucji marcowej i jedynie w bardzo wąskim zakresie zakładała gwarancje praw podstawowych jednostki[902].

W okresie po II wojnie światowej pierwszym aktem prawnym, który poruszał tematykę prawa do petycji, była deklaracja Sejmu Ustawodawczego z dnia 22 lutego 1947 r. w przedmiocie realizacji praw i wolności. Dokument ten miał jedynie formę uchwały, która nie została nigdy opublikowana. W związku z tym istnieją wątpliwości co do zakresu jej obowiązywania[903]. Wiążące unormowania przyniosła dopiero uchwała Rady Państwa i Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 1950

[897] A. Ławniczak, *Kształtowanie sie petycji*…, s. 199.
[898] E. Wójcicka, *Prawo petycji w Rzeczpospolitej*…, s. 72.
[899] A. Ławniczak, *Petycja*…, s. 201.
[900] Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej (Dz.U. nr 44, poz. 267).
[901] Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. nr 30, poz. 227).
[902] E. Wójcicka, *Prawo petycji w Rzeczpospolitej*…, s. 103.
[903] S. Rogowski, *Małe konstytucje (1919–1947–1992)*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 2(31), s. 28.

r. w sprawie rozpatrywania i załatwiania odwołań, listów i zażaleń ludności oraz krytyki prasowej[904]. Akt ten zobowiązywał wszystkie organy państwa do rozpatrywania wymienionych w nim podań oraz regulował zasady, zgodnie z którymi należało tego dokonywać. Uściślenie postanowień powyższej uchwały stanowiła Instrukcja Kancelarii Rady Państwa i Prezydium Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 1951 r. w sprawie przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania odwołań, zażaleń i listów oraz krytyki prasowej[905].

Konstytucja PRL z dnia 22 lipca 1952 r.[906] w art. 73 ust. 1 gwarantowała obywatelom prawo zwracania się do wszystkich organów państwowych ze skargami i zażaleniami. Ustęp 2 tego przepisu stanowił ponadto, że skargi i zażalenia obywateli powinny być rozpatrywane i załatwiane szybko i sprawiedliwie. Dodatkowo przepis ten zawierał stwierdzenie o pociąganiu do odpowiedzialności osób winnych przewlekania albo przejawiających bezduszny i biurokratyczny stosunek do skarg i zażaleń obywateli. Przepisy te w realiach systemu socjalistycznego nie były całkowicie realizowane. Część autorów odwołań i zażaleń spotykała się z represjami za krytykowanie systemu politycznego[907]. Należy zwrócić uwagę, że w powojennym ustawodawstwie nie korzysta się ze słowa *petycja*. Podkreśla się, że zabieg taki ma na celu zerwanie z funkcjami, jakie spełniała petycja w demokratycznym państwie[908].

Po nowelizacji Konstytucji PRL z 1952 r. przepisy odnoszące się do przedmiotowego zagadnienia znalazły swoje miejsce w art. 86[909]. Był on sformułowany w następujący sposób:
„ust. 1. Obywatele Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uczestniczą w sprawowaniu kontroli społecznej, w konsultacjach i dyskusjach nad węzłowymi problemami rozwoju kraju oraz zgłaszają wnioski.
ust. 2. Obywatele mają prawo zwracania się do wszystkich organów państwa ze skargami i zażaleniami.
ust. 3. Odwołania, skargi i zażalenia obywateli powinny być rozpatrywane i załatwiane szybko i sprawiedliwie. Winni przewlekania albo przejawiający bezduszny i biurokratyczny stosunek do odwołań, skarg i zażaleń obywateli pociągani będą do odpowiedzialności".

Postanowienia Konstytucji PRL były precyzowane w szeregu ustaw zwykłych, m.in. w Kodeksie postępowania administracyjnego[910]. Akt ten normował postępowanie w przedmiocie rozpatrzenia wniosków i skarg w rozdziale VIII, art. 221–269. Ustawodawca w art. 227 k.p.a. definiował skargę, wskazując, że jej przedmiotem mogło być w szczególności zaniedbanie lub

[904] M.P. 1951, nr 1, poz. 1.
[905] M.P. 1951, nr 2, poz. 16.
[906] Dz.U. 1952, nr 33, poz. 232.
[907] B. Banaszak, *Prawo obywateli do występowania ze skargami i wnioskami*, Warszawa 1997, s. 13.
[908] *Ibidem*, s. 14.
[909] Dz.U. 1976, nr 7, poz. 36 t.j.
[910] Dz.U. 1980, nr 9, poz. 26 t.j.

nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub słusznych interesów obywateli, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Natomiast w art. 241 k.p.a. umieszczona została definicja wniosku, która wskazywała, że jego przedmiotem mogły być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności społecznej, lepszego zaspokajania potrzeb ludności. Powyższe przepisy pomimo szeregu nowelizacji do dziś utrzymały swoje miejsce w k.p.a. Natomiast cytowane definicje wniosku i skargi w dużej mierze zachowały swój kształt, stanowiąc rozwinięcie obecnie obowiązującego art. 63 Konstytucji RP.

Powyżej przedstawione polskie przepisy z okresu Rzeczypospolitej Ludowej można z powodzeniem porównać do zacytowanych przepisów powstałych w Niemieckiej Republice Demokratycznej. W obu krajach ustawodawca wprowadzał nową nomenklaturę odnoszącą się do przedmiotowego zagadnienia. W Polsce zastąpiono słowo *petycja* takimi wyrazami, jak: *listy*, *zażalenia*, *wnioski*, *skargi*. W NRD natomiast sformułowanie *prośba i skarga* zamieniło się w *podania*, *propozycje*, *wskazówki*, *życzenia*. Był to nieprzypadkowy zabieg, który miał zwrócić uwagę na innych charakter nowych przepisów. W państwach socjalistycznych jakakolwiek krytyka systemu politycznego była niepożądana, w związku z tym używane słownictwo odzwierciedlało ten stan. Jednak petycja jako pewien typ odformalizowanej prośby w sprawach indywidualnych obywateli funkcjonowała dość dobrze w realiach socjalistycznych. Praktykowane było przedkładanie przez obywateli tego typu wystąpień do organów władzy, w tym do wysoko postawionych przedstawicieli partii komunistycznej.

2. Współczesne prawo do petycji w Polsce

Prawo do petycji w Polsce uregulowane jest w art. 63 Konstytucji RP. Przepis ten stanowi, że każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby, za jej zgodą, do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej.

Nadawca petycji jest określony w sposób identyczny jak w art. 17 UZ, za pomocą słowa *każdy*. Podobnie jak w Niemczech, może to być zarówno obywatel, obcokrajowiec, bezpaństwowiec, osoba prawa, jak i jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej[911]. Natomiast adresatem petycji mogą być organy władzy publicznej lub organizacje i

[911] Por. H. Zięba-Załucka, *Każdy* [w:] *Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 196.

instytucje społeczne, przy czym muszą one wykonywać zadania z zakresu administracji publicznej. Administracja publiczna jest pojęciem bardzo szerokim i może zawierać w sobie zarówno administrację rządową, samorządową jak i państwową[912]. Taka redakcja art. 63 Konstytucji RP sprawia, że zakres potencjalnych odbiorców petycji, podobnie jak w Niemczech, jest bardzo szeroki.

Słusznie zauważa się, że z treści samego art. 63 Konstytucji RP nie tylko nie wynika definicja pojęć *petycja*, *wniosek* i *skarga*, ale także tryb ich rozpatrywania[913]. Jest on określony w ustawach. Obecnie obowiązują dwie ustawy regulujące tę materię: ustawa o petycjach[914], która reguluje rozpatrywanie petycji, oraz Kodeks postępowania administracyjnego[915], który reguluje procedurę rozpatrywania wniosków i skarg.

2.1. Definicja petycji

Artykuł 63 Konstytucji RP wymienia trzy terminy (*petycje*, *wnioski* i *skargi*) bez żadnego dodatkowego ich rozróżnienia. Taka forma redakcji tego artykułu stwarza praktyczne kłopoty interpretacyjne. Wskazywane w art. 63 Konstytucji RP trzy środki prawne są normowane w głównej mierze dwoma odrębnymi aktami prawnymi, a ich zakres przedmiotowy jest zdefiniowany w sposób nieprecyzyjny[916].

Artykuł 2 ust. 3 ustawy o petycjach stanowi, że przedmiotem petycji może być żądanie, w szczególności, zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji.

Tak zdefiniowany przedmiot petycji spotkał się z bardzo krytycznymi opiniami[917]. Sygnalizuje się problemy w odróżnieniu petycji od wniosku z art. 241 k.p.a. oraz skargi określonej w art. 227 k.p.a.[918] Wskazane przepisy k.p.a. stanowią, że przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania

[912] Por. K. Składowski, *Administracja publiczna* [w:] *Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 93.
[913] S. Grabowska, P. Kapusta, *Pojęcie i charakter prawa petycji* [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M, Jabłoński, Wrocław 2015, s. 39
[914] Ustawa z 11 lipca 2014 r. o petycjach (tj. Dz.U. 2018, poz. 870).
[915] Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz.U. 2021, poz. 735 ze zm.).
[916] A. Korzeniewska-Polak, *Petycja, wnioski i skargi – rozgraniczenie pojęcia i funkcji instytucji* [w:] *Skargi, wnioski i petycji – powszechne środki ochrony prawnej*, red. M. Błachucki, G. Sibiga, Wrocław 2017, s. 38.
[917] E. Wójcicka, *Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach – uwagi krytyczne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2017, nr 1, s. 161.
[918] A. Korzeniewska-Polak, *Petycja, wnioski*…, s. 41.

potrzeb ludności. Natomiast przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw.

Analiza ustawodawstwa „prowadzi do konkluzji, że w ramach osobnych aktów prawnych – kpa oraz ustawy o petycjach – unormowano odrębne instytucje prawne w sposób, który nie pozwala na ich jednoznaczną klasyfikację oraz wyodrębnienie przedmiotowe”[919]. Petycje oraz wnioski i skargi zostały utworzone w sposób konkurencyjny wobec siebie[920]. W związku z tym niepokojący jest brak kryteriów umożliwiających ich rozróżnienie[921].

W polskim ustawodawstwie brak jest jednoznacznej definicji wszystkich wskazanych terminów[922]. Zarówno w k.p.a., jak i w ustawie o petycjach ustawodawca posługuje się terminami bliskoznacznymi. Porównując treść art. 227 i 241 k.p.a. oraz art. 63 Konstytucji RP, nie sposób odróżnić wniosek, skargę i petycję od siebie nawzajem[923]. Poza tym, jak wskazuje polski Trybunał Konstytucyjny, „pojęcia konstytucyjne mają charakter autonomiczny. Oznacza to, że znaczenie poszczególnych terminów przyjęte w ustawach nie może przesądzać o sposobie interpretacji przepisów konstytucyjnych, w przeciwnym wypadku gwarancje konstytucyjne utraciłyby jakikolwiek sens”[924].

Zwraca się uwagę na problem, jak klasyfikować pisma zatytułowane jako np. prośba, zażalenie, odwołanie, postulat[925]. Oczywiste jest, że tak jak w RFN, tak i w Polsce zgodnie z art. 3 ustawy o petycjach oraz art. 222 k.p.a. dla kwalifikacji danego pisma istotna jest jego treść, a nie użyte przez nadawcę słowa. Jednak w przypadku, gdy nie jest możliwe dokładne rozdzielnie terminów z art. 63 Konstytucji RP, nie będzie również możliwe określenie po treści pisma, jak je zakwalifikować.

Stosowanie niejasnych przepisów w praktyce może prowadzić do ich wypaczenia[926]. Znane są przypadki kreatywnego podejścia do kwalifikacji pisma w celu polepszenia statystyk lub pominięcia kłopotliwych przepisów k.p.a.[927]

---

[919] P. Kledzik, *Postępowanie w sprawie petycji, wniosków i skarg – kluczowe rozwiązania i problemy* [w:] *Skargi, wnioski i petycji – powszechne środki ochrony prawnej*, red. M. Błachucki, G. Sibiga, Wrocław 2017, s. 70.
[920] M. Ożóg, *Uregulowanie instytucji petycji w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 5(130), s. 141.
[921] S. Gajewski, *Petycja, skarga, wniosek. Uwagi na marginesie Ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 4(8), s. 164.
[922] Por. B. Banaszak, *Konstytucja*…, s. 2.
[923] Por. S. Grabowska, *Right to Petition – Theoretical Analysis*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 5, s. 346.
[924] Wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK 2001, nr 2, poz. 29.
[925] M. Florczak-Wątor, *Art. 63 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 12.
[926] E. Wójcicka, *Prawo petycji w Rzeczpospolitej*…, s. 26.
[927] A. Korzeniewska-Polak, *Petycja, wnioski*…, s. 36.

Podobne problemy, acz w mniejszym zakresie, zauważa się w przypadku petycji do Bundestagu z uwagi na fakt, że bywają petycje, które trudno jest jednoznacznie zdefiniować jako skarga lub prośba. Podnosi się, że sytuacja, w której Komisja Petycji Bundestagu ma różne uprawnienia w stosunku do skargi i próśb, stwarza problemy w procesie ich rozpatrywania. Zwraca się uwagę na potrzebę nowelizacji prawa w tym zakresie, gdyż precyzyjne rozróżnienie tych typów pism bywa czasami nie do wykonania. Sugeruje się także wprowadzenie w RFN podziału petycji nie ze względu na ich substancję i formę, ale na czas potrzebny do ich rozpatrzenia[928].

Wskazanie obok siebie w art. 63 Konstytucji RP petycji, wniosków i skarg w sposób równorzędny już na etapie prac nad projektem obecnej ustawy zasadniczej sprawiło problemy interpretacyjne[929]. E. Wójcicka wyróżnia wręcz trzy różne grupy poglądów na ten temat, które można zaobserwować w polskiej literaturze, a mianowicie że:

„1) petycja jest instytucją różną od skarg i wniosków;

2) petycję – w zależności od przedmiotu – należy traktować analogicznie jak skargę lub wniosek;

3) art. 63 Konstytucji RP statuuje prawo petycji, na które składają się trzy instytucje: petycja *sensu stricto* (o charakterze zbiorowym) oraz indywidualne wnioski i skargi”[930].

Podobną typizację pojmowania terminów zawartych w art. 63 Konstytucji RP przedstawia S. Grabowska[931].

Traktowanie w sposób łączny trzech terminów wskazanych w art. 63 Konstytucji RP sugerują m.in. W. Sokolewicz i K. Wojtyczek. Ich zadaniem „intencją prawodawcy konstytucyjnego było raczej nadanie art. 63 możliwie najszerszego zakresu przedmiotowego, tak, aby obejmował on wszelkie wystąpienia, niezależnie od ich przedmiotu i celu, kierowane do wszelkich podmiotów wykonujących z mocy ustawy kompetencje oraz/lub zadania władzy publicznej”[932]. Podobnie wyraża się P. Tuleja, podnosząc, że „Konstytucja nie wymaga ścisłego rozdzielenia trzech wskazanych w art. 63 form występowania do władz publicznych”[933]. Ponadto zwraca się uwagę, że sam ustrojodawca posługuje się w art. 233 ust. 1 Konstytucji RP pojęciem *petycja* w znaczeniu szerszym, które zawiera w sobie wszystkie trzy terminy wskazane w art. 63 Konstytucji RP[934].

---

[928] W. Narr, *Erfahrungen*…, s. 256.
[929] M. Florczak-Wątor, *Art. 63 Konstytucji RP*, s. 7.
[930] E. Wójcicka, *Prawo petycji w Rzeczpospolitej*…, s. 19.
[931] S. Grabowska, *Identyfikacja treści prawa petycji* [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M, Jabłoński, Wrocław 2015, s. 381–387.
[932] W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, *Art. 63 Konstytucja RP* [w:] *Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 553–554.
[933] P. Tuleja, *Art. 63 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 213.
[934] S. Grabowska, *Identyfikacja treści*…, s. 386; *eadem*, *Right to Petition*…, s. 347.

Rozpatrując kwestię definicji petycji, należy zwrócić uwagę na jej treść. Powinna się w niej znaleźć jakaś forma roszczenia. W związku z powyższym petycję można najogólniej określić jako odformalizowane żądanie podjęcia lub zaniechania działania, skierowane do szeroko rozumianych organów władzy publicznej. Tak też definiuje petycję P. Dagtoglou, komentując treść art. 17 UZ. Podnosi on, że petycją jest każdy odformalizowany wniosek o podjęcie konkretnego działania lub zaniechania zaadresowany bezpośrednio lub pośrednio do jakiegoś organu państwowego, bez względu na to, jaką ma nadaną nazwę[935]. Taki charakter mają też wszystkie trzy terminy zawarte w art. 63 Konstytucji RP. Stanowią one formę pozainstancyjnych, ekstraordynaryjnych, odformalizowanych kanałów komunikacji, za pomocą których jednostka ma możliwość przekazać swoje żądania do osób sprawujących władzę[936].

2.2. Charakter prawa do petycji

Petycja w Polsce, podobnie jak w RFN, nie ma charakteru władczego. Adresat nie jest zobligowany pozytywnie ją rozpatrzyć. Jednak prawo do petycji także w Polsce jest traktowane jako publiczne prawo podmiotowe, na podstawie którego jednostka ma roszczenie do państwa o określone zachowanie się. Odpowiednikiem tego roszczenia są obowiązki ciążące na organie władzy publicznej, do którego trafiła petycja, wniosek lub skarga. Zgodnie z nimi państwo polskie jest zobligowane do przyjęcia i formalnego rozpatrzenia petycji. Organy państwa mają obowiązek stworzenia odpowiednich warunków, które umożliwiają jednostce korzystanie z jej prawa. Wiąże się z tym również obowiązek powstrzymania się od wszelkich działań utrudniających wykonanie prawa do petycji[937].

Prawo do petycji w Konstytucji RP umiejscowione jest w podrozdziale rozdziału II zatytułowanym *Wolności i prawa polityczne*. Za pomocą tego zabiegu zaakcentowano, że prawo do petycji jest prawem politycznym, pomimo że nie przysługuje ono jedynie obywatelom[938]. Ponieważ jest traktowane jako prawo człowieka, mogą z niego korzystać zarówno obcokrajowcy jak i bezpaństwowcy.

W polskiej literaturze jako typowe instytucje demokracji bezpośredniej często wymienia się referendum lub ludową inicjatywę ustawodawczą, ale nie prawo do petycji[939]. Mówi się raczej o petycji w kontekście form demokracji półbezpośredniej lub partycypacyjnej[940].

---

[935] P. Dagtoglou, *Art. 17 GG* [w:] *Kommentar zum Bonner Grundgesetz*, 1971, nb. 17, cyt. za: K. Korinek, *Das Petitionsrecht*…, s. 12.
[936] Por. E. Wójcicka, *Prawo do petycji w Rzeczpospolitej*…, s. 147
[937] Por. *ibidem*, s. 163.
[938] Por. S. Grabowska, *Right to Petition*…, s. 345; S. Grabowska, P. Kapusta, *Pojęcie i charakter*…, s. 40.
[939] Por. A. Kulig, *Formy demokracji bezpośredniej* [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2014, s. 208; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017, s. 251–277; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*,

Zwraca się uwagę, że prawo do petycji ma charakter gwarancyjny, co jest szczególnie zaznaczone przez treść art. 233 ust. 1 Konstytucji RP[941]. Przepis ten stanowi, że ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego i wyjątkowego nie może ograniczać m.in. prawa do petycji uregulowanego w art. 63 Konstytucji RP. Z jednej strony ranga prawa do petycji jest w tym przepisie podkreślona poprzez zestawienie go z godnością człowieka (art. 30 Konstytucji RP) czy ochroną życia (art. 40 Konstytucji RP)[942]. Z drugiej strony zwraca się uwagę także na to, że ustawodawca w ustawie o stanie wyjątkowym[943] stanowi o możliwości zawieszenia lub ograniczenia np. wolności słowa czy wolności zgromadzeń[944]. Tak więc istnieje możliwość zawieszenie wolności blisko spokrewnionych z prawem do petycji.

Pomimo mocnego zaakcentowania publicznego charakteru prawa do petycji ma ono także wymiar osobisty jako instrument ochrony interesów prawnych oraz faktycznych jednostki. W Polsce jednak rzadziej niż w Niemczech korzysta się z petycji jako środka indywidualnej ochrony prawnej. Funkcję tę wypełnia u nas wiosek do Rzecznika Praw Obywatelskich[945]. Zgodnie z art. 80 Konstytucji RP każdy ma prawo wystąpienia, na zasadach określonych w ustawie, do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej. Wniosek taki charakteryzuje się podobnymi cechami do petycji. Jest on dostępny dla każdego niezależnie od narodowości. Może być on złożony w dowolnej formie i nie obliguje Rzecznika do podjęcia sprawy. Rzecznik ma natomiast obowiązek zapoznać się z treścią wniosku i odpowiedzieć nadawcy niezależnie od podjętej decyzji co do sposobu jego rozpatrzenia[946].

2.3. Problemy ochrony prawnej prawa do petycji

W rozdziale drugim wskazano, że w Niemczech nie można odwołać się do sądu od niezadowalającego nadawcę rozstrzygnięcia materialnego w sprawie rozpatrzenia petycji. Istnieje natomiast możliwość przeprowadzenia kontroli sądowej w wąskim zakresie samej procedury

---

Warszawa 2016, s. 71; S. Grabowska, *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich: studium prawno-porównawcze*, Rzeszów 2005, s. 28; K. Składowski, *Formy demokracji bezpośredniej* [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, K. Składowski, Łódź 2010, s. 37; S. Grabowska, *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2009, s. 9–33; *eadem*, *Direct democracy in Poland. Institution of people's initiative of putting forward a motion to hold a legislative referendum*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2015, nr 6, s. 66–67; *eadem*, *People's initiative of putting a bill before the parliament – Polish case*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2016, nr 6, s. 262.

[940] Por. E. Wójcicka, *Prawo do petycji w Rzeczpospolitej*…, s. 144–145.

[941] S. Grabowska, P. Kapusta, *Pojęcie i charakter*…, s. 43.

[942] *Ibidem*, s. 44.

[943] Ustawa z 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (tj. Dz.U. 2017, poz. 1928).

[944] K. Składowski, *Stany nadzwyczajne w państwie* [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, Warszawa 2019, s. 357.

[945] M. Zubik, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, „Edukacja Prawnicza" 2021, nr 2 s. 45.

[946] J. Święca, *Ustawa o Rzeczniku Prawo Obywatelskich. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 119.

rozpatrywania petycji. Można dokonać tego zarówno w postępowaniu przed Federalnym Trybunałem Konstytucyjnym, jak i uprzednio w drodze postępowania sądowoadministracyjnego.

Ciekawy problem w tym zakresie pojawia się na gruncie prawa polskiego. Prawo do petycji nie jest objęte ochroną sądową w Polsce[947]. Oczywiście w celu wyegzekwowania go w Polsce możliwa jest skarga konstytucyjna do Trybunału Konstytucyjnego[948]. Jednak art. 13 ust. 2 ustawy o petycjach stanowi, że sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi. W związku z tym w Polsce nie ma możliwości zaskarżenia sposobu rozpatrzenia petycji zarówno na drodze postępowania administracyjnego, jak i postępowania sądowoadministracyjnego[949]. Stan ten wyklucza również skargę na bezczynność albo przewlekłość postępowania[950]. Znane są co prawda przypadki pośredniego przeniesienia na forum sądowe spraw w przedmiocie oceny zasadności skargi z art. 227 k.p.a. Dokonywano tego poprzez kontrolę poprawności rozstrzygnięcia nadzorczego uchwał kolegialnych organów samorządowych[951]. Dotychczasowe jednak ugruntowane orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego odnoszące się do wniosków i skarg potwierdza powyższą tezę[952]. W podobny sposób orzecznictwo odnosi się do petycji[953].

Zarówno na gruncie prawa niemieckiego, jak i polskiego ugruntowane jest już stanowisko, że na adresacie petycji ciąży obowiązek rozpatrzenia petycji oraz udzielenia odpowiedzi jej autorowi[954]. Można nawet stwierdzić, że jest to powszechny standard konstytucyjny[955]. W tym kontekście zgodzić się należy z poglądem, że brak możliwości zaskarżenia do sądu rozstrzygnięcia podmiotu, na którym ciąży powyższy obowiązek, chociażby z uwagi na jego bezczynność, może

[947] E. Wójcicka, *Prawo petycji w Rzeczpospolitej*…, s. 189.
[948] *Ibidem*, s. 185.
[949] M. Bernaczyk, *Postępowanie w przedmiocie rozpatrzenia petycji* [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M, Jabłoński, Wrocław 2015, s. 465–469. Odmiennie: S. Gajewski, A. Jakubowski, *Petycje, skargi i wnioski. Dział VIII Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawa o petycjach. Komentarz*, Warszawa 2015, art. 13, nb. 10.
[950] J. Jaśkiewicz, *Ustawa o petycjach. Komentarz*, Gdańsk 2015, art. 1.
[951] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 kwietnia 2017 r., sygn. II SA/Wa 75/17, LEX nr 2331653; wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2020 r., sygn. I OSK 2909/19, CBOSA.
[952] Postanowienie NSA z dnia 13 lipca 1983 r., sygn. II SA 983/83, ONSA 1983, nr 2, poz. 57; postanowienie NSA z dnia 10 listopada 1992 r., sygn. II SA 2068/92, ONSA 1993, nr 3, poz. 69; postanowienie NSA z dnia 18 lutego 1997 r., sygn. III SAB 1/97, LEX nr 29038; postanowienie NSA z dnia 9 grudnia 1999 r., sygn. III SAB 7/99, ONSA 2001, nr 1, poz. 27; postanowienie NSA z dnia 21 listopada 2000 r., sygn. III SAB 108/99, LEX nr 48017; postanowienie NSA z dnia 7 września 2001 r., sygn. II SAB/Wr 17/01, LEX nr 684873; postanowienie NSA z dnia 9 lutego 2005 r., sygn. OSK 1110/04, LEX nr 171200; postanowienie WSA w Warszawie z dnia 7 grudnia 2006 r., sygn. I SA/Wa 1785/06, LEX nr 320599; postanowienie NSA z dnia 14 października 2010 r., sygn. II OSK 2019/10, LEX nr 743368; postanowienie NSA z dnia 17 lutego 2011 r., sygn. I OSK 196/11, LEX nr 1070819; postanowienie NSA z dnia 19 stycznia 2012 r., sygn. II OSK 2691/11, LEX nr 1110181; postanowienie NSA z dnia 26 stycznia 2016 r., sygn. I OZ 14/16, LEX nr 2032882; postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 19 lipca 2019 r., sygn. III SA/Gd 236/19, LEX nr 2697843; postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 20 stycznia 2020 r., sygn. II SA/Gl 1599/19, LEX nr 2766002.
[953] Postanowienie WSA w Lublinie z dnia 10 lutego 2016 r., sygn. III SAB/Lu 1/16, LEX nr 1983180; postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 30 września 2020 r., sygn. II SAB/Po 81/20, LEX nr 3057809.
[954] M. Pisz, *Gwarancje realizacji konstytucyjnego prawa do petycji w kontekście ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach*, „Przegląd Legislacyjny" 2016, nr 2(96), s. 54.
[955] E. Wójcicka, *Petycja w prawie konstytucyjnym państw europejskich*, „Ius Novum" 2008, nr 2, s. 30.

prowadzić do przeobrażenia się prawa do petycji w *nudum ius*[956]. I. Kuc podnosi, że brak możliwości weryfikacji przeprowadzonego postępowania petycyjnego prowadzi do zablokowania niektórych postulatów tego prawa. Jest to dodatkowo znamienne w sytuacji, gdy prawo do petycji może służyć jako instrument realizacji innych zagwarantowanych w Konstytucji RP praw i wolności[957].

2.4. Forma petycji

W przeprowadzonej analizie prawa do petycji w Niemczech wyraźnie widać, że jego cechą charakterystyczną jest odformalizowany charakter. Wniosek taki płynie po zbadaniu zarówno historycznego ustawodawstwa w tym zakresie, jak i obecnie obowiązujących w RFN norm prawnych. Podobne założenia miały projekty polskiej konstytucji[958].

W Konstytucji RP nie ma postanowień odnoszących się do formy, w jakiej petycje mają być przedkładane. Zagadnienie to precyzuje art. 4 ustawy o petycjach. Stanowi on, że petycję składa się w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Petycja powinna zawierać:

- oznaczenie podmiotu wnoszącego petycję; jeżeli podmiotem wnoszącym petycję jest grupa podmiotów, w petycji należy wskazać oznaczenie każdego z tych podmiotów oraz osobę reprezentującą podmiot wnoszący 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.

Petycja może zawierać zgodę na ujawnienie na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję. Petycja składana w formie pisemnej 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 może być opatrzona kwalifikowanym podpisem elektronicznym oraz powinna zawierać także adres poczty elektronicznej podmiotu wnoszącego petycję.

---

[956] M. Bernaczyk, *Postępowanie w przedmiocie*…, s. 468.

[957] I. Kuc, *Prawo petycji do organów władzy publicznej oraz organizacji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej* [w:] *Konstytucyjne podstawy ochrony praw człowieka*, red. R. Kopera, Katowice 2017, s. 48.

[958] W. Orłowski, *Konstytucyjne uwarunkowania prawa petycji* [w:] *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim*, Opinie i Ekspertyzy OE-85, Kancelaria Senatu, Warszawa 2018, s. 10.

Dodatkowo zgodnie z art. 5 ustawy o petycjach petycja składana w interesie podmiotu trzeciego zawiera również imię i nazwisko albo nazwę, miejsce zamieszkania albo siedzibę oraz adres do korespondencji lub adres poczty elektronicznej tego podmiotu. Do petycji należy dołączyć zgodę w formie pisemnej.

Podobne wymagania stawiane są wnioskom i skargom uregulowanym w k.p.a. Kwestie te uściśla rozporządzenie wydane na podstawie art. 226 k.p.a.[959] Zgodnie z tymi przepisami skarga i wniosek muszą zawierać imię i nazwisko oraz adres nadawcy. Wymagana jest też zgoda osoby trzeciej, jeżeli nadawca składa powyższe środki w jej imieniu. Ponadto skargi i wnioski mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej, a także ustnie do protokołu. Natomiast zwraca się uwagę, że podpis osoby składającej nie jest warunkiem rozpatrzenia skargi i wniosku[960].

Na podstawie przytoczonych przepisów można zaobserwować, że przedkładanie petycji w Polsce, podobnie jak w RFN, nie jest obarczone dużym formalizmem. Pomimo dodatkowych wymagań w porównaniu do prawa niemieckiego, w postaci np. dołączenia zgody osoby trzeciej, głównym warunkiem jest forma pisemna.

2.5. Rodzaje petycji

Na podstawie polskiego ustawodawstwa poza rozróżnieniem wniosków, skarg i petycji można wyróżnić również trzy rodzaje petycji. W art. 11 ust. 1 ustawy o petycjach zdefiniowana jest petycja wielokrotna. Przepis ten stanowi, że jeżeli w ciągu miesiąca od otrzymania petycji przez podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji składane są dalsze petycje dotyczące tej samej sprawy, podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji może zarządzić łączne rozpatrywanie petycji (petycja wielokrotna).

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o petycjach, wzorując się na niemieckiej nomenklaturze, można wyróżnić dwa kolejne rodzaje petycji, których ustawodawca nie definiuje wprost. Przepis ten stanowi, że petycja może być złożona przez osobę fizyczną, osobę prawną, jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną lub grupę tych podmiotów zwaną dalej *podmiotem wnoszącym petycję*.

Pierwszym rodzajem petycji, który można wskazać na podstawie powyższego przepisu, jest petycja indywidualna. Nadawcą takiej petycji będzie osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka

[959] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz.U. nr 5, poz. 46).
[960] K. Łuczak, *Pozostawienie skargi bez rozpoznania w postępowaniu uproszczonym* [w:] *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, red. M. Błachucki, G. Sibiga, Wrocław 2017, s. 231.

organizacyjna niebędąca osobą prawną. Od tak zdefiniowanej petycji indywidualnej należałoby odróżnić petycję zbiorową, czyli petycję składaną przez grupę podmiotów.

Zdefiniowanie petycji indywidualnej i petycji zbiorowej jest istotne z punktu widzenia warunków formalnych przedłożenia petycji w Polsce. Artykuł 4 ust. 1 ustawy o petycjach stanowi, że petycja składana w formie pisemnej 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. Z przepisu tego wynika, że petycje składane przez grupę osób nie muszą być podpisane własnoręcznie przez każdą z tych osób.

Zgodnie z pkt 2.2 Zasad Komisji Petycji rozpatrywania próśb i skarg wydanych na podstawie § 110 ust. 1 Regulaminu Bundestagu petycją zbiorową jest zbiór podpisów pod tym samym życzeniem. Podpisy te są wyrazem poparcia dla pewnej inicjatywy zawartej w tekście petycji. W związku z tym należy wyjść z założenia, że lista danych osobowych grupy osób nie zostałaby potraktowana w Niemczech jako petycja zbiorowa. Liście takiej brak jest niezbędnego elementu, jaki niesie ze sobą podpis, który jest uwiarygodnieniem intencji osoby popierającej.

Porównując niemiecki przykład petycji zbiorowej do polskiego porządku prawnego, należy zgodzić się z E. Wójcicką, która ma zastrzeżenia co do zasad składania petycji zbiorowych, uregulowanych w ustawie o petycjach. Autorka ta podnosi, że „przede wszystkim zastanawiająca i niezrozumiała jest rezygnacja z wymogu potwierdzenia poparcia dla inicjatywy własnoręcznym podpisem, na rzecz podpisania wyłącznie przez reprezentanta podmiotu wnoszącego petycję. Postępowanie w sprawie petycji, aczkolwiek odformalizowane, musi się wiązać z pewnym rygoryzmem proceduralnym. Bezspornie niezbędnym elementem każdego pisma jest podpis składającego, jego przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika. Własnoręczny podpis powszechnie uznawany jest za najlepszy gwarant prawdziwości oświadczenia skierowanego do innego podmiotu. Rezygnacja z wymogu złożenia osobistego podpisu pod poparciem udzielonym dla petycji może prowadzić do licznych nadużyć (np. wpisanie osób zmarłych) oraz sytuacji uznania poparcia dla inicjatywy przez osoby, które w rzeczywistości nic o petycji nie wiedzą”[961].

2.6. Problemy związane ze stroną podmiotową prawa do petycji

Zakres podmiotowy prawa do petycji w Polsce jest określony w podobny sposób jak w RFN. Osoby uprawnione zostały określone w art. 63 Konstytucji RP, tak samo jak w art. 17 UZ, za pomocą słowa *każdy*. Oznacza to, że prawo do petycji obowiązuje wszystkie osoby fizyczne,

[961] E. Wójcicka, *Ustawa*…, s. 166.

zarówno obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, obcokrajowców, jak i bezpaństwowców[962]. Ponadto przysługuje ono niezależnie od zakresu zdolności do czynności prawnych i stanu psychicznego[963]. Dodatkowo petycję może złożyć także osoba prawna, jednostka organizacyjna niebędącą osobą prawną lub grupa tych podmiotów, o czym wyraźnie stanowi art. 2 ust. 1 ustawy o petycjach.

Ciekawym tematem jest nadanie podmiotowi, który z natury swej należy do grona adresatów petycji, możliwości stania się również nadawcą petycji[964]. Przykładem takiej sytuacji na gruncie prawa niemieckiego jest możliwość składania petycji przez osoby prawne prawa publicznego, którym konstytucja gwarantuje pewien zakres praw podstawowych. Mowa jest np. o publicznych uniwersytetach, które mają nadaną wolność artystyczną i naukową (art. 5 ust. 3 UZ), oraz gminach, którym zapewnia się prawo do regulowania wszystkich spraw dotyczących wspólnoty lokalnej na własną odpowiedzialność (art. 28 ust. 2 UZ).

Rozważania w tym kontekście są niezwykle ciekawe z punku widzenia polskich problemów napotkanych podczas rozpatrywania petycji wójta gminy skierowanej do Sejmu RP[965]. Należy zauważyć, że większość argumentów przedstawianych przeciwko rozpatrywaniu wskazanej petycji publicznych osób prawnych przez sejmową Komisję ds. Petycji jest zbieżna z argumentami występującymi w literaturze niemieckiej.

Podnosi się m.in., że jednostki samorządów terytorialnych i ich organy są podmiotami realizującymi funkcję władzy publicznej i jako takim nie przysługują im prawa i wolności konstytucyjne[966]. Co więcej, wójt występuje w przywołanej petycji jako organ podatkowy działający we własnej sprawie i jako taki nie może uzyskać ochrony na gruncie art. 63 Konstytucji RP tak jak zwykła osoba fizyczna[967]. Problematyczna jest także kwestia tego, że prawo do petycji w Konstytucji RP ukształtowano jako prawo polityczne, a prawa tego rodzaju niewątpliwie nie przysługują gminie, która jest podmiotem administracji publicznej[968]. Słusznie zauważa się zarówno w polskiej, jak i niemieckiej literaturze, że jednostki samorządu terytorialnego i ich organy mają inne, dużo lepsze narzędzia do wpływania na proces legislacyjny niż przedkładanie petycji (np. Komisja Wspólna Rządu i Samorządu)[969].

---

[962] E. Wójcicka, *Prawo do petycji w Rzeczpospolitej*…, s. 230–321.
[963] Por. wyrok TK z 7 marca 2007 r., sygn. K 28/05, OTK ZU 2007, nr 3A, poz. 24.
[964] K. Korinek, *Das Petitionsrecht*…, s. 28.
[965] Petycja nr BKSP-145-144/16 z dnia 24 października 2016 r. w sprawie zmiany art. 17 ust. 2 pkt 2 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. 2016, poz. 716 ze zm.) w zakresie usunięcia wątpliwości interpretacyjnych co do prawa gminy do pobierania opłaty uzdrowiskowej od osób przebywających w szpitalach uzdrowiskowych, http://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/145-144-16/$file/145-144-16.pdf (4.08.2020).
[966] P. Czarny, *Opinia prawna w sprawie dopuszczalności składania petycji przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Prawnicze BAS" 2017, nr 3(55), s. 58.
[967] J. Galster, D. Lis-Staranowicz, *Zakres podmiotowy*…, s. 68–69.
[968] S. Pawłowski, *Opinia dotycząca petycji w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej mającej na celu doprecyzowanie charakteru dotacji uzdrowiskowej oraz zmianę przepisów prawa podatkowego, która umożliwi skuteczniejszy pobór opłaty uzdrowiskowej*, Biuro Analiz Sejmowych, sygn. BAS-WPTK-2736/16, s. 4.
[969] J. Galster, D. Lis-Staranowicz, *Zakres podmiotowy*…, s. 69.

Jednak nasuwa się pytanie, czy wszystkie petycje wystosowywane do parlamentu przez gminę i jej organy powinny być bezrefleksyjnie odrzucane z powodów czysto formalnych. Należałoby się zastanowić, czy pewne kategorie petycji przedkładanych przez gminy nie powinny być formalnie rozpatrywane z uwagi na szczególny charakter prawa do petycji.

Odwołując się do cytowanego powyżej orzecznictwa FTK, należy zwrócić uwagę, że prawa podstawowe, takie jak prawo do petycji, powstały jako prawo obronne jednostki w stosunku do organów władzy. W związku z tym przyznawanie praw podstawowych organom państwa stoi w sprzeczności z ideą tych praw.

Jednak warto zwrócić uwagę na funkcję kontrolną i informacyjną petycji do parlamentu. Akt przedłożenia petycji nie zobowiązuje adresata do podjęcia materialnego rozstrzygnięcia, natomiast stanowi doskonałe źródło informacji, które wpisuje się w zadania kontrolne Sejmu w stosunku do rządu. W związku z tym można pokusić się o stwierdzenie, że rozpatrzenie petycji przez Komisję Petycji stanowi nie tylko ziszczenie prawa do petycji jej nadawcy, ale leży również w żywotnym interesie jej adresata. Pogląd zakładający, że rozpatrzenie petycji leży w interesie własnym parlamentu, przedstawiał m.in. J. Hatschek. Stał on na stanowisku, że z uwagi na to, iż parlament ma dużą wolność w sposobie rozpatrywania petycji oraz wyboru z niej elementów, które będą stanowiły podstawę jego reakcji, możliwe jest, aby zakres podmiotowy prawa do petycji był określany bardzo szeroko[970]. Jak wskazuje M. Terbille, w dzisiejszych czasach nie jest słuszne podążanie za myślą charakteryzującą prawo do petycji jedynie z perspektywy interesu parlamentu, pozostawiając całość rozwoju prawa do petycji jako prawa podmiotowego[971]. Jednak należy zauważyć, że interes i funkcje parlamentu odgrywają istotną rolę w procesie rozpatrywania petycji. W związku z tym, biorąc pod uwagę wysoce odformalizowany charakter tego prawa, należy się zastanowić, czy rozpatrzenie petycji jednostek samorządu terytorialnego przez Sejm RP stanowi naruszenie konstytucyjnego prawa do petycji. Jak dowodzi A. Kaczmarek: „Fakt, że określone prawo lub wolność są gwarantowane jednostce w konstytucji, nie oznacza generalnego zakazu zapewnienia ich przez ustawodawcę także innym podmiotom, np. jednostkom samorządu terytorialnego. Przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego prawa do wnoszenia petycji nie narusza art. 63 Konstytucji RP”[972]. Autor ten podnosi, że „w postanowieniach rozdziału II Konstytucji RP nie można upatrywać ograniczeń ustawodawcy zwykłego w zakresie rozszerzenia zakresu podmiotowego korzystania z praw i wolności gwarantowanych człowiekowi i obywatelowi. Decyzja ustawodawcy, co do rozszerzenia zakresu korzystania z danego prawa, nie oznacza jednak

[970] J. Hatschek, *Deutsches*…, s. 249.
[971] M. Terbille, *Das Petitionsrecht*…, s. 80.
[972] A. Karczmarek, *W sprawie możliwości składania petycji przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego*, „Przegląd Sejmowy” 2019, nr 6(155), s. 156.

objęcia danego podmiotu gwarancjami konstytucyjnymi”[973]. Należy również zwrócić uwagę na zdanie B. Banaszka, które jest bliskie doktrynie niemieckiej. Podnosi on, że zakresem praw podstawowych powinno się objąć „państwowe osoby prawne (takie jak np. uniwersytety państwowe), jeśli nie działają jako podmioty mające atrybut władzy państwowej, a ich pozycja w stosunkach prawnych jest porównywalna z pozycją osoby fizycznej lub osób prawnych prawa cywilnego”[974].

W omawianym kontekście należy zwrócić uwagę, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 6 kwietnia 2017 r. uznał prawo rady miasta do wniesienia skargi w trybie art. 227 k.p.a., co także jest realizacją prawa z art. 63 Konstytucji RP. Zdaniem sądu sytuacja rady miasta była analogiczna do pozycji obywateli z uwagi na to, że radni reprezentowali interesy obywateli miasta[975]. Rozpatrując skargę kasacyjną w tej sprawie, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że prawo do skargi przysługuje każdemu, a art. 63 Konstytucji RP nie zawiera ograniczenia podmiotowego. Zdaniem sądu zamieszczenie art. 63 Konstytucji RP w rozdziale II zatytułowanym „Wolność, prawo i obowiązki człowieka i obywatela”, nie uzasadnia wyłączenia prawa do złożenia skargi przez radnych, których wyrazem woli będzie podjęta uchwała przez radę gminy. Naczelny Sąd Administracyjny wskazuje również na treść art. 237 § 2 k.p.a. regulującego szczególne obowiązki organu właściwego do załatwienia skargi wniesionej przez radnych we własnym imieniu albo gdy przekazali oni do załatwienia skargę innej osoby[976].

Konkludując, zdaniem autora niniejszej pracy każda przedkładana petycja powinna być rozpatrywana indywidualnie. Jak widać z historycznego rozwoju prawa do petycji, sposób rozpatrywania petycji jest w dużej mierze odformalizowany. Z prawnomaterialnego punktu widzenia petycja ukształtowała się jako środek mocno uznaniowy. W związku z powyższym do oceny adresata powinna należeć decyzja, w jakim zakresie petycje takich podmiotów jak np. organy gminy będą rozpatrywane. Założyć należy przy tym, że nie istnieje żaden wyjątek, dzięki któremu będą one objęte ochroną konstytucyjnego prawa do petycji.

3. Sejm jako adresat petycji

Aktualne pozostaje zdanie wypowiedziane przez B. Banaszaka, że „petycje, jeżeli ich przedmiotem są sprawy natury politycznej, służą stymulowaniu politycznej aktywności, podnoszeniu stopnia świadomości politycznej osób występujących z nimi i włączaniu

[973] *Ibidem*, s. 162.
[974] B. Banaszak, *Prawo obywateli*…, s. 26.
[975] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 kwietnia 2017 r., sygn. II SA/Wa 75/17, CBOSA.
[976] Wyrok NSA z dnia 10 października 2017 r., sygn. II OSK 1906/17, LEX nr 2419456.

obywateli do współrządzenia państwem”[977]. Funkcję polityczną prawa do petycji widać w szczególności, gdy adresatem petycji jest parlament. Spostrzeżenia te nasuwają się w trakcie obserwacji działania petycji przedłożonej zarówno do niemieckiego Bundestagu, jak i do Sejmu RP. Biorąc pod uwagę długą, ugruntowaną tradycję korzystania z tego środka oraz statystyki, należy stwierdzić jednak, iż petycja ma większe znaczenie polityczne w RFN niż w Polsce.

B. Banaszak wskazuje, że „wyrażone w petycji poglądy jednostki pozwalają organom państwowym zaznajomić się z opiniami społeczeństwa, a informacje uzyskane tą drogą mogą odegrać dużą rolę w procesie podejmowania przez nie decyzji”[978]. Niewątpliwie zarówno w Niemczech, jak i w Polsce przedkładane petycje mogą stanowić dobre źródło informacji o faktycznym działaniu organów państwa. Między innymi dzięki takim informacjom możliwe jest urzeczywistnienie funkcji kontrolnej Sejmu RP w stosunku do rządu.

Porównując jednak Komisję Petycji niemieckiego Bundestagu do sejmowej Komisji ds. Petycji, wyraźnie widać różny charakter tych organów. Komisja Petycji Bundestagu określana jest jako instrument parlamentarnej kontroli władzy wykonawczej[979] lub adwokat obywateli[980]. Przedstawiony opis jej uprawnień sugeruje jej funkcję kontrolną parlamentu. W tym kontekście zwraca także uwagę częściowo samodzielna pozycja Komisji. Taki kształt Komisji Petycji Bundestagu niewątpliwie przypomina charakterem ombudsmana.

Polska sejmowa Komisja ds. Petycji wpisuje się w większym stopniu niż jej niemiecka odpowiedniczka w funkcję ustawodawczą parlamentu. Oczywiście tak samo jak każda komisja sejmowa, może korzystać z uprawnień wynikających z funkcji kontrolnych parlamentu, jej działalność jednak jest wyraźnie spełnia funkcję ustawodawczą. Osąd taki potwierdza redakcja odpowiednich przepisów. Artykuł 126c Regulaminu Sejmu wyraźnie to podkreśla, stanowiąc, że sposobem załatwienia petycji może być m.in. wniesienie projektu ustawy lub uchwały czy poprawek do projektów ustaw. Niemieckie przepisy wymieniające sposoby rozpatrzenia petycji takich możliwości nie przewidują. Tezę tę zdaje się potwierdzać tematyka petycji skierowanych do sejmowej Komisji ds. Petycji[981]. Analiza petycji skierowanych do Sejmu w okresie od 6 września 2015 r. do 31 stycznia 2017 r. pokazuje, że petycje dotyczyły „niemal wyłącznie wprowadzenia zmian ustawowych bądź zaprzestania prac nad określonymi

[977] B. Banaszak, *Prawo obywateli*…, s. 10.
[978] *Ibidem*.
[979] L. Brocker, *Art. 45c GG*, nb. 3.
[980] J. Krüper, *Bürgerschaftlicher*…, s. 1125.
[981] Z. Gromek, *Realizacja prawa petycji przez Sejm VIII kadencji (lata 2015–2018). Wybrane zagadnienia*, „Przegląd Sejmowy” 2019, nr 3(152), s. 21–28.

zmianami w prawie”[982]. Niewątpliwie na ten stan rzeczy miał również duży wpływ sposób zdefiniowania petycji w ustawie o petycjach. Ponadto w polskim porządku prawnym istotną rolę w zakresie ochrony interesów prawnych jednostki, którą mogłaby wypełniać sejmowa Komisja ds. Petycji, spełnia Rzecznik Praw Obywatelskich.

Natomiast nie jest wykluczone, żeby sejmowa Komisja ds. Petycji sprawowała także funkcję kontrolną. Wręcz sugeruje się rozwijanie tego aspektu działań Komisji, zwłaszcza biorąc pod uwagę kontrolną funkcję Sejmu, jaką nadaje mu Konstytucja RP[983]. W tym kontekście nie widać przeszkód, dla których sejmowa Komisja ds. Petycji nie mogłaby zajmować się również rozpatrywaniem wniosków i skarg.

Poza funkcją kontrolną i polityczną wskazuje się, że petycja może być „środkiem dochodzenia pełnej realizacji wszystkich pozostałych konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności”[984]. Jako pozasądowy środek ochrony może być wykorzystana do dochodzenia zarówno interesów prawnych, jak i faktycznych jednostki.

4. Procedura rozpatrywania petycji

W polskim prawie w stosunku do skarg i wniosków oraz petycji przyjęto dwie różne procedury ich rozpatrywania. Postępowanie w sprawie skarg i wniosków toczy się na podstawie k.p.a., a w sprawie petycji – na podstawie ustawy o petycjach. Rozwiązanie takie ma swoje konsekwencje w stosunku do polskiego parlamentu.

Kodeks postępowania administracyjnego nie stanowi nic o sposobie rozpatrzenia skarg i wniosków przez Sejm i Senat, natomiast ustawa o petycjach zawiera przepisy odnoszące się do parlamentu. Artykuł 9 ust. 1 ustawy o petycjach stanowi, że petycja złożona do Sejmu lub Senatu jest rozpatrywana przez te organy, chyba że w Regulaminie Sejmu lub Regulaminie Senatu zostanie wskazany organ wewnętrzny właściwy w tym zakresie.

W związku z powyższym przepisem na mocy art. 18 ust. 1 pkt 1a Regulaminu Sejmu powołano Komisję ds. Petycji, natomiast zgodnie art. 15 ust. 1 pkt 6 Regulaminu Senatu utworzono Komisję Praw Człowieka, Praworządności i Petycji. Obie te komisje są odpowiedzialne za rozpatrywanie petycji skierowanych odpowiednio do Sejmu lub Senatu.

W związku z takim sformułowaniem wskazanych przepisów należy dojść do wniosku, że ani sejmowa Komisja ds. Petycji, ani senacka Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji nie ma kompetencji do rozpatrywania wniosków i skarg zdefiniowanych w k.p.a.

---

[982] E. Gierach, P. Chybalski, *Postępowanie w sprawie petycji w Sejmie – prawo i praktyka* [w:] *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, red. M. Błachucki, G. Sibiga, Wrocław 2017, s. 467.
[983] E. Wójcicka, *Prawo petycji w Rzeczpospolitej*…, s. 318–319.
[984] B. Banaszak, *Prawo obywateli*…, s. 10.

4.1. Publikacja petycji w internecie i ochrona danych nadawcy petycji

Z perspektywy niemieckich doświadczeń należy pozytywnie ocenić obowiązek nałożony przez polskiego ustawodawcę w art. 8 ustawy o petycjach. Adresat petycji obowiązany jest do publikacji petycji oraz informacji o stanie postępowania na stronie internetowej organu. Należy się zgodzić z twierdzeniem, że czynność ta bez wątpienia wpływa na zwiększenie transparentności całości postępowania petycyjnego[985]. Słuszne wydaje się także założenie, że „ze względu na to, że przedmiotem petycji mogą być sprawy dotyczące między innymi życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, ujawnienie tożsamości osoby składającej petycję w danej sprawie może przyczynić się do zwiększenia aktywności innych osób w tym zakresie, a tym samym zwiększenia udziału społeczeństwa w życiu publicznym”[986].

Projektodawcy ustawy o petycjach umknęły jednak kwestie ochrony danych osobowych autora petycji. Niemieckie doświadczenia z prawem do petycji wskazują na luki polskiego ustawodawstwa w tym zakresie.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o petycjach publikacji petycji dokonuje się bez podania danych osobowych, gdy nadawca petycji sobie tego życzy. Jednak publikując petycję, nie rozróżnia się, czy petycja nadaje się do debaty publicznej, tak jak to jest w przypadku niemieckiej petycji publicznej. Należy zwrócić uwagę, że ustawowa definicja petycji w Polsce wskazuje, że petycja może być złożona zarówno w interesie publicznym, jak i w interesie podmiotu wnoszącego petycję oraz podmiotu trzeciego. Przedmiotem petycji może być żądanie podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji. Dotychczasowa praktyka parlamentarna w Polsce wskazuje, że petycje rozpatrywane przez Komisję ds. Petycji w Sejmie dotyczą zmiany ustawodawstwa, a nie spraw prywatnych nadawcy. Natomiast petycja złożona w interesie publicznym może mieć jednocześnie charakter petycji złożonej w interesie prywatnym[987]. W związku z tym należałoby się zastanowić, jak adresat petycji powinien się zachować w sytuacji, gdy petycja zawiera wiele szczegółów życia prywatnego osoby zainteresowanej. Samo zanonimizowanie danych osobowych może być niewystarczające. W związku z tym warto rozważyć, czy przed publikacją nie przeprowadzać wstępnej analizy petycji pod kątem

[985] M. Ożóg, *Uregulowanie instytucji*…, s. 135.
[986] Uzasadnienie projektu ustawy o petycjach, druk sejmowy Sejmu VII kadencji nr 2135, https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/468173F83ED010BFC1257C7D0044FEB7/%24File/2135.pdf (13.02.2020), s. 5.
[987] I. Kuc, *Prawo petycji*…, s. 38.

możliwości publikacji jej treści na stronach internetowych Sejmu. Słusznie zauważa M. Bernaczyk, że „przy ocenie konfliktu prawa do prywatności osoby fizycznej wnoszącej petycję z prawem do informacji publicznej należy uwzględniać charakter sprawy będącej przedmiotem petycji i jej związek z poszczególnymi prawami. Jeśli petycja zostaje wniesiona w interesie własnym (np. prośba o podjęcie działań chroniących bezpieczeństwo osobiste, przeciwko przypadkom nękania lub dyskryminacji w obiektach użyteczności publicznej, szkołach, szpitalach itp.), to samo ujawnienie «odwzorowania cyfrowego (skanu) petycji» (nie wspominając już o ujawnieniu danych osobowych) może doprowadzić do wtórnej wiktymizacji osoby wnoszącej petycję”[988]. Podobny problem z zachowaniem ochrony życia prywatnego nadawcy wskazuje się przy rozpatrywaniu skarg przez samorządowe organy uchwałodawcze. Często rozpatrują one skargi na posiedzeniach plenarnych przy szerokim udziale publiczności[989].

W związku z powyższym warto się zastanowić nad potrzebą sformułowania pewnych metapojęć w polskim języku prawniczym na wzór niemiecki. Należałoby rozróżnić petycję zwykłą od petycji publicznej. Miałoby to szczególne znaczenie w sytuacji przyjęcia propozycji zmiany art. 63 Konstytucji RP zaproponowanej przez E. Wójcicką – zastąpienia trzech terminów: *wniosek*, *skarga*, *petycja* jednym terminem *petycja*[990]. Jako petycję zwykłą należałoby rozumieć petycję z żądaniem w interesie publicznym lub prywatnym nienadającą się do debaty publicznej. Petycja taka w związku z tym nie byłaby publikowana w internecie. Natomiast jako petycję publiczną należy rozumieć żądanie w interesie publicznym lub prywatnym, którego treść nadaje się do debaty publicznej.

Wprowadzenie takich rozwiązań umożliwiłoby ochronę nadawcy petycji, która zawiera wiele szczegółów z życia prywatnego nienadających się do publikacji w internecie. Zyskałyby także osoby, które za pomocą petycji zwracają organom kontrolnym uwagę na nieprawidłowości w funkcjonowaniu np. administracji państwowej. Tego typu sygnaliści również potrzebują ochrony przed atakami ze strony osób, o działalności których informują w swojej petycji.

Oczywiste jest, że nadawcy obu rodzajów petycji powinni mieć zachowany całkowity status wymagany przez naukę prawa konstytucyjnego, a mianowicie prawo do złożenia petycji, obowiązek organu do przyjęcia petycji, zapoznania się z nią, merytorycznego rozpatrzenia żądania oraz powiadomienia nadawcy o wyniku postępowania petycyjnego. Sama decyzja o nieopublikowaniu petycji nie wydaje się być elementem wpływającym na niezgodność postępowania petycyjnego z Konstytucją RP. Jednak podnosi się, że nie może być ona

[988] M. Bernaczyk, *Postępowanie w przedmiocie*…, s. 461.
[989] M. Sakowska-Baryła, *Rozpatrywanie skarg przez organy uchwałodawcze jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, red. M. Błachucki, G. Sibiga, Wrocław 2017, s. 271.
[990] E. Wójcicka, *Prawo petycji w Rzeczpospolitej*…, s. 335–336.

podejmowana w sposób dowolny oraz interesy nadawcy w tym zakresie powinny być zabezpieczone adekwatnym środkiem odwoławczym[991].

Kolejną kwestią wartą rozważenia przez polskiego ustawodawcę jest możliwość stworzenia internetowych forów dyskusyjnych, w których zarejestrowani użytkownicy mogliby wyrazić swoją opinię o danej petycji. Korzystając z doświadczeń Komisji Petycji Bundestagu w tym zakresie, stworzenie polskiej wersji petycji publicznej dałoby dodatkową możliwość zwykłym obywatelom wzięcia czynnego udziału w debacie publicznej.

4.2. Wyznaczenie terminu rozpatrzenia petycji

Pozytywnie należy ocenić ograniczenie czasu rozpatrywania petycji ustanowione przez polskiego ustawodawcę. W pełni należy podzielić pogląd, że „dla gwarancji realizacji konstytucyjnego prawa do petycji, wynikających z ustawy o petycjach, szczególnie znamienne (…) jest określenie maksymalnego terminu rozpatrzenia petycji przez podmiot właściwy do jej rozpatrzenia”[992]. Artykuł 10 ustawy o petycjach wskazuje, że petycja powinna być rozpatrzona bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie trzech miesięcy od dnia jej złożenia. O ile można debatować nad długością wskazanego terminu[993], to sam fakt jego istnienia należy ocenić pozytywnie. Trzeba natomiast ubolewać, że jest to jedynie termin instrukcyjny[994].

Niemiecki ustawodawca nie zakreśla żadnego terminu do rozpatrzenia petycji. Negatywnie to wpływa na jej ocenę w piśmiennictwie. Podnosi się, że brak formy oraz brak terminu rozpatrzenia skutkuje brakiem skuteczności tego środka[995]. Należy zaznaczyć, że petycje przedłożone do Bundestagu, tak jak jest to w Sejmie, mogą być dalej rozpatrywane pomimo końca kadencji. Zasada dyskontynuacji prac parlamentu odnosi się do składu Komisji w danej kadencji Bundestagu, a nie do petycji, których Komisja nie rozpatrzy w ciągu swojej kadencji. W związku z tym niemożliwa jest sytuacja, w której petycje poruszające kłopotliwe tematy mogłyby zostać nierozpatrzone[996]. Jednak przeciąganie w czasie rozpatrzenia petycji wpływa negatywnie na postrzeganie tego narzędzia.

5. Podsumowanie i wnioski

[991] A. Piskorz-Ryń, J. Wyporska-Frankiewicz, *Wykorzystanie prawa do petycji w sposób niezgodny z jego celem. Zagadnienia wybrane* [w:] *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, red. M. Błachucki, G. Sibiga, Wrocław 2017, s. 446.
[992] M. Pisz, *Gwarancje realizacji*…, s. 64.
[993] P. Chybalski, *Art. 126b* [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczpospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 576; E. Wójcicka, *Ustawa*…, s. 166.
[994] E. Wójcicka, *Prawo petycji w Rzeczpospolitej*…, s. 293.
[995] H. Bauer, *Das Petitionsrecht*…, s. 1213.
[996] W. Ismayr, *Parlamentarische*…, s. 150.

Obserwując niemieckie doświadczenia, należy stwierdzić, że rozróżnianie na petycje, wnioski i skargi w polskim ustawodawstwie jest zbędne. Polskie prawo powinno podążyć drogą ujednolicenia wszystkich trzech terminów zawartych w art. 63 Konstytucji RP, opierając się nie tylko na doświadczeniach niemieckich, ale także na myśli polskich autorów. B. Banaszak podnosi, że termin *petycja* jest określeniem zbiorowym dla środków, które charakteryzują się pewnymi cechami wspólnymi. Brak jest przy tym wskazywania, czy można z nich korzystać zbiorowo lub indywidualnie ani czy zawierają zarzuty odnoszące się do indywidualnego interesu pewnej jednostki czy interesu ogółu. Są to środki, z pomocą których jednostka lub grupa osób może przekazać „organom władzy państwowej pewne informacje z zamiarem spowodowania podjęcia przez te organy działań pożądanych z punktu widzenia podmiotu zwracającego się do nich”[997].

Nie można zgodzić się z twierdzeniem, że „z uwagi na ścisłe powiązanie prawa do petycji z partycypacją społeczną w sprawowaniu władzy publicznej oraz postulatem otwartego rządu zasadne byłoby ograniczenie możliwości składania petycji wyłącznie w interesie publicznym. Tym samym więc przedmiot petycji należałoby zredukować do żądania, które w szczególności zmierza do zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji. Tym samym działanie podjęte w interesie podmiotu wnoszącego lub podmiotu trzeciego należałoby uczynić wyłącznie przedmiotem skargi lub wniosku”[998]. Przedstawione powyżej zupełne rozgraniczenie petycji, wniosków i skarg może doprowadzić do nadmiernej biurokratyzacji narzędzia zawartego w art. 63 Konstytucji RP. Jest to element, który utrudnia jednostce dostęp do możliwości przedłożenia żądania w postaci jak najbardziej odformalizowanej. Wprowadza autora petycji w stan niepewności co do sposobu zakwalifikowania jego podania oraz procedowania go. W związku z powyższym z uznaniem należy przyjąć zaproponowaną przez E. Wójcicka zmianę treści art. 63 Konstytucji RP. Autorka ta postuluje, by nadać mu brzmienie bardziej jednoznaczne, unifikujące petycje, wnioski i skargi jako jeden termin *petycje*[999]. Możliwa jest również poprawa sytuacji bez zmiany Konstytucji RP. Można tego dokonać poprzez unifikację procedury rozpatrywania wszystkich wymienianych podań. Rozwiązanie to byłoby spójne z poglądem, że istniejące w

[997] B. Banaszak, *Prawo obywateli*…, s. 7.
[998] A. Piskorz-Ryń, J. Wyporska-Frankiewicz, *Wykorzystanie prawa*…, s. 448–449.
[999] E. Wójcicka, *Prawo petycji w Rzeczpospolitej*…, s. 335–336.

art. 63 Konstytucji RP „trzy rodzaje wystąpień należy uznać jednak za różne formy realizacji jednego i tego samego prawa konstytucyjnego”[1000].

Biorąc powyższe pod uwagę, nie sposób dokonać całkowitej delimitacji w polskim porządku prawnym pojęć *petycja*, *wniosek* i *skarga*. Oczywiste jest, że zgodnie z zakazem wykładni synonimicznej należy domniemywać, że terminy wymienione w art. 63 Konstytucji RP mają trzy różne znaczenia[1001]. Dlatego też nie można się zgodzić z twierdzeniem, że konstrukcja prawna art. 63 Konstytucji RP stawia na pierwszym miejscu petycję i używa terminów *wniosek* i *skarga* jedynie jako „pewien ozdobnik, pozbawiony własnej treści normatywnej”[1002]. Słusznie wskazuje M. Jaworska, że „niewątpliwie petycja, jako odrębne wystąpienie, zawiera własne treści, nieodpowiadające pod względem przedmiotowym nie tylko skardze, ale również wnioskowi”[1003]. Należy jednak stwierdzić, że wszelkie próby dokonania ich rozgraniczenia są sztuczne i zakończą się niepowodzeniem.

Warto zwrócić uwagę na podobieństwa pojęć zawartych w art. 63 Konstytucji RP. Zarówno petycje, wnioski, jak i skargi mają wiele cech wspólnych. Również postępowania w sprawie rozpatrzenia tych środków są do siebie bardzo zbliżone[1004]. Artykuł 63 Konstytucji RP określa w sposób identyczny zakres podmiotowy, zarówno w kontekście podmiotu uprawnionego używając określenia *każdy*, jak i wyliczając podmioty zobowiązane do rozpatrzenia petycji. Podnosi się też, że każdy z tych instrumentów ma odformalizowany charakter[1005]. Także przedmiot petycji, wniosku i skargi jest podobny. Każde z tych podań jest pewną formą żądania wobec osób sprawujących władzę publiczną. Co ważniejsze, każde z nich nie ma w ostatecznym rozrachunku mocy wiążącej wobec adresata. Elementy te wyraźnie przemawiają za określeniem jednej procedury rozpatrywania zarówno petycji, jak i wniosków oraz skarg.

Należy zadać pytanie, jakie motywy kierowały ustawodawcą, który wprowadził różne postępowania rozpatrywania wniosków, skarg i petycji. Czy różnica pomiędzy tymi pismami jest tak duża i istotna, że wymagają one innego sposobu procedowania? Niemiecki przykład rozróżniania skarg i próśb w procesie rozpatrywania petycji przez Komisję Petycji Bundestagu dowodzi, iż różnica pomiędzy tymi pojęciami nie jest na tyle istotna, aby miała znaczenie w praktyce ich rozpatrywania. Jedynie względy polityczne stoją za odróżnieniem skarg od próśb.

[1000] M. Florczak-Wątor, *Art. 63 Konstytucji RP*, s. 7.
[1001] A. Sulikowski, *„Prawo petycji” a „prawo do składania petycji”. Warunki sensowności rozróżnienia* [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M, Jabłoński, Wrocław 2015, s. 32.
[1002] A. Jaroszyński, *Opinia w sprawie projektu ustawy o petycjach* [w:] *Opinie prawne na temat projektu ustawy o petycjach*, Opinie i Ekspertyzy OE-115, Kancelaria Senatu, Warszawa 2009, s. 10.
[1003] M. Jaworska, *Petycje a skargi i wnioski* [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M, Jabłoński, Wrocław 2015, s. 78.
[1004] J. Zaliwski, *Prawo petycji a prawo do skargi powszechnej w świetle obowiązujących uregulowań prawnych*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2016, nr 19(2), s. 117–126.
[1005] K. Wygoda, *Forma petycji* [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M, Jabłoński, Wrocław 2015, s. 423–444.

Podobnie można spojrzeć na różnice postępowań w zakresie rozpatrywania petycji, skarg i wniosków.

Należy się zgodzić ze zdaniem W. Orłowskiego, że nie było potrzeby wprowadzania w Polsce oddzielnej regulacji dotyczącej prawa do petycji rangi ustawowej[1006]. Nadal aktualne pozostaje stwierdzenie B. Banaszaka w stosunku do rozproszenia źródeł prawa do petycji. Podnosi on, że „na pewno nie sprzyja to nadaniu jednolitej formy instytucji skarg i wniosków, ponadto utrudnia obywatelom zorientowanie się w jej właściwym kształcie"[1007]. Podobne postulaty pojawiają się także w niemieckiej literaturze przedmiotu.

Przepisy istniejące przed uchwaleniem polskiej ustawy o petycjach były wystarczające do urzeczywistnienia konstytucyjnego prawa do petycji. Zgodnie z art. 8 Konstytucji RP jej postanowienia stosuje się bezpośrednio. Zaznacza się jednak, że norma konstytucyjna musi być dostatecznie precyzyjna, żeby można było wydać na jej podstawie konkretny akt prawny[1008]. W związku z tym już na podstawie art. 63 Konstytucji RP można zbudować normę prawną urzeczywistniającą w dużej mierze prawo do petycji. Dokładnie w taki sposób jest ukształtowane prawo do petycji na podstawie art. 17 UZ w Niemczech. Stanowi on główny przepis prawa, na podstawie którego określa się normę prawną odnoszącą się do prawa do petycji. Nie można się w całości zgodzić ze stwierdzeniem, że w Niemczech „tryb rozpatrywania petycji regulują odrębne ustawy poświęcone tej właśnie materii"[1009]. Stwierdzenie, jakoby ustawa o uprawnieniach Komisji Petycji Bundestagu regulowała cały tryb postępowania petycyjnego, jest zbyt daleko idące[1010]. Przedstawiona w niniejszej pracy analiza niemieckiego ustawodawstwa wyraźnie wskazuje, że na poziomie federalnym istnieje jedynie ustawa określająca uprawnienia Komisji Petycji Bundestagu, która nie reguluje całości postępowania petycyjnego. Rozszerza ona tylko uprawnienia Komisji w stosunku do innych organów państwa w zakresie możliwości zbierania informacji. Odnośnie do petycji składanych do Bundestagu większość przepisów regulujących postępowanie petycyjne znajduje się w akcie obowiązującym wewnętrznie – Regulaminie Bundestagu. Natomiast nie ma aktu powszechnie obowiązującego, który regulowałby postępowanie petycyjne na całym terytorium RFN. Taki stan rzeczy jest spójny z wizją petycji jako instrumentu odformalizowanego, który w łatwy sposób umożliwia nadawcy petycji kontakt z organami państwa. Wszelkie dodatkowe unormowania tworzące procedury i dodatkowe rodzaje wniosków, skarg, próśb itd. oraz ich

[1006] W. Orłowski, *Konstytucyjne uwarunkowania*…, s. 16.
[1007] B. Banaszak, *Prawo obywateli*…, s. 19.
[1008] K. Składowski, *Konstytucja i pozostałe źródła prawa konstytucyjnego* [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, K. Składowski, Łódź 2010, s. 22.
[1009] M. Florczak-Wątor, *O potrzebie ustawowego uregulowania trybu rozpatrywania petycji*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu" 2013, nr 2(38), s. 43.
[1010] Ł. Żukowski, *Prawo petycji*…, s. 133.

definicji prowadzą do powstania dodatkowych bariery w kontakcie zwykłego obywatela z państwem oraz wprowadzają chaos prawny.

Bardzo trafnie podsumował to A. Jaroszyński, wskazując, że „osobna ustawowa regulacja problematyki petycji oraz problematyki skarg i wniosków, uregulowanej w Kodeksie postępowania administracyjnego, ze względu na bliskość materii (w szczególności wniosków i petycji), będzie przejawem złej praktyki legislacyjnej, zwłaszcza w sytuacji odczuwalnej inflacji prawa”[1011]. Wątpliwości co do słuszności oddzielnego uregulowania petycji od wniosków i skarg miał także C. Martysz[1012].

Przykładem tworzenia zbędnych problematycznych definicji może być sytuacja w Senacie RP w latach 2010–2011. Zawężono w tym okresie definicję petycji do pism zawierających wnioski legislacyjne. Praktyka ta przyczyniła się do uznania znacznej części petycji przedkładanych do Senatu RP za podania niespełniające warunków formalnych (87% w 2010 r.; 91% w 2011 r.). Dane te budzą bardzo duże zastrzeżenia z uwagi na to, iż tak poważne ograniczenie definicji petycji może zostać uznane za naruszenie istoty prawa do petycji[1013].

Artykuł 63 zd. 2 Konstytucji RP stanowi, że tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg ma określać ustawa, natomiast zakres przedmiotowy i podmiotowy tych trzech instrumentów jest już określony w pierwszym zdaniu tego przepisu. W związku z tym problematyczny jest fakt, że zarówno k.p.a., jak i ustawa o petycjach zawiera definicje wniosku, skargi oraz petycji. Słusznie wskazuje J. Michalska, że „odesłanie do ustawy, jedynie celem stworzenia regulacji procedury rozpatrywania petycji, powoduje, że wyłączona jest możliwość regulowania na tej drodze podmiotowego i przedmiotowego zakresu samego prawa petycji, jako uprawnienia przysługującego «każdemu», poza ograniczeniami tego prawa na ogólnych zasadach wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP”[1014].

Rozpatrując obecne przepisy odnoszące się do składania petycji, wniosków i skarg w Polsce oraz zastanawiając się nad odpowiedzią na pytanie, jaki jest cel tworzenia kilku różnych postępowań w tym zakresie, należy uznać za oczywiste, że „prawidłowe ukształtowanie instytucji petycji w porządku prawnym bez wątpienia wpłynie na wzrost jej atrakcyjności oraz przyczyni się do wzmocnienia tej formy aktywności i kontroli społecznej”[1015]. Natomiast nie można się zgodzić z tezą, że uchwalenie oddzielnej ustawy o petycjach „uwypukla doniosłość prawa petycji w

[1011] A. Jaroszyński, *Opinia w sprawie projektu ustawy o petycjach (druk senacki nr 1036)* [w:] *Opinia w sprawie projektu ustawy o petycjach (druk senacki nr 1036)*, Opinie i Ekspertyzy OE-165, Kancelaria Senatu, Warszawa 2011, s. 3.
[1012] C. Martysz, *Opinia w sprawie projektu ustawy o petycjach (druk senacki nr 1036)* [w:] *Opinia w sprawie projektu ustawy o petycjach (druk senacki nr 1036)*, Opinie i Ekspertyzy OE-165, Kancelaria Senatu, Warszawa 2011, s. 6.
[1013] M. Florczak-Wątor, *O potrzebie*…, s. 41.
[1014] J. Michalska, *Petycja jako instrument kontroli społecznej* [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M, Jabłoński, Wrocław 2015, s. 56.
[1015] M. Jaworska, *Petycje a skargi*…, s. 66.

demokratycznym państwie prawa, a także służy jego upowszechnieniu”[1016]. Obecna ustawa o petycjach uchwalona jako alternatywa do wniosków i skarg z k.p.a. stanowi przykład złej praktyki legislacyjnej. Prawo do petycji ma służyć jednostkom do brania udziału w debacie publicznej i w procesie kształtowania decyzji w państwie. Biorąc pod uwagę, że petycja ze swojej natury charakteryzuje się dużą niepewnością co do jej skuteczności, niski poziom legislacyjny obecnych uregulowań deprecjonuje jej wagę. Obecne ustawodawstwo stwarza dodatkową niepewność obywatela, który chciałby skorzystać z prawa do petycji. Oddzielne traktowanie petycji, wniosków i skarg może prowadzić w praktyce do obstrukcji prawa do ich składania. O doniosłości prawa do petycji nigdy nie będzie świadczyła liczba dedykowanych jej aktów prawnych oraz to, że są one zawile skonstruowane. Narzędzie to ze swojej natury powinno charakteryzować się wysokim poziomem odformalizowania i dostępności dla zwykłych ludzi. Natomiast o jej doniosłości świadczyć będzie poziom klasy politycznej, jej powaga w rozpatrywaniu przedłożonych petycji oraz jakość i szybkość postępowania w sprawie rozpatrzenia petycji. Założenie, że akt prawny sam w sobie będzie stanowił sposób na upowszechnienie prawa do petycji, jest wyrazem całkowitego niezrozumienia procesu stanowienia prawa w państwie. Przykład ukształtowania prawa do petycji w Niemczech w oparciu głównie o art. 17 UZ wskazuje wyraźnie, że pomimo skromnych regulacji ustawowych na poziomie federalnym popularność prawa do petycji jest znaczna. Z przykrością trzeba stwierdzić, że w dzisiejszych czasach w Polsce prawodawstwo często jest mylone z edukacją społeczeństwa. To właśnie edukacja społeczeństwa prowadzi do wytworzenia świadomych swoich praw jednostek, które potrafią z nich korzystać. Natomiast żadne przepisy ustawowe nie wpłyną na upowszechnienie prawa do petycji, jeżeli brak będzie w państwie świadomego społeczeństwa obywatelskiego chętnego do angażowania się w politykę państwa. Społeczeństwa obywatelskiego nie da się ustanowić za pomocą aktu prawnego. W tym kontekście słusznie podnosi A. Rytel-Warzocha, że „niezależnie jednak od tego, jak dobrze (proobywatelsko) prawo do petycji w Polsce zostanie uregulowane, jego rzeczywiste funkcjonowanie zależeć będzie od stopnia świadomości społecznej na ten temat”[1017].

Biorąc pod uwagę wyżej opisane problemy z określeniem definicji petycji, należy wyrazić zaniepokojenie ograniczonymi możliwościami sądowej weryfikacji postępowania petycyjnego w Polsce. Brak możliwości złożenia skargi na bezczynność organu sprawia, że wyznaczony w art. 10 ustawy o petycjach termin rozpatrzenia petycji nie ma realnego znaczenia. Słuszna jest krytyka art. 13 ust. 2 ustawy o petycjach ustanawiającego zakaz wnoszenia skarg na sposób rozpatrzenia petycji, której dokonał M. Pisz. Podnosi on, że

[1016] M. Jaworska, *Petycje a skargi*…, s. 77.
[1017] A. Rytel-Warzocha, *Instytucja petycji w Polsce oraz w krajach europejskich – stan obecny i perspektywy*, Warszawa 2015, s. 37–38.

„istnieje wręcz pewne ryzyko, że przywołany przepis może skutecznie ograniczyć realne znaczenie i efektywność procedury występowania z petycją na gruncie ustawy o petycjach”[1018]. Taki stan rzeczy w powiązaniu z opisanymi problemami z określeniem definicji petycji może prowadzić do faktycznej likwidacji prawa do petycji.

[1018] M. Pisz, *Gwarancje realizacji*…, s. 66.

Zakończenie

Przedstawione w niniejszej pracy badania wyraźnie wskazują, że historycznie w Niemczech prawo do petycji stanowiło bardzo istotne narzędzie komunikacji jednostki z władzą. Można się pokusić o stwierdzenie, że prawo do petycji było podstawą, na której przez lata zbudowano wiele nowoczesnych instytucji prawa w Niemczech.

Obecnie prawo do petycji nabrało innego znaczenia niż przed wiekami. W związku z tym w niniejszej rozprawie na nowo postawiono pytania o znaczenie, rolę i kształt prawa do petycji w nowoczesnym państwie, którym jest RFN. Szczególnym zainteresowaniem objęto petycję do Bundestagu z uwagi na wyjątkową pozycję ustrojową tego organu.

Powyższe kierunki rozważań zostały uszczegółowione poprzez zadanie pytań o miejsce prawa do petycji w dzisiejszym systemie prawnym. Czy prawo to jest potrzebne w czasach, gdy istnieje nowoczesny system ochrony prawnej? Czy petycja znajduje zastosowanie w demokratycznym systemie rządów, gdzie każdy obywatel ma pośrednio wpływ na politykę państwa? Jaka jest rola i pozycja Bundestagu jako adresat petycji? Jaką funkcję spełnia petycja parlamentarna? Jaka jest rola i pozycja Komisji Petycji oraz Pełnomocnika Bundestagu ds. Sił Zbrojnych? Jak urzeczywistnić i zapewnić maksymalną skuteczność prawa do petycji?

Mając na myśli przyszły rozwój prawa do petycji w Polsce, istotne są też wnioski, jakie z zaprezentowanego niemieckiego modelu prawa do petycji płyną dla polskiego ustawodawcy. Odpowiedzi wymagają pytania: Jakie niemieckie rozwiązania mogłyby zostać przyjęte w Polsce? Czy istnieje potrzeba rozwijania prawa do petycji w Polsce, biorąc pod uwagę istnienie form demokracji bezpośredniej oraz rozwiniętego systemu ochrony prawnej w Konstytucji RP?

Odpowiedź na pytanie o znaczenie i rolę prawa do petycji w nowoczesnym państwie, takim jak RFN, nie jest prosta. Należy się zgodzić z H. Siedelem, który uważa, że trudno jest odpowiedzieć na pytanie, czy petycja w Niemczech jest historią sukcesu[1019]. Podobne zdanie prezentuje na gruncie prawa polskiego B. Banaszak: „Trudno jest określić znaczenie prawa jednostki do występowania ze skargami i wnioskami za pomocą wymiernych wskaźników”[1020].

Na zagadnienie to można patrzeć z wielu perspektyw. Znaczenie prawa do petycji inaczej będzie definiowane z perspektywy strony składającej petycję, a inaczej z perspektywy Komisji Petycji. Prawo do petycji z punktu widzenia nadawcy petycji pozwala na ochronę jego praw i interesów, partycypację w życiu politycznym oraz umożliwia mobilizację większej grupy obywateli wokół jakiegoś tematu. Z punktu widzenia adresata petycja daje źródło informacji będących

[1019] H. Seidel, *Das Petitionsrecht*…, s. 37.
[1020] B. Banaszak, *Prawo obywateli*…, s. 54.

przyczynkiem do przeprowadzenia kontroli w państwie. Taki adresat jak Bundestag realizuje przy tym swoje własne interesy, biorąc pod uwagę swój profil polityczny. Petycja może mieć również wpływ na system polityczny jako całość. Dzięki poprawnie przeprowadzonemu postępowaniu w sprawie rozpatrzenia petycji można zbudować zaufanie do instytucji państwa oraz zintegrować społeczeństwo walczące o wspólne ideały. Uważa się, że petycje mogą stanowić element samokontroli demokracji, a ich modernizacja może się przyczynić do jej ożywienia[1021].

Miarą znaczenia prawa do petycji może być liczba przedkładanych petycji. Dane statystyczne Bundestagu w tym zakresie wskazują na wielką popularność tej formy komunikacji. Są one także pośrednio dowodem na potrzebę istnienia prawa do petycji (zob. załącznik nr 2). Natomiast istotna jest też liczba petycji, które rzeczywiście prowadzą do rozwiązania kwestii w nich zawartych. Liczba ta jest oczywiście dużo mniejsza, nie powinien to być jednak przyczynek do wydania negatywnego werdyktu co do funkcjonowania petycji parlamentarnej. Na pewno same dane o liczbie przedłożonych petycji nie umożliwiają pełnej oceny znaczenia prawa do petycji. W tym celu należałoby także poddać ewaluacji zasadność i jakość przedkładanych petycji. Trzeba by ocenić również poziom spełnienia oczekiwań stron postępowania petycyjnego. Prawo do petycji można oceniać pod tak wieloma kątami, że wydaje się, że nie jest możliwe zamknięcie tego zagadnienia w statystyce. Każda złożona do Bundestagu i pozytywnie rozpatrzona petycja jest dowodem na potrzebę istnienia tego narzędzia.

Odpowiadając na pytanie o miejsce prawa do petycji w dzisiejszym systemie prawnym, można powiedzieć, że jest ona środkiem ochrony interesów prawnych i faktycznych jednostki. Z jednej strony może stanowić element rozbudowanego sytemu ochrony prawnej w państwie. Z drugiej strony jest kanałem komunikacji rządzonych z rządzącymi, za pomocą którego mniejszość może dochodzić swoich interesów.

Pojawia się pytanie o potrzebę istnienia tego prawa w czasach, gdy funkcjonuje nowoczesny system ochrony prawnej. Żywy jest pogląd, że prawo do petycji miało znaczenie jedynie w czasach, w których społeczeństwo nie posiadało zagwarantowanych praw podstawowych, prawa do sądu, wolności wypowiedzi[1022]. W literaturze przedmiotu można odnaleźć pytanie stawiane przez badaczy omawianego zagadnienia o to, czy warto badać instytucję prawa, którą ocenia się nieraz jako konstytucyjny relikt[1023]. Nie można zgodzić się z głosami uznającymi prawo do petycji za archaizm, który nie ma racji bytu w dzisiejszych czasach w obliczu zapewnienia obywatelowi

[1021] U. Riehm, K. Böhle, R. Lindner, C. Blümel, *Elektronische Petitionen*…, s. 260.
[1022] A. Rinken, *Das Petitionsrecht*…, s. 111.
[1023] K. Korinek, *Das Petitionsrecht*…, s. 5.

ochrony prawnej[1024]. Za naiwne należy uznać twierdzenia, że „konstruowanie specjalnego prawa petycji miałoby sens, gdyby krytykowanie władz było ryzykowne, co w naszych warunkach ustrojowych nie zachodzi”[1025].

Państwo i prawo nie są gotowe na każdą ewentualność, którą przyniesie życie. System ochrony prawnej pomimo ciągłego dostosowywania do aktualnych zapotrzebowań nigdy nie będzie działał w sposób, który by satysfakcjonował całość społeczeństwa. Zawsze będą sytuacje wyjątkowe, w których zwykły obywatel będzie pokrzywdzony.

Należy zgodzić się jednak, że petycja stanowi raczej słaby rodzaj ochrony. Nie ma ona bezpośredniego wpływu na rozwiązanie sprawy, a ukierunkowana jest na zdolność skarżonej instytucji do współpracy. Nadawca petycji często może jedynie liczyć na ujęcie jego prośby jako jednego z punktów obrad adresata petycji[1026]. Natomiast podkreśla się, że przewagą petycji nad innymi procedurami partycypacyjnymi jest to, że jest to środek wysoce odformalizowany. Nie trzeba osiągać określonej większości czy kworum[1027]. Częste są przypadki, gdy odwołanie się obywatela do sądu nie ma sensu. Przykładem może tu być niezadowolenie obywatela np. w związku z planowaną przez państwo budową elektrowni atomowej, która jest prowadzona zgodnie z prawem. W takich przypadkach istotnym orężem obywatela staje się petycja. Mechanizm, który ma charakter pozainstancyjny, jest łatwy w użyciu, a także nie jest obarczony ciężarem niedoskonałości całego systemu ochrony prawa oraz przyjętego sposobu sprawowania władzy w państwie.

Pojawia się również pytanie o to, czy petycja znajduje zastosowanie w demokratycznym systemie rządów, gdzie każdy obywatel ma pośrednio wpływ na politykę państwa. Nowoczesne państwo oferuje swoim obywatelom mechanizmy partycypacji społecznej w sprawowaniu władzy. System demokracji pośredniej potrzebuje jednak jak najwięcej kanałów komunikacji bezpośredniej z obywatelami, aby dbać jak najpełniej także o potrzeby mniejszości. W związku z tym niezbędne jest istnienie takiego instrumentu jak petycja, który umożliwiałby osobom zainteresowanym zwrócenie uwagi rządzących na swą sytuację. Często potrzebę zmiany prawa najszybciej obserwują pojedyncze jednostki codziennie stykające się z danym zagadnieniem. „Petycje są jak źdźbła trawy, po których widać, z której strony wiatr wieje”[1028], w związku z tym mogą stanowić doskonałe źródło informacji dla parlamentu. Może to być przyczynkiem do zmian w ustawodawstwie, które byłyby znacznie odsunięte w czasie, gdyby nie było petycji zwracającej uwagę osób decyzyjnych

[1024] R. Piotrowski, *Konstytucyjne uwarunkowania prawa petycji oraz pożądanych kierunków zmian legislacyjnych w tym zakresie* [w:] *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim*, Opinie i Ekspertyzy OE-85, Kancelaria Senatu, Warszawa 2018, s. 26.
[1025] *Ibidem*.
[1026] R. Lindner, U. Riehm, *Modernisierung*…, s. 498.
[1027] U. Riehm, K. Böhle, R. Lindner, C. Blümel, *Elektronische Petitionen*…, s. 261.
[1028] R. Mohl, *Beiträge*…, s. 169.

na dany problem. Petycja w takich przypadkach pozwala na ominięcie części hierarchicznej drabiny, którą trzeba pokonać, aby otrzymać efekt w postaci nowego prawa.

W tym aspekcie petycja parlamentarna nierzadko może stanowić wentyl społecznej frustracji. W świecie coraz bardziej skodyfikowanym wieloma aktami prawnymi zwykły obywatel, który nie musi mieć jakiegokolwiek wykształcenia prawniczego, może czuć się zagubiony. Poziom skomplikowania ustawodawstwa często powoduje niezrozumienie intencji ustawodawcy. Wynikiem tego są napięcia społeczne i uczucie bezradności. Petycja daje obywatelowi możliwość dotarcia do osób decyzyjnych bez zbędnych formalności. Pozwala uzyskać posłuch dla swoich racji, co często bywa ważniejsze niż przychylne rozpatrzenie sprawy.

Już J.J. Rousseau zauważał pozytywne aspekty partycypacji społeczeństwa w sprawowaniu władzy. Stał na stanowisku, że współrządzenie uczy każdą ze stron, że interesy publiczne i prywatne są ze sobą powiązane. Wynikiem uczestnictwa w procesie decyzyjnym jest edukowanie jednostki, jak być podmiotem publicznym, prywatnym obywatelem, które służy łatwiejszemu zaakceptowaniu przez nią podejmowanych decyzji[1029]. J.J. Rousseau sugeruje też, że udział w sprawowaniu rządów ma funkcję integracyjną. Zwiększa ona poczucie przynależności poszczególnych obywateli do ich społeczności[1030]. Podobnie edukacyjny walor partycypacji społecznej w sprawowaniu władzy widzi J.S. Mill. Stał on na stanowisku, że w sytuacji, w której indywiduum jest skupione jedynie na swoich prywatnych problemach i nie angażuje się w sprawy publiczne, cierpi na tym m.in. zdolność jednostki do rozwijania odpowiedzialnych zachowań publicznych[1031].

W związku z takim umiejscowieniem prawa do petycji w systemie prawnym należy następnie odpowiedzieć na pytanie o rolę i pozycję Bundestagu jako adresata petycji. W tym kontekście należy zgodzić się z G. Jellinkiem, który uważał, że żaden parlament nie działa przy rozpatrywaniu petycji jako organ administracji lub sąd. W związku z tym nadawca petycji nie może oczekiwać, że jego interesy zostaną zaspokojone[1032]. Uchwała parlamentu w sprawie rozpatrzenia petycji nie ma waloru wyroku sądowego rozstrzygającego spór. Parlament działa w interesie publicznym i swoim własnym. W związku z tym petycja do parlamentu powinna służyć rozpoczęciu dyskusji nad danym problemem. Jest to forma udziału jednostki w dialogu toczonym w procesie podejmowania decyzji w państwie.

Odpowiadając na pytanie o pozycję Bundestagu jako adresata petycji, należy stwierdzić, że niewątpliwie organ ten charakteryzuje się dużą popularnością wśród nadawców petycji. Natomiast

[1029] C. Pateman, *Participation*…, s. 25.
[1030] *Ibidem*, s. 27.
[1031] *Ibidem*, s. 30.
[1032] G. Jellinek, *System*…, s. 245.

jak wskazują W. Vitzthum i W. März, przyczyna dużej liczby petycji co roku docierających do Bundestagu nie leży w tym, że ich nadawcy otrzymują dzięki temu skuteczną pomoc w sprawie nieodpowiedniego postępowania organów administracji. Ich zdaniem do uzyskania takiej pomocy odpowiednie są organy administracji i sądy. Powodem popularności petycji do Bundestagu jest utrzymanie, rozpowszechnienie i wzmocnienie więzi pomiędzy narodem a parlamentem. Więź ta materializuje się w utrzymaniu otwartego dostępu do przedstawicielstwa narodu – organu, w którym nie zasiadają jedynie zawodowi urzędnicy trzymający się ściśle procedur, tak jak to jest we właściwych organach. Bundestag wypełniony jest ich reprezentantami, którzy powinni być im bliżsi niż zwykli urzędnicy[1033]. W związku z tym należy zgodzić się z opinią, że nawet gdy obiektywnie nie istnieje żaden problem, który organ mógłby naprawić, sam element komunikacji osoby zainteresowanej z organem jest istotny, gdyż komunikacja może budować zaufanie[1034]. Poglądy te są spójne z oceną wyrażoną przez M. Kloepfera. Sądzi on, że na pozytywną ocenę niemieckiego modelu prawa do petycji składa się zakotwiczanie tego prawa w świadomości społeczeństwa, które darzy to prawo podstawowe dużym uznaniem[1035].

Oczywiście analiza historyczno-prawna dowodzi także, że znaczenie składania petycji zależy od tego, jak ustalone i rozwinięte są procedury ochrony prawnej i możliwość udziału społeczeństwa w sprawowaniu władzy. Im słabsza jest ochrona praw i interesów osobistych oraz im słabsze są możliwości uczestnictwa w życiu politycznym, tym większe znaczenie ma składanie petycji. Można zaryzykować stwierdzenie, że małe znaczenie prawa do petycji paradoksalnie może wskazywać na bardzo pozytywne cechy danego systemu państwowego. W związku z tym na dużą popularność petycji do Bundestagu wpływ ma również brak elementów demokracji bezpośredniej na poziomie federalnym.

W związku z powyższym petycja parlamentarna spełnia w państwie wiele istotnych funkcji. Będzie to oczywiście funkcja ochrony prawnej oraz partycypacji społecznej w sprawowaniu władzy. Dobrze wykorzystana petycja może stanowić ważne narzędzie w rękach lobbystów do walki o interesy prawne i faktyczne określonych grup społecznych.

Prawo do petycji niewątpliwie spełnia funkcje kontrolne. Aspekt ten ziszcza się zarówno z perspektywy obywateli w stosunku do organów władzy, ale także jako element funkcji kontrolnej parlamentu w stosunku do rządu. Dlatego też patrząc przez pryzmat zadań Bundestagu, mowa jest o bardzo silnej funkcji informacyjnej petycji parlamentarnej. Dzięki niej deputowani do Bundestagu mają możliwość zbadania m.in. nastrojów społecznych czy pojawiających się problemów prawnych na bardzo wczesnym etapie.

[1033] W.G. Vitzthum, W. März, *Das Grundrecht*…, s. 812.
[1034] U. Riehm, K. Böhle, R. Lindner, C. Blümel, *Elektronische Petitionen*…, s. 261.
[1035] M. Kloepfer, *Verfassungsrecht II*…, s. 620.

Nie można także zapomnieć o funkcji integracyjnej prawa do petycji. Zbieranie podpisów pod petycją daje możliwość zintegrowania dużych mas społecznych wokół jakiegoś problemu. Petycje takie nie tylko są informacją dla rządzących, ale i obywateli, uzmysławiając im, jak duża liczba osób ma podobny pogląd na daną sprawę.

Istotną funkcją prawa do petycji może być również funkcja budowy zaufania publicznego. Poprawnie i transparentnie przeprowadzone postępowanie petycyjne jest dowodem stabilności funkcjonowania państwa, dojrzałości systemu demokratycznego oraz jakości klasy politycznej. Elementy te są kluczowe do zbudowania zaufania społecznego do organów państwa i stanowionego przez nie prawa.

Przy tak określonych funkcjach petycji parlamentarnej rola i pozycja Komisji Petycji oraz Pełnomocnika Bundestagu ds. Sił Zbrojnych jest niezwykle istotna. W literaturze mówi się o Komisji Petycji jako „ścianie płaczu dla obywateli" lub o adwokacie obywateli. Tak więc Komisja Petycji oraz Pełnomocnik Bundestagu ds. Sił Zbrojnych pełnią w RFN rolę zbliżoną do polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Zwracając się do tych instytucji, osoby zainteresowane nierzadko poszukują ochrony prawnej, której nie mogą otrzymać za pomocą klasycznych instrumentów prawnych.

Nie należy zapominać jednak, że zarówno Komisja Petycji, jak i Pełnomocnik Bundestagu ds. Sił Zbrojnych jest organem Bundestagu. W związku z tym ich rola także będzie nacechowana szczególną pozycją ustrojową parlamentu. Istotnym aspektem będzie tu funkcja kontrolna. Uprawnienia Komisji Petycji są dużo większe niż uprawnienia innych komisji parlamentarnych. Również poszczególni członkowie Bundestagu nie mają tak szerokich uprawnień kontrolnych. W związku z tym petycja parlamentarna może być istotnym narzędziem sprawowania kontroli nad innymi organami państwa.

Natomiast chyba najbardziej nieoczywistym elementem jest kwestia budowania zaufania społecznego do organów państwa za pomocą prawa do petycji. Jak już była mowa, petycja parlamentarna jest dość popularnym narzędziem w RFN, pomimo iż nie gwarantuje ona żadnej pewności swojej skuteczności. W związku z tym można określić Komisję Petycji jako rzecznika ds. public relations Bundestagu. Dobrze przeprowadzone postępowanie petycyjne buduje i utrwala w osobie zainteresowanej dobry obraz organów państwa, stabilności władzy oraz przeświadczenie o wysokim poziomie klasy politycznej deputowanych do Bundestagu.

W związku z powyższym pojawia się pytanie, w jaki sposób urzeczywistnić i zapewnić maksymalną skuteczność prawa do petycji. Kluczowym elementem wydaje się być właśnie wysoki poziom klasy politycznej osób zasiadających w parlamencie. Z uwagi na to, iż petycja jest środkiem bardzo odformalizowanym oraz o niepewnej skuteczności, istotne jest, żeby osoby rozpatrujące petycje wykazały się pewną dozą dobrej woli, zrozumienia oraz szacunku dla nadawcy. Ponadto nie

mniej ważna jest transparentność i prostota całości postępowania. Wielość regulacji prawnych określających tryb rozpatrywania petycji utrudnia dostęp do tego środka. Wysoki poziom skomplikowania postępowania petycyjnego zwiększa jedynie odczucie nieskuteczności przedłożonej petycji. Dodatkowo istotnym elementem jest możliwość weryfikacji poprawności przeprowadzonego postępowania pod względem formalnym. Aspekt ten buduje w społeczeństwie przeświadczenie o wysokim poziomie przeprowadzanego postępowania petycyjnego oraz sensowności składania petycji.

Odpowiadając na pytanie o to, jakie najważniejsze wnioski z niemieckiego modelu prawa do petycji płyną dla polskiego ustawodawcy, należy zwrócić uwagę na pewne kwestie. W Niemczech łatwiej jest interpretować przepisy o petycji z uwagi na to, że ich treść i znaczenie wynikają z długiej praktyki i tradycji ich stosowania, a także z orzecznictwa FTK i bogatej literatury przedmiotu. W Polsce prawo do petycji to nowość. Jest to twór głównie normatywny, a jego znaczenie wynika z poglądów doktryny, które są często sporne. Należy podkreślić, że w Rzeczypospolitej Polskiej system ochrony prawnej jest na stosunkowo wysokim poziomie. Jest też więcej instytucji demokracji bezpośredniej na poziomie krajowym niż w Niemczech. Zwraca się jednak uwagę, że brak jest tradycji społeczeństwa obywatelskiego, co wpływa na małą aktywność społeczną[1036]. Przekłada się to pośrednio również na niskie zainteresowanie prawem do petycji. Brak jest zakotwiczenia prawa do petycji w świadomości narodu polskiego. Sytuację pogarszają ponadto deficyty polskiego modelu prawa do petycji, które stają się bardziej wyraziste, gdy spojrzy się na nie przez pryzmat doświadczeń niemieckich.

Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na bardzo istotny i podstawowy problem definicji petycji, która będąc podstawą prawa do petycji, powinna być rozumiana możliwie najogólniej. Wszelkie jej rodzaje mogą być wyróżniane jedynie do celów naukowych lub statystycznych. W kontekście praktycznego funkcjonowania prawa do petycji dokonywanie rozróżnień typów petycji jest sprzeczne z duchem tego prawa z uwagi na to, iż utrudnia to osobie zainteresowanej korzystanie z niego. Panujący w Polsce chaos terminologiczny stwarza realne zagrożenie zakłócenia procesu rozpatrywania petycji. Do tego wielość procedur stosowanych w tej materii nie poprawia sytuacji.

Szczególne znaczenie mają możliwości ochrony sądowej prawa do petycji. Niewątpliwie są one mocno ograniczone z uwagi na niezobowiązujący charakter tego prawa. Obowiązki adresata petycji w postaci odbioru petycji, rzeczowego rozpatrzenia oraz powiadomienia nadawcy stanowią wąskie okno, w którym można by potencjalnie przeprowadzić sądową kontrolę postępowania petycyjnego. W tym kontekście słusznie zauważa się, że „zapewnienie efektywnej skuteczności jest

[1036] H. Zięba-Załucka, *Prawo petycji w Rzeczypospolitej*…, s. 21,

jedna z największych słabości instrumentów demokracji bezpośredniej i semibezpośredniej”[1037]. W Polsce jednak niska efektywność jest jeszcze dodatkowo pogłębiona przez brak możliwości przeprowadzenia sądowej kontroli postępowania petycyjnego. Sytuacja ta może zaowocować stanem, w którym prawo do petycji będzie w praktyce nie do wyegzekwowania.

Niemiecki przykład wyraźnie wskazuje, że ujednolicenie terminologiczne jest w Polsce niezbędne do prawidłowego funkcjonowania prawa do petycji. Konsekwencją tego będzie także ujednolicenie przepisów proceduralnych, co wpłynie na większą przejrzystość i zrozumienie postępowania petycyjnego wśród obywateli. Ciekawą propozycją jest wprowadzenie petycji publicznej, która po publikacji w internecie mogłaby być dyskutowana na stronie internetowej Sejmu przez zainteresowane podmioty.

Na koniec należy zadać pytanie, czy istnieje potrzeba rozwijania prawa do petycji w Polsce, biorąc pod uwagę istnienie form demokracji bezpośredniej oraz rozwiniętego sytemu ochrony prawnej w Konstytucji RP. Na tak postawione pytanie należy odpowiedzieć twierdząco. Jak już było wskazane, prawo do petycji umożliwia wypełnienie luk systemu prawa i systemu demokracji. Ponadto petycja może być narzędziem integrującym społeczeństwo wokół tematów istotnych społecznie, które nie są nośne medialnie.

Z polskiej perspektywy rozwijanie prawa do petycji może być sposobem na polepszenie jakości debaty publicznej. Dzięki poprawnemu postępowaniu petycyjnemu w Sejmie i Senacie daje się obywatelowi formę komunikacji z organami władzy, która stanowi konkurencję dla masowych demonstracji. Wpłynie to nie tylko na uspokojenie nastrojów społecznych, ale i na polepszenie jakości języka stosowanego w dyskursie publicznym. Niewątpliwie zyska na tym również polski parlamentaryzm dzięki zbudowaniu więzi i zaufania społeczeństwa do parlamentu i parlamentarzystów.

[1037] A. Rytel-Warzocha, *Instytucja petycji*…, s. 23.

Bibliografia

Monografie i artykuły

Adamietz A., *Petitionsverfahren und Rechtsschutz – Der Fall der Petition zur Verfassungsreform* [w:] *Mit Petitionen Politik verändern*, red. R. Bockhofer, Baden-Baden 1999.

Anschütz G., *Die Verfassung des deutschen Reichs vom 11. August 1919*, Bad Homburg vor der Höhe 1960.

Anschütz G., Thoma R., *Handbuch des deutschen Staatsrechts*, t. 1, Tübingen 1930.

Arndt A., *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, Berlin 1901.

Aulepp S., *Muß eine Petition begründet sein? – Ausschöpfung des Rechtsweges in der Frage der Begründungspflicht* [w:] *Mit Petitionen Politik verändern*, red. R. Bockhofer, Baden-Baden 1999.

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.

Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017.

Banaszak B., *Prawo obywateli do występowania ze skargami i wnioskami*, Warszawa 1997.

Banaszak N., *Petycje w prawie konstytucyjnym Unii Europejskiej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis" 2001, nr 47.

Banse W., *Chronik der Bestrebungen um eine Reform des Petitionswesens im Deutschen Bundestag*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen" 1973, nr 2.

Bauer H., *Art. 17 GG*. [w:] *Grundgesetz-Kommentar*, t. 1, red. H. Dreier, Tübingen 2015.

Bauer H., *Art. 45c GG* [w:] *Grundgesetz-Kommentar*, t. 2, red. H. Dreier, Tübingen 2015.

Bauer H., *Das Petitionsrecht: Eine Petitesse? Zugleich ein Beitrag zum Institut des Öffentlichen Petition* [w:] *Der grunrechtsgeprägte Verfassungsstaat- Festschrift für Klaus Stern zum 80. Geburtstag*, red. M. Sachs, H. Siekmann, Berlin 2012.

Bauer H., *Demokratisch inspirierte Petitionsrechtsmodernisierungen* [w:] *Verfassungsstaatlichkeit im Wandel. Festschrift für Thomas Würtenberger zum 70*, red. D. Heckmann, R. Schenke, G. Sydow, Berlin 2013.

Bauer H., *§ 117 Petitionsrecht* [w:] *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*, *Grundrechte in Deutschland: Einzelgrundrechte II*, t. 5, red. D. Merten, H. Papier, Heidelberg 2013.

Bauer H., *Partizipation durch Petition – Zu Renaissance und Aufstieg des Petitionsrechts in Deutschland und Europa*, „Die Öffentliche Verwaltung" 2014, nr 11.

Beck S., Klang K.A., *Anspruch und Wirklichkeit des Petitionswesens – neue Überlegungen zur Organisationsform*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen" 1986, nr 1.

Becker F., *Art. 17a GG* [w:] *Grundrechte-Kommentar*, red. K. Stern, F. Becker, Köln 2019.

Bernaczyk M., *Postępowanie w przedmiocie rozpatrzenia petycji* [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M, Jabłoński, Wrocław 2015.

Bockhofer R., *Mängel in der Petitionskultur der Bundesrepublik* [w:] *Mit Petitionen Politik verändern*, red. R. Bockhofer, Baden-Baden 1999.

Bockhofer R., *Wie die Achtung vor Petitionen erhöht werden kann* [w:] *Mit Petitionen Politik verändern*, red. R. Bockhofer, Baden-Baden 1999.

Bornhak C., *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1896.

Bornhak C., *Das Petitionsrecht*, „Archiv des öffentlichen Rechts" 1901, nr 16.

Bożek M., *System konstytucyjny Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2017.

Brenner M., *Art. 17 GG* [w:] *Grundgesetz Kommentar*, t. 1, red. P.M. Huber, A. Voßkuhle, München 2018.

Brocker L., *Art. 17 GG* [w:] *BeckOK Grundgesetz*, red. V. Epping, C. Hillguber, München 2017.

Brocker L., *Art. 45c GG* [w:] *BeckOK Grundgesetz*, red. V. Epping, C. Hillguber, München 2017.

Burkiczak C., *Petitionsausschuss-Befugnisse-Gesetz*, München 2018.

Burkiczak C., *Rechtsfragen der Behandlung von Petitionen mit rechtswidrigem Inhalt oder rechtswidriger Intention durch den Deutschen Bundestag*, „Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht" 2005, nr 12.

Burmeister J., *Das Petitionsrecht* [w:] *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Demokratische Willensbildung – Die Staatsorgane des Bundes*, t. 2, red. J. Isensee, P. Kirchhof, Heidelberg 1987.

Chybalski P., *Art. 126b* [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczpospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018.

Coelln C., *Art. 17 GG* [w:] *Grundrechte-Kommentar*, red. K. Stern, F. Becker, Köln 2019.

Czarny P., *Opinia prawna w sprawie dopuszczalności składania petycji przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Prawnicze BAS" 2017, nr 3(55).

Dietlein J., *Die Teilhabe an der staatlichen Willensbildung* [w:] *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, red. K. Stern, M. Sachs, J. Dietlein, t. 4/2, München 2011, s. 314.

Dziadzio A., *Powszechna historia prawa*, Warszawa 2011.

Działocha K., *Prawo petycji w obowiązującym ustawodawstwie i proponowane kierunki zmian* [w:] *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim*, Opinie i Ekspertyzy OE-85, Kancelaria Senatu, Warszawa 2018.

Dolezalek G., *Suppliken* [w:] *Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte*, t. 5, red. A. Erler, E. Kaufmann, D. Werküller, Berlin 1998.

Dyś I., *Petycja jako fundament społeczeństwa obywatelskiego* [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M, Jabłoński, Wrocław 2015.

Eberhard L., *Petitionsfreundliche Monarchen im alten Preußen* [w:] *Mit Petitionen Politik verändern*, red. R. Bockhofer, Baden-Baden 1999.

Eitel W., *Das Grundrecht der Petition gemäß Artikel 17 des Grundgesetzes*, Tübingen 1960.

Elsner S.H., *Zur praktischen Bedeutung von Eingaben Inder DDR* [w:] *Mit Petitionen Politik verändern*, red. R. Bockhofer, Baden-Baden 1999.

Enders C., *Art. 19 GG* [w:] *BeckOK Grundgesetz*, red. V. Epping, C. Hillgruber, München 2020.

Fazi E., Smith J., *Civil dialogue: making it work better. Study commissioned by the Civil Society Contact Group*, Brussels 2006.

Finger W., *Petitionsausschuss* [w:] *Parlamentsrecht*, red. M. Morlok, U. Schliesky, D. Wiefelspütz, Baden-Baden 2016.

Florczak-Wątor M., *Art. 63 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

Florczak-Wątor M., *O potrzebie ustawowego uregulowania trybu rozpatrywania petycji*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu" 2013, nr 2(38).

Gajewski S., Jakubowski A., *Petycje, skargi i wnioski. Dział VIII Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawa o petycjach. Komentarz*, Warszawa 2015.

Gajewski S., *Petycja, skarga, wniosek. Uwagi na marginesie Ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2014, nr 4(8).

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

Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2016.

Geis M., *§ 54 Parlamentsausschüsse* [w:] *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Demokratie- Bundesorgane*, t. 3, red. J. Isensee, P. Kirchof, Heidelberg 2005.

Gerner T., *Das Petitionsrecht nach Artikel 17 des Grundgesetzes*, „Neue Zeitschrift für Sozialrecht" 2012, nr 22.

Gierach E., Chybalski P., *Postępowanie w sprawie petycji w Sejmie – prawo i praktyka* [w:] *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, red. M. Błachucki, G. Sibiga, Wrocław 2017.

Gnatzy T., *Art. 17 GG* [w:] *Kommentar zum Grundgesetz*, red. H. Hofmann, H. Henneke, Köln 2018.

Grabowska S., *Direct democracy in Poland. Institution of people's initiative of putting forward a motion to hold a legislative referendum*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2015, nr 6.

Grabowska S., *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2009.

Grabowska S., *Identyfikacja treści prawa petycji* [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M, Jabłoński, Wrocław 2015.

Grabowska S., *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich: studium prawno-porównawcze*, Rzeszów 2005, s. 28.

Grabowska S., Kapusta P., *Pojęcie i charakter prawa petycji* [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M, Jabłoński, Wrocław 2015.

Grabowska S., *People's initiative of putting a bill before the parliament – Polish case*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2016, nr 6.

Grabowska S., *Right to Petition – Theoretical Analysis*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2020, nr 5.

Gromek Z., *Realizacja prawa petycji przez Sejm VIII kadencji (lata 2015–2018). Wybrane zagadnienia*, „Przegląd Sejmowy" 2019, nr 3(152).

Guckelberger A., *Argumente für und gegen einen parlamentarischen Ombudsmann aus heutigen Sicht*, „Die Öffentliche Verwaltung" 2013, nr 16.

Guckelberger A., *Art. 17a GG* [w:] *Kommentar zum Grundgesetz*, red. H. Hofmann, H. Henneke, Köln 2014.

Guckelberger A., *Neue Erscheinungen des Petitionsrechts: E-Petitionen und öffentliche Petitionen*, „Die Öffentliche Verwaltung" 2008, nr 3.

Hamann A., *Komentarz do wyroku OLG München z 25.4.1956 – BerReg. 7 U 1920/55*, „Neue Juristische Wochenschrift" 1957.

Hatschek J., *Deutsches und preussisches Staatsrecht*, t. 1, Berlin 1922.

Hausding G., *Im Dienst der Bürger, Der Jahresbericht des Petitionsausschusses*, Berlin 2019.

Heinrichs H., *§ 126 BGB* [w:] *Palandt*. *Bürgerliches Gesetzbuch*, München 1997.

Heinz K.E., *Die Stellung des Bürgers nach Artikel 17 des Bonner Grundgesetzes*, „Recht und Politik" 2011, nr 1.

Herbert A., *Die Gemeindevertretung als Petitionsadressat*, „Verwaltungsrundschau" 1994, nr 5–6.

Herzog R., *Pozycja Bundestagu w demokratycznym państwie Federalnym* [w:] *Parlament Republiki Federalnej Niemiec*, red. I. Isensee, P, Kirchof, Warszawa 1995.

Heun W., *Art. 17a GG* [w:] *Grundgesetz-Kommentar*, t. 1, red. H. Dreier, Tübingen 2015.

Hoffmann C., Luch A., Schulz S., Borchers K., *Die digitale Dimension der Grundrechte*, Baden-Baden 2015.

Hornig M., *Die Petitionsfreiheit als Element der Staatskommunikation*, Baden-Baden 2000.

Höfling W., *Art. 17a GG* [w:] *Berliner Kommentar zum Grundgesetz*, red. K.H. Friauf, W. Höfling, Berlin 2018.

Huber E.R., *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bismarck und das Reich*, t. 3, Stuttgart 1963.

Hüfner K., *Artikel 126, Petitionsrecht* [w:] *Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung*, red. H.C. Nipperdey, Berlin 1930.

Ipsen J., *Art. 17a GG* [w:] *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, red. W. Kahl, C. Waldhoff, C. Walter, Heidelberg 2018.

Ismayr W., *Massenpetitionen und Politisierung* [w:] *Mit Petitionen Politik verändern*, red. R. Bockhofer, Baden-Baden 1999.

Ismayr W., *Minderheitenrechte im Petitionsverfahern* [w:] *Mit Petitionen Politik verändern*, red. R. Bockhofer, Baden-Baden 1999.

Ismayr W., *Parlamentarische Prüfung von Petitionen* [w:] *Mit Petitionen Politik verändern*, red. R. Bockhofer, Baden-Baden 1999.

Jaroszyński A., *Opinia w sprawie projektu ustawy o petycjach (druk senacki nr 1036)* [w:] *Opinia w sprawie projektu ustawy o petycjach (druk senacki nr 1036)*, Opinie i Ekspertyzy OE-165, Kancelaria Senatu, Warszawa 2011.

Jaroszyński A., *Opinia w sprawie projektu ustawy o petycjach* [w:] *Opinie prawne na temat projektu ustawy o petycjach*, Opinie i Ekspertyzy OE-115, Kancelaria Senatu, Warszawa 2009.

Jaśkiewicz J., *Ustawa o petycjach. Komentarz*, Gdańsk 2015.

Jaworska M., *Petycje a skargi i wnioski* [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M, Jabłoński, Wrocław 2015.

Jellinek G., *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1914.

Jellinek G., *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Freiburg 1892.

Jungherr A., *E-Petition in Deutschland/ Zwischen niedrigschwelligem Partizipationsangebot und quasi-plebiszitärer Nutzung*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen" 2011, nr 3.

Karczmarek A., *W sprawie możliwości składania petycji przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego*, „Przegląd Sejmowy" 2019, nr 6(155).

Kazimierczuk M., *Prawo do petycji jako element demokracji partycypacyjnej* [w:] *Perspektywy rozwoju demokracji partycypacyjnej w Polsce między teorią a praktyką*, red. W. Kotowicz, E Subocz, Olsztyn 2017.

Kimminich O., *Deutsche Verfassungsgeschichte*, Frankfurt am Main 1970.

Kledzik P., *Postępowanie w sprawie petycji, wniosków i skarg – kluczowe rozwiązania i problemy* [w:] *Skargi, wnioski i petycji – powszechne środki ochrony prawnej*, red. M. Błachucki, G. Sibiga, Wrocław 2017.

Klein H., *Art. 17 GG* [w:] *Grundgesetz-Kommentar*, red. T. Maunz, G. During, München 2019.

Klein H., *Art. 45b GG* [w:] *Grundgesetz-Kommentar*, red. T. Maunz, G. During, München 2019.

Klein H., *Art. 45c GG* [w:] *Grundgesetz-Kommentar*, red. T. Maunz, G. During, München 2019.

Klein H., *Stellung und Aufgaben des Bundestages* [w:] *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Demokratie- Bundesorgane*, t. 3, red. J. Isensee, P. Kirchof, Heidelberg 2005.

Kluth W., *Art. 45c GG* [w:] *Kommentar zum Grundgesetz*, red. H. Hofmann, H. Henneke, Köln 2014.

Kloepfer M., *Verfassungsrecht II, Grundrechte*, München 2010.

Korinek K., *Das Petitionsrecht im demokratischen Rechtsstaat*, „Recht und Staat" 1977, nr 474/475.

Korzeniewska-Polak A., *Petycja, wnioski i skargi – rozgraniczenie pojęcia i funkcji instytucji* [w:] *Skargi, wnioski i petycji - powszechne środki ochrony prawnej*, red. M. Błachucki, G. Sibiga, Wrocław 2017.

Kostrubiec J., *Nuka o państwie w myśli Georga Jellinka*, Lublin 2015.

Kostrubiec J., *U źródeł badań prawniczych na państwem*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2006, nr 8.

Kotowicz W., *Demokracja partycypacyjna jako typ demokracji* [w:] *Perspektywy rozwoju demokracji partycypacyjnej w Polsce między teorią a praktyką*, red. W. Kotowicz, E Subocz, Olsztyn 2017.

Kotulla M., *Deutsche Verfassungsgeschichte*, Berlin 2008.

Kotulla M., *Petition, Petitionsrecht* [w:] *Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte*, t. 4, red. A. Cordes i in., Berlin 2008.

Kowalski B., *Początki petycji. Starożytność*, „Acta Universitatis Wratislaviensis" 2005, nr 69.

Krause P., *Verfassungsrechtliche Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie* [w:] *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, t. 3, red. J. Isensee, P. Kirchhof, Bonn 2005.

Krings G., *Art. 17 GG* [w:] *Berliner Kommentar zum Grundgesetz*, red. K.H. Friauf, W. Höfling, Berlin 2018.

Krings G., *Art. 45c GG* [w:] *Berliner Kommentar zum Grundgesetz*, red. K.H. Friauf, W. Höfling, Berlin 2018.

Krings G., *Die Petitonsfreiheit nach Art. 17 GG*, „Juristische Schulung" 2004, nr 6.

Krings G., *Die Grenzen der „direkten Demokratie" aus parlamentarischer Sicht* [w:] *Perspektiven und Grenzen „direkter Demokratie"*, red. R. T. Baus, T. Montag, Berlin 2012.

Krüper J., *Bürgerschaftlicher Einfluss auf das Parlament* [w:] *Parlamentsrecht, Praxishandbuch*, red. M. Morlok, U. Schliesky, D. Wiefelspütz, Baden-Baden 2016.

Kuc I., *Prawo petycji do organów władzy publicznej oraz organizacji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej* [w:] *Konstytucyjne podstawy ochrony praw człowieka*, red. R. Kopera, Katowice 2017.

Kulig A., *Formy demokracji bezpośredniej* [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2014.

Kumpf J.H., *Petition* [w:] *Handwörterbuch zur Deutschen Rechtsgeschichte*, red. A. Erler, E. Kaufmann, Berlin 1984.

Kumpf J.H., *Petitionen zur Entstehung der Paulskirchenverfassung 1848/49* [w:] *Mit Petitionen Politik verändern*, red. R. Bockhofer, Baden-Baden 1999.

Kumpf J.H., *Petitionsrecht und öffentliche Meinung im Entstehungspeozeß der Paulskirchenverfassung 1848/49*, Frankfurt am Main 1983.

Kühne J., *Die Reichsverfassung der Paulskirche*, *Vorbild und Verwirklichung im späteren deutschen Rechtsleben*, Frankfurt am Main 1985.

Laband P., *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, t. 1, Tübingen 1876.

Langenfeld C., *Das Petitionsrecht* [w:] *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Demokratie- Bundesorgane*, t. 3, red. J. Isensee, P. Kirchof, Heidelberg 2005.

Lindner R., Riehm U., *Modernisierung des Petitionswesens und der Einsatz neuer Medien*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen" 2009, nr 3.

Linck J., *Ein Plädoyer für starke Bürgerbeauftragte. Thüringer Erfahrungen nutzen*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen" 2011, nr 4.

Lüth H., *Von der Untertanenbitte zum Petitionsrecht* [w:] *Mit Petitionen Politik verändern*, red. R. Bockhofer, Baden-Baden 1999.

Ławniczak A., *Kształtowanie się petycji w polskim porządku prawnym w ujęciu historycznym do 1918 r.* [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M, Jabłoński, Wrocław 2015.

Ławniczak A., *Petycja w II Rzeczpospolitej* [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M, Jabłoński, Wrocław 2015.

Łuczak K., *Pozostawienie skargi bez rozpoznania w postępowaniu uproszczonym* [w:] *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, red. M. Błachucki, G. Sibiga, Wrocław 2017.

Martysz C., *Opinia w sprawie projektu ustawy o petycjach (druk senacki nr 1036)* [w:] *Opinia w sprawie projektu ustawy o petycjach (druk senacki nr 1036)*, Opinie i Ekspertyzy OE-165, Kancelaria Senatu, Warszawa 2011.

Masternak-Kubiak M., Kuczma P., *Prawo petycji jako publiczne prawo podmiotowe (aspekt podmiotowy i przedmiotowy)* [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M, Jabłoński, Wrocław 2015.

Mattern K., *Petitionsrecht* [w:] *Die Grundrechte Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte*, red. F. Neumann, H. Nipperdey, U. Scheuner, Berlin 1954.

Matz W., *Artikel 17 GG* [w:] *Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetz*, red. G. Leibholz, H. Mangoldt, Tübingen 1951.

Merten D., *Negative Grundrechte* [w:] *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa,*, *Grundrechte in Deutschland: Allgemeine Lehren I*, t. 2, red. D. Merten, H. Papier, Heidelberg 2006.

Meyer H., *Volksabstimmungen im Bund: Verfassungslage nach Zeitgeist*, „Juristen Zeitung" 2012, nr 11.

Meyers G., *Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts*, München 1919.

Michalska J., *Petycja jako instrument kontroli społecznej* [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M, Jabłoński, Wrocław 2015.

Mohl R., *Beiträge zur Lehre vom Petitionsrechte in constitutionellen Staate*, „Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft" 1847, nr 1.

Mohl R., *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik*, t. 1, Tübingen 1860.

Mohme D., *Das Petitionsrecht im Vormärz*, Pfaffenweiler 1992.

Moraw P., *Hoftag und Reichstag von den Anfängen im Mittelalter bis 1806* [w:] *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, red. H. Schneider, W. Zeh, Berlin 1989.

Mosca L., Santucci D., *Petitioning Online. The Role of E-Petitions in Web Campaigning* [w:] *Political Campaigning on the Web*, red. S. Baringhorst, V. Kneip, J. Niesyto, Bielefeld 2009.

Mutius A., *Zum personalen Geltungsbereich des Petitionsrechts*, „Verwaltungsarchiv" 1979, nr 2.

Münch I., *Vorbemerkung zu den Art. 1–19 GG* [w:] *Grundgesetz-Kommentar*, t. 1, red. P. Kunig, München 1992.

Narr W., *Erfahrungen mit der „Petition der Petition"* [w:] *Mit Petitionen Politik verändern*, red. R. Bockhofer, Baden-Baden 1999.

Neuhaus H., *Reichstag und Supplikationsausschuss, Ein Beitrag zur Reichsverfassungsgeschichte der ersten Hälfte des 16. Jahrhunderts*, Berlin 1977.

Neuhaus H., *Supplikationsausschuß* [w:] *Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte*, t. 5, red. A. Erler, E. Kaufmann, D. Werküller, Berlin 1998.

Nowacki J., Tobor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2016.

Och J., *Partycypacja wyborcza obywateli jako komponent podmiotowości politycznej* [w:] *Perspektywy rozwoju demokracji partycypacyjnej w Polsce między teorią a praktyką*, red. W. Kotowicz, E Subocz, Olsztyn 2017.

Orłowski W., *Konstytucyjne uwarunkowania prawa petycji* [w:] *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim*, Opinie i Ekspertyzy OE-85, Kancelaria Senatu, Warszawa 2018.

Ożóg M., *Uregulowanie instytucji petycji w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach*, „Przegląd Sejmowy" 2015, nr 5(130).

Pagenkopf M., *Art. 17 GG* [w:] *Grundgesetz Kommentar*, red. M. Sachs, München 2018.

Pateman C., *Participation and democratic theory*, Cambridge 1970.

Pawłowski S., *Opinia dotycząca petycji w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej mającej na celu doprecyzowanie charakteru dotacji uzdrowiskowej oraz zmianę przepisów prawa podatkowego, która umożliwi skuteczniejszy pobór opłaty uzdrowiskowej*, Biuro Analiz Sejmowych, sygn. BAS-WPTK-2736/16.

Pietzner R., *Petitionsausschuß und Plenum*, Berlin 1974.

Piotrowski R., *Konstytucyjne uwarunkowania prawa petycji oraz pożądanych kierunków zmian legislacyjnych w tym zakresie* [w:] *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim*, Opinie i Ekspertyzy OE-85, Kancelaria Senatu, Warszawa 2018.

Piprek J., Ippoldt J., *Wielki słownik niemiecko-polski*, Warszawa 1985.

Piskorz-Ryń A., Wyporska-Frankiewicz J., *Wykorzystanie prawa do petycji w sposób niezgodny z jego celem. Zagadnienia wybrane* [w:] *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, red. M. Błachucki, G. Sibiga, Wrocław 2017.

Pisz M., *Gwarancje realizacji konstytucyjnego prawa do petycji w kontekście ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach*, „Przegląd Legislacyjny" 2016, nr 2(96).

Queitsch P., *Die Prägung des kommunalen Petitionsrechtes nach § 6c GO NW durch Art. 17 des Grundgesetzes*, Münster 1992.

Rauball R., *Art. 17 GG* [w:] *Grundgesetz-Kommentar*, t. 1, red. I. von Münch, P. Kunig, München 1992.

Richter E., Bürger T., *E-Petitionen als Form politischer Partizipation. Welchen Nutzen generieren digitale Petitions-Plattformen*, „Der Bürger im Staat" 2014, nr 4.

Riehm U., Böhle K., Lindner R., *Elektronische Petitionssysteme, Analysen zur Modernisierung des parlamentarischen Petitionswesens in Deutschland und Europa*, Berlin 2013.

Riehm U., Böhle K., Lindner R., Blümel C., *Elektronische Petitionen und Modernisierung des Petitionswesens in Europa*, Berlin 2011.

Riehm U., Coenen C., Lindner R., *Zur Öffentlichkeit des Petitionsverfahrens beim Deutschen Bundestag und beim Schottischen Parlament*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen" 2009, nr 3.

Riehm U., Coenen C., Lindner R., Blümel C., *Bürgerbeteiligung durch E-Petition*, Berlin 2009.

Riehm U., Coenen C., Lindner R., Blümel C., *Öffentliche elektronische Petitionen und bürgerschaftliche Teilhabe*, Berlin 2008.

Riehm U., Trénel M., *Öffentliche Petitionen beim Deutschen Bundestag. Ergebnisse einer Petentenbefragung*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen" 2009, nr 3.

Rinken A., *Das Petitionsrecht als Menschenrecht und als Parlamentsrecht* [w:] *Mit Petitionen Politik verändern*, red. R. Bockhofer, Baden-Baden 1999.

Ritzel H.G., Bücker J., Schreiner H.J., Winkelmann H., *Handbuch für die Parlamentarische Praxis mit Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestag*, Köln 2010.

Rogowski S., *Małe konstytucje (1919–1947–1992)*, „Przegląd Sejmowy" 1999, nr 2(31).

Rohlf D., *Erweiterte Befugnisse für den Petitionsausschuß des Bundestages*, „JuristenZeitung"1976, nr 11/12.

Roll H., *Erläuterungen zum Deutschen Bundesrecht, Erläuterungen zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*, serwis: beck-online.

Roll H., *Zur Vorprüfung von Petitionen an den Bundestag durch die Zentralstelle für Petitionen und Eingaben*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen" 1981, nr 1.

Rosegger H.L., *Petitionen, Bitten und Beschwerden ein Beitrag zur Entwicklungsgeschichte moderner Verfassungen in rechtsvergleichender Darstellung*, Berlin 1908.

Röper E., *Dürfen Petitionsberichte unverständlich sein?* [w:] *Mit Petitionen Politik verändern*, red. R. Bockhofer, Baden-Baden 1999.

Röper E., *Fast überall unzureichende Berichte der Petitionsausschüsse*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen" 2002, nr 2.

Röper E., *Parlamentarische Behandlung von Bürgeranträgen/Volksinitiative*n, „Zeitschrift für Parlamentsfragen" 1997, nr 3.

Röper E., *Petitionsrecht und Privatisierung – ein Spannungsverhältnis*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen" 1999, nr 3.

Röper E., *Notwendige Beteiligung der Parlamente bei den Petitionen an die zuständigen Stellen*, „Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht" 2017, nr 24.

Röper E., *Zwischenruf, Von der Petition zum Runden Tisch, Bürgerbeteiligung mit geringer praktischer Relevanz*, „Zeitschrift für Rechtspolitik" 2012, nr 1.

Rux J., *Direkte Demokratie in Deutschland*, Baden-Baden 2008.

Rytel-Warzocha A., *Instytucja petycji w Polsce oraz w krajach europejskich – stan obecny i perspektywy*, Warszawa 2015.

Sakowska-Baryła M., *Rozpatrywanie skarg przez organy uchwałodawcze jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, red. M. Błachucki, G. Sibiga, Wrocław 2017.

Schick R., *Petitionen, Von der Untertanenbitte zum Bürgerrecht*, Heidelberg 1996.

Schmidt R., *Grundrechte*, Bremen 2006.

Schmidt-Radefeldt R., *Art. 17a GG* [w:] *BeckOK Grundgesetz*, red. V. Epping, C. Hillguber, München 2019.

Schmidt-Radefeldt R., *Art. 45b GG* [w:] *BeckOK Grundgesetz*, red. V. Epping, C. Hillguber, München 2019.

Schmitt Glaeser W., *Die grundrechtliche Freiheit des Bürgers zur Mitwirkung an der Willensbildung* [w:] *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, t. 2, red. J. Isensee, P. Kirchhof, Heidelberg 1987.

Schmitz H., *Einlegung einer Petition durch E-Mail?*, „Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht" 2003, nr 12.

Schneider H., *Grundrechtsschutz durch parlamentarische Kontrolle* [w:] *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Grundrechte in Deutschland: Allgemeine Lehren II*, t. 3, red. D. Merten, H. Papier, Heidelberg 2009.

Schneider H., *Das parlamentarisches System* [w:] *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, red. E. Benda, W. Maihofer, H. Vogel, Berlin 1994.

Scholz P., *Parlamentsreform seit 1969. Eine Bilanz ihrer Wirkungen im Deutschen Bundestag*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen" 1981, nr 2.

Scholz P., *Zur Wirklichkeit des Petitionswesens*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen" 1986, nr 3.

Seidel H., *Das Petitionsrecht, Grundlagen, Verfahren, Reformen*, Frankfurt am Main 1972.

Sekuła P., *Kultura polityczna a konsolidacja demokracji*, Kraków 2009.

Silberkuhl P., *Der Bundestag, Vorbemerkungen* [w:] *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, red. D. Hömig, Baden-Baden 2010.

Składowski K., *Administracja publiczna* [w:] *Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009.

Składowski K., *Konstytucja i pozostałe źródła prawa konstytucyjnego* [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, K. Składowski, Łódź 2010

Składowski K., *Stany nadzwyczajne w państwie* [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, Warszawa 2019.

Specht V., *Organklage der Bundestagsfraktion Bündnis 90- Die Grünen* [w:] *Mit Petitionen Politik verändern*, red. R. Bockhofer, Baden-Baden 1999.

Sokolewicz W., Wojtyczek K., *Art. 63 Konstytucja RP* [w:] *Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.

Stein E., *Staatsrecht*, Tübingen 1995.

Stern K., *Das allgemeine Schutzinstrumentarium für die Grundrechte* [w:] *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, t. 3/2, red. K. Stern, M. Sachs, München 1994.

Steffani W., *§ 49 Formen, Verfahren und Wirkungen der parlamentarischen Kontrolle* [w:] *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, red. H. Schneider, W. Zeh, Berlin 1989.

Stelmach J., Brożek B., *Metody prawnicze*, Kraków 2004.

Stettner R., *Art. 17 GG* [w:] *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, red. W. Kahl, C. Waldhoff, C. Walter, Heidelberg 2018.

Stöhr C., *Anhörungen vor dem Petitionsausschuß als Kontrollinstrument der Opposition?*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen" 1989, nr 1.

Sulikowski A., *„Prawo petycji" a „prawo do składania petycji". Warunki sensowności rozróżnienia* [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M, Jabłoński, Wrocław 2015.

Sztop-Rutkowska K., *Sól demokracji, czyli politycznej tożsamości demokratycznej* [w:] *Perspektywy rozwoju demokracji partycypacyjnej w Polsce między teorią a praktyką*, red. W. Kotowicz, E. Subocz, Olsztyn 2017.

Świeca J., *Ustawa o Rzeczniku Prawo Obywatelskich. Komentarz*, Warszawa 2011.

Terbille M., *Das Petitionsrecht in der Bundesrepublik Deutschland*, Munster 1980.

Tkaczyński J.W., *Prawo ustrojowe Niemiec*, Kraków 2015.

Tuleja P., A*rt. 63 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.

Unger S., *Art. 45c GG* [w:] *Grundgesetz Kommentar*, t. 2, red. P. M. Huber, A. Voßkuhle, München 2018.

Vitzthum W.G., März W., *Das Grundrecht der Petitionsfreiheit*, „Juristen Zeitung" 1985, nr 18.

Vitzthum W.G., März W., *§ 45 Der Petitionsausschuß* [w:] *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, red. H. Schneider, W. Zeh, Berlin 1989.

Vitzthum W.G., *Petitionsrecht und Volksvertretung*, Rheinbreitbach 1985.

Vonderbeck H., *Verwaltungsgerichtliche Klage auf Erlaß eines parlamentarischen Petitionsbescheides*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen" 1974, nr 3.

Vonderbeck H., *Zur Entwicklung des parlamentarischen Petitionsrechts von den Anfängen bis zur jüngsten Neuregelung für den Deutschen Bundestag,* „Zeitschrift für Paralmentsfragen" 1975, nr 2.

Wawzik T., *Das Petitionswesen in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen" 1989, nr 1.

Weber K. [w:] *Creifelds Rechtswörterbuch*, red. K. Weber, München 2007.

Weng G., *Die Bedeutung des Berichterstatters im Parlament*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen" 1984, nr 1.

Willoweit D., *Deutsche Verfassungsgeschichte*, München 2013.

Woike U., *Die Behandlung von Petitionen durch Behörden*, „Die Öffentliche Verwaltung" 1984, nr 10.

Wojtaszczyk K.A., *Bundestag i Bundesrat w Republice Federalnej Niemiec*, Warszawa 1993.

Wójcicka E., *Petycja w prawie konstytucyjnym państw europejskich*, „Ius Novum" 2008, nr 2.

Wójcicka E., *Prawo petycji do parlamentu RFN*, „Studia Prawnicze" 2012, nr 2.

Wójcicka E., *Prawo petycji w Rzeczpospolitej Polskiej*, Warszawa 2015.

Wójcicka E., *Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach – uwagi krytyczn*e, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2017, nr 1.

Würtenberger T., *Art. 45c GG* [w:] *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, red. W. Kahl, C. Waldhoff, C. Walter, Heidelberg 2018.

Würtenberger T., Schenke R.P., *Das parlamentarische Petitionswesen im demokratischen Rechtsstaat* [w:] *Mit Petitionen Politik verändern*, red. R. Bockhofer, Baden-Baden 1999.

Würtenberger T., *Massenpetitionen als Ausdruck politischer Diskrepanzen zwischen Repräsentanten und Repräsentierten*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen" 1987, nr 3.

Würtenberger T., *Massenpetitionen zielen auf politische Richtungskontrolle* [w:] *Mit Petitionen Politik verändern*, red. R. Bockhofer, Baden-Baden 1999.

Wygoda K., *Forma petycji* [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M, Jabłoński, Wrocław 2015.

Zaliwski J., *Prawo petycji a prawo do skargi powszechnej w świetle obowiązujących uregulowań prawnych*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy" 2016, nr 19(2).

Zehn W., *Parlamentarisches Verfahren* [w:] *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, t. 3, red. J. Isensee, P. Kirchhof, Heidelberg 2005.

Zięba-Załucka H., *Każdy* [w:] *Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009,

Zięba-Załucka H., *Prawo petycji jako forma społeczeństwa obywatelskiego*, „Samorząd Terytorialny" 2011, nr 4.

Zięba-Załucka H., *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2010, nr 4.

Zubik M., *Rzecznik Praw Obywatelskich*, „Edukacja Prawnicza" 2021, nr 2.

Zwierzchowski E., *Prawo petycji do niemieckiego Parlamentu Federalnego* [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, red. J. Czajkowski, Kraków 2007.

Żukowski Ł., *Prawo petycji w RFN* [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M, Jabłoński, Wrocław 2015.

Źródła prawa
– Konstytucje Niemiec

Verfassung des Deutschen Reichs z 16 kwietnia 1871, Bundesgesetzblatt des Deutschen Bundes nr 16 (1871), s. 63.

Verfassung des Deutschen Reichs z 11 sierpnia 1919, RGBl. nr 152 (1919), s. 1383.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland z 23 maja 1949, BGBl. I, nr 1 (1949), s. 1.

– Ustawy i inne akty prawne ustawodawcy niemieckiego

Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz z 27 stycznia 1877, BGBl. I, s. 3546.

Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) z 18 sierpnia 1896 r., t.j. z 2 stycznia 2002 r., BGBl. I, nr 2 (2002), s. 42.

Gesetz zur Änderung des Grundgesetztes (Artikel 17a, 45b) z 19 marca 1956 r., BGBl. I, nr 11 (1956), s. 111.

Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) z 9 maja 1975 r., BGBl. I, nr 53 (1975), s. 1077.

Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages (Gesetz nach Artikel 45 c des Grundgesetzes) z 9 lipca 1975 r., BGBl. I, nr 85 (1975), s. 1921.

Gesetz zur Änderung des Grundgesetztes (Artikel 45c) z 15 lipca 1975 r., BGBl. I, nr 83 (1975), s. 1901.

Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages z 2 lipca 1980 r., BGBl. I, nr 46 (1980), s. 1237.

Gesetz über den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestage (Gesetz zu Artikel 45d des Grundgesetzes, WBeauftrG) z 16 czerwca 1982 r., BGBl. I, nr 20 (1982), s. 673.

Grundsätze des Petitionsausschusses über die Behandlung von Bitten und Beschwerden z 8 marca 1989 r., https://www.bundestag.de/ausschuesse/a02/verfahrensgrundsaetze-532086 (16.01.2021).

Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) z 19 marca 1991 r., GBBl. I, nr 18 (1991), s. 686.

Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz, AbgG) z 21 lutego 1996 r., BGBl. I, nr 13 (1996), s. 326.

Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) z 23 stycznia 2003 r., BGBl. I, nr 4 (2003), s. 102.

Gesetz über den Zivildienst der Kriegsdienstverweigerer (Zivildienstgesetz – ZDG) z 17 maja 2005 r., BGBl. I, nr 29 (2005), s. 1346.
Gesetz über die Rechtsstellung der Soldaten (Soldatengesetz – SG), t.j. 30 maja 2005, BGBl. I, nr 31 (2005), s. 1482.
Wehrbeschwerdeordnung z 22 stycznia 2009 r., BGBl. I, nr 5 (2009), s. 81.
Bundesbeamtengesetz z 5 lutego 2009 r., BGBl. I, nr 7 (2009), s. 160.
Wehrpflichtgesetz (WPflG) z 15 sierpnia 2011 r., BGBl. I, nr 45 (2011), s. 1730.

– Ustawy i rozporządzenia polskie

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz.U. nr 5, poz. 46).
Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2021, poz. 735).
Ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1799).
Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja RP (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).
Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1928).
Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (t.j. Dz.U. 2018, poz. 870).

Orzecznictwo
– Orzecznictwo niemieckie

Orzeczenie FTK z 5 kwietnia 1952 r., sygn. 2 BvH 1/52, BVerfG 1, 210.
Orzeczenie FTK z 22 kwietnia 1953 r., sygn. 1 BvR 162/51, BVerfGE 2, 225.
Orzeczenie FTK z 15 stycznia 1958 r., sygn. 1 BvR 400/51, BVerfGE 7, 198, 204.
Orzeczenie FTK z 23 czerwca 1958 r., sygn. 2 BvQ 3/58, BeckRS 1958, 237.
Orzeczenie FTK z 30 lipca 1958 r., sygn. 2 BvF 3/58, 6/58, NJW 1958, 1339.
Orzeczenie FTK z 14 grudnia 1976 r., sygn. 2 BvR 802/75 – BVerfG 43, 142.
Orzeczenie FTK z 1 sierpnia 1978 r., sygn. 2 BvR 1013, 1019, 1034/77, BVerfGE 49, 24.
Orzeczenie FTK z 1 lipca 1981 r., sygn. 1 BvR 444/78.
Orzeczenie FTK z 17 lipca 1984 r., sygn. 2 BvE 11, 15/83, BVerfGE 67, 100.
Orzeczenie FTK z 15 maja 1992 r., sygn. 1 BvR 1553/90, NJW 1992, 3033.
Orzeczenie FTK z 26 września 2006 r., sygn. 1 BvR 605/04, BVerfGK 9, 245.
Orzeczenie FTK z 27 grudnia 2015 r., sygn. 1 BvR 2354/05, BVerfGK 7, 133.
Orzeczenie FTK z 13 marca 2017 r., sygn. 6 C 16/16, NVwZ 2017, 1459.
Orzeczenie FTK z 15 marca 2017 r., sygn. 6 C 28/16, BeckRS 2017, 112355.

Orzeczenie FTS z 31 października 1974 r., sygn. III ZR 45/72, BGHZ 63, 196.
Orzeczenie Wyższego Sądu Administracyjnego w Bremen z 13 lutego 1990 r., sygn. OVG 1 BA 48/89, JZ 1990, 965.
Orzeczenie Wyższego Sądu Krajowego w Monachium z 25 kwietnia 1956 r., sygn. 7 U 1920/55, NJW 1957, 795.
Orzeczenie Wyższego Sądu Krajowego w Nürnberg z 9 lutego 1993 r., sygn. Ws 56/93, NStZ 1993, 455.
Orzeczenie Wyższego Sądu Administracyjnego w Münster z 25 czerwca 1978 r., sygn. XV A 1368/76, NJW 1979, 281.

– Orzecznictwo polskie

Wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK 2001, nr 2, poz. 29.
Wyrok TK z dnia 7 marca 2007 r., sygn. K 28/05, OTK ZU 2007, nr 3A, poz. 24.
Postanowienie NSA z dnia 13 lipca 1983 r., sygn. II SA 983/83, ONSA 1983, nr 2, poz. 57.
Postanowienie NSA z dnia 10 listopada 1992 r., sygn. II SA 2068/92, ONSA 1993, nr 3, poz. 69.
Postanowienie NSA z dnia 18 lutego 1997 r., sygn. III SAB 1/97, LEX nr 29038.
Postanowienie NSA z dnia 9 grudnia 1999 r., sygn. III SAB 7/99, ONSA 2001, nr 1, poz. 27.
Postanowienie NSA z dnia 21 listopada 2000 r., sygn. III SAB 108/99, LEX nr 48017.
Postanowienie NSA z dnia 7 września 2001 r., sygn. II SAB/Wr 17/01, LEX nr 684873.
Postanowienie NSA z dnia 9 lutego 2005 r., sygn. OSK 1110/04, LEX nr 171200.
Postanowienie NSA z dnia 14 października 2010 r., sygn. II OSK 2019/10, LEX nr 743368.
Postanowienie NSA z dnia 17 lutego 2011 r., sygn. I OSK 196/11, LEX nr 1070819.
Postanowienie NSA z dnia 19 stycznia 2012 r., sygn. II OSK 2691/11, LEX nr 1110181.
Postanowienie NSA z dnia 26 stycznia 2016 r., sygn. I OZ 14/16, LEX nr 2032882.
Wyrok NSA z 10 dnia października 2017 r., sygn. II OSK 1906/17, LEX nr 2419456.
Wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2020 r., sygn. I OSK 2909/19, LEX nr 2974110.
Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 7 grudnia 2006 r., sygn. I SA/Wa 1785/06, LEX nr 320599.
Postanowienie WSA w Lublinie z dnia 10 lutego 2016 r., sygn. III SAB/Lu 1/16, LEX nr 1983180.
Postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 19 lipca 2019 r., sygn. III SA/Gd 236/19, LEX nr 2697843.
Postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 20 stycznia 2020 r., sygn. II SA/Gl 1599/19, LEX nr 2766002.
Postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 30 września 2020 r., sygn. II SAB/Po 81/20, LEX nr 3057809.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 kwietnia 2017 r., sygn. II SA/Wa 75/17, LEX nr 2331653.

Inne źródła

Banaszak B., Malicka A., Tłumaczenia Ustawy Zasadniczej RFN, http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/niemcy.html (10.02.2020).

Bericht des Bürgerbeauftragten Rheinland-Pfalz, LT-Drs. 13/1423, http://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/drucksachen/1423-13.pdf (10.02.2020).

Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 1977/1978, BT-Drucksache 8/3036, https://dserver.bundestag.de/btd/08/030/0803036.pdf (10.02.2020).

Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 1979, BT-Drucksache 8/4140, https://dserver.bundestag.de/btd/08/041/0804140.pdf (10.02.2020).

Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 1980, BT-Drucksache 9/549, https://dserver.bundestag.de/btd/09/005/0900549.pdf (10.02.2020).

Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 1981, BT-Drucksache 9/1729, https://dserver.bundestag.de/btd/09/017/0901729.pdf (10.02.2020).

Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 1982, BT-Drucksache 9/2389, https://dserver.bundestag.de/btd/09/023/0902389.pdf (10.02.2020).

Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 1983, BT-Drucksache 10/1193, https://dserver.bundestag.de/btd/10/011/1001193.pdf (10.02.2020).

Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 1984, BT-Drucksache 10/2979, https://dserver.bundestag.de/btd/10/029/1002979.pdf (10.02.2020).

Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 1985, BT-Drucksache 10/5504, https://dserver.bundestag.de/btd/10/055/1005504.pdf (10.02.2020).

Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 1986, BT-Drucksache 10/6807, http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/10/068/1006807.pdf (10.02.2020).

Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 1987, BT-Drucksache 11/2346, https://dserver.bundestag.de/btd/11/023/1102346.pdf (10.02.2020).

Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 1988, BT-Drucksache 11/4570, https://dserver.bundestag.de/btd/11/045/1104570.pdf (10.02.2020).

Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 1989, BT-Drucksache 11/7130, https://dserver.bundestag.de/btd/11/071/1107130.pdf (10.02.2020).

Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 1990, BT-Drucksache 12/683, https://dserver.bundestag.de/btd/12/006/1200683.pdf (10.02.2020).

Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 1991, BT-Drucksache 12/2566, https://dserver.bundestag.de/btd/12/025/1202566.pdf (10.02.2020).

Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 1992, BT-Drucksache 12/4961, https://dserver.bundestag.de/btd/12/049/1204961.pdf (10.02.2020).

Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 1993, BT-Drucksache 12/7396, https://dserver.bundestag.de/btd/12/073/1207396.pdf (10.02.2020).

Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 1994, BT-Drucksache 13/1415, https://dserver.bundestag.de/btd/13/014/1301415.pdf (10.02.2020).

Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 1995, BT-Drucksache 13/4498, https://dserver.bundestag.de/btd/13/044/1304498.pdf (10.02.2020).

Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 1996, BT-Drucksache 13/8000, https://dserver.bundestag.de/btd/13/080/1308000.pdf (10.02.2020).

Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 1997, BT-Drucksache 13/10500, https://dserver.bundestag.de/btd/13/105/1310500.pdf (10.02.2020).

Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 1998, BT-Drucksache 14/1390, https://dserver.bundestag.de/btd/14/013/1401390.pdf (10.02.2020).

Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 1999, BT-Drucksache 14/3456, https://dserver.bundestag.de/btd/14/034/1403456.pdf (10.02.2020).

Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2000, BT-Drucksache 14/5882, https://dserver.bundestag.de/btd/14/058/1405882.pdf (10.02.2020).

Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2001, BT-Drucksache 14/9146, https://dserver.bundestag.de/btd/14/091/1409146.pdf (10.02.2020).

Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2002, BT-Drucksache 15/920, https://dserver.bundestag.de/btd/15/009/1500920.pdf (10.02.2020).

Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2003, BT-Drucksache 15/3150, https://dserver.bundestag.de/btd/15/031/1503150.pdf (10.02.2020).

Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2004, BT-Drucksache 15/5570, https://dserver.bundestag.de/btd/15/055/1505570.pdf (10.02.2020).

Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2005, BT-Drucksache 16/2500, http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/025/1602500.pdf (10.02.2020).

Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2006, BT-Drucksache 16/6270, https://dserver.bundestag.de/btd/16/062/1606270.pdf (10.02.2020).

Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2007, BT-Drucksache 16/9500, https://dserver.bundestag.de/btd/16/095/1609500.pdf (10.02.2020).

Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2008, BT-Drucksache 16/13200, https://dserver.bundestag.de/btd/16/132/1613200.pdf (10.02.2020).

Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2009, BT-Drucksache 17/2100, https://dserver.bundestag.de/btd/17/021/1702100.pdf (10.02.2020).

Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2010, BT-Drucksache 17/6250, https://dserver.bundestag.de/btd/17/062/1706250.pdf (10.02.2020).

Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2011, BT-Drucksache 17/9900, https://dserver.bundestag.de/btd/17/099/1709900.pdf (10.02.2020).

Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2012, BT-Drucksache 17/13660, http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/17/136/1713660.pdf (10.02.2020).

Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2013, BT-Drucksache 18/1300, https://dserver.bundestag.de/btd/18/013/1801300.pdf (10.02.2020).

Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2014, BT-Drucksache 18/4990, https://dserver.bundestag.de/btd/18/049/1804990.pdf (10.02.2020).

Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2015, BT-Drucksache 18/8370, https://dserver.bundestag.de/btd/18/083/1808370.pdf (10.02.2020).

Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2016, BT-Drucksache 18/12000, http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/120/1812000.pdf (10.02.2020).

Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2017, BT-Drucksache 19/2250, http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/022/1902250.pdf (10.02.2020).

Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2018, BT-Drucksache 19/9900, http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/099/1909900.pdf (10.02.2020).

Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2019, BT-Drucksache 19/21900, https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/219/1921900.pdf (10.02.2020).

Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2020, BT-Drucksache 19/29900, https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/299/1929900.pdf (9.10.2021).

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes, BT-Drucksache 5/3965, https://dserver.bundestag.de/btd/05/039/0503965.pdf (10.02.2020).

Entwurf eines Gesetzes über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages (Gesetz nach Artikel 45 c des Grundgesetzes), BT-Drucksache 7/581, https://dserver.bundestag.de/btd/07/005/0700581.pdf (10.02.2020).

Leksykon PWN, red. A. Karwowski, Warszawa 1972.

Petycja nr BKSP-145-144/16 z dnia 24 października 2016 r. w sprawie zmiany art. 17 ust. 2 pkt 2 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. 2016, poz. 716 ze zm.) w zakresie usunięcia wątpliwości interpretacyjnych co do prawa gminy do pobierania opłaty uzdrowiskowej od osób przebywających w szpitalach uzdrowiskowych, http://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/145-144-16/$file/145-144-16.pdf (4.08.2020).

Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, BT-Drucksache 7/5924, http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/07/059/0705924.pdf (13.02.2021).

Słownik wyrazów obcych, red. J. Tokarski, Warszawa 1980.

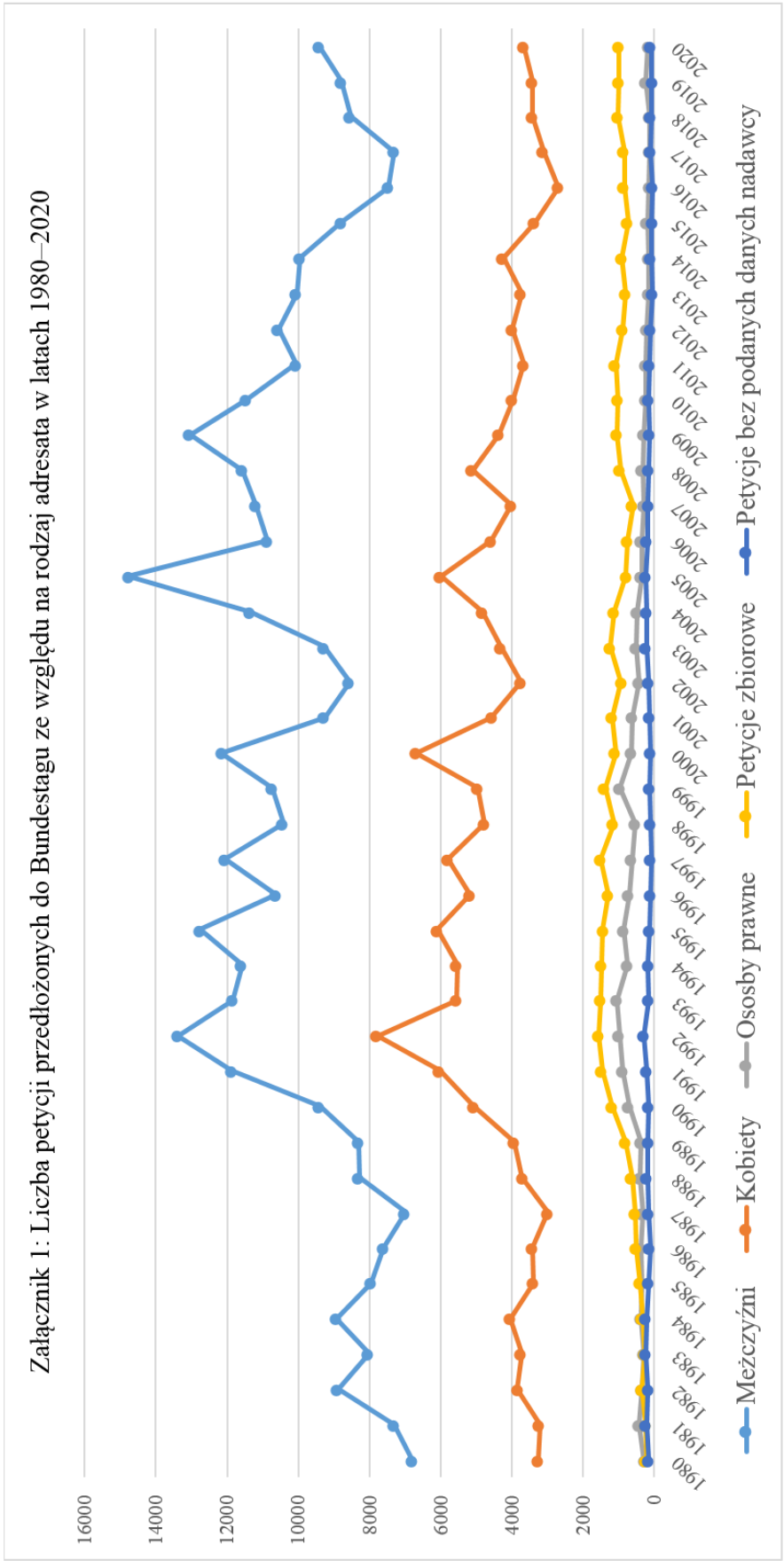
Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten, Jahresbericht 2019, BT-Drucksache 19/16500, https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/165/1916500.pdf (1.09.2020).

Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten, Jahresbericht 2020, BT-Drucksache 19/26600, https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/266/1926600.pdf (9.10.2021).

Uzasadnienie projektu ustawy o petycjach, druk sejmowy Sejmu VII kadencji nr 2135, https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/468173F83ED010BFC1257C7D0044FEB7/%24File/2135.pdf (13.02.2020).

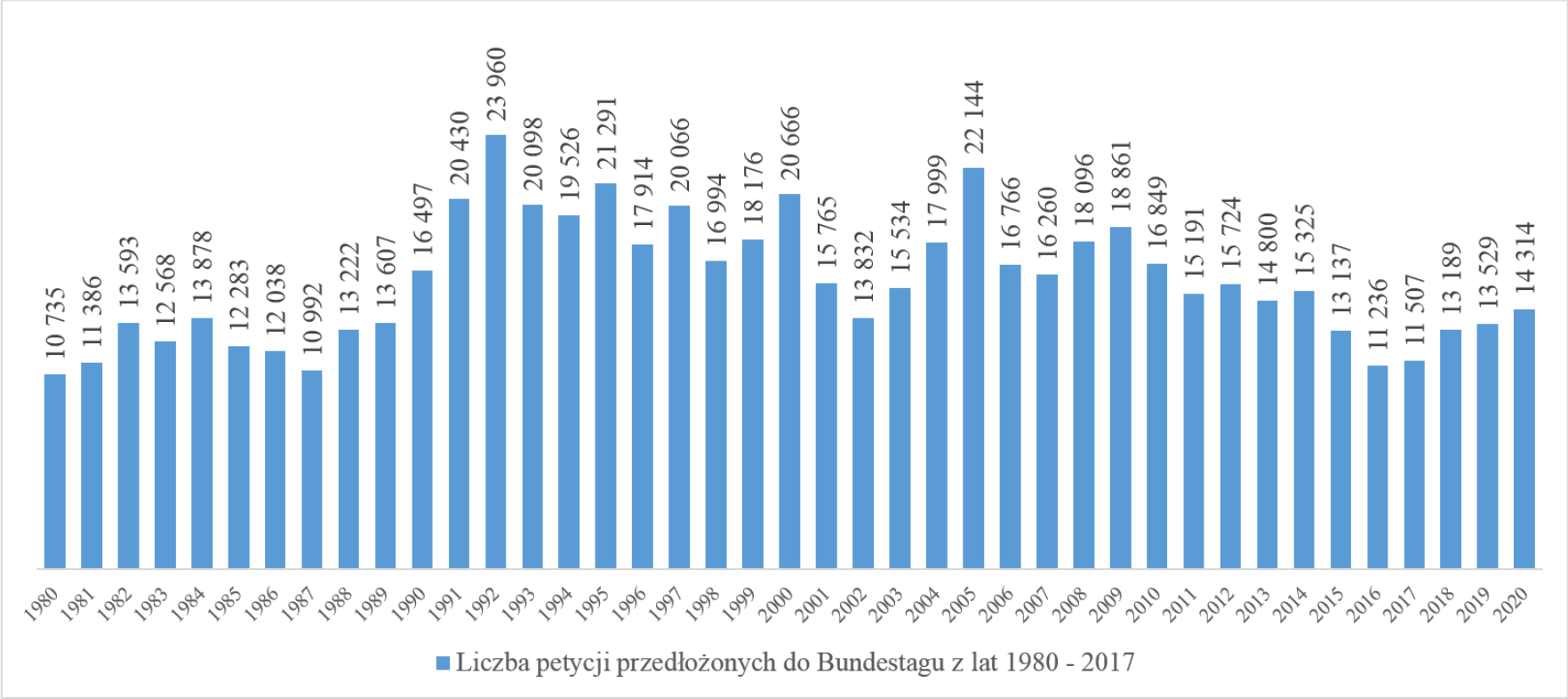
Zwischenbericht der Enquete-Kommission für Fragen der Verfassungsreform, BT-Drucksache 6/3829, http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/06/038/0603829.pdf (13.02.2020).

Załączniki



Źródło: Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 1980–2020.

Załącznik 2: Liczba wszystkich petycji przedłożonych do Bundestagu z lat 1980–2020



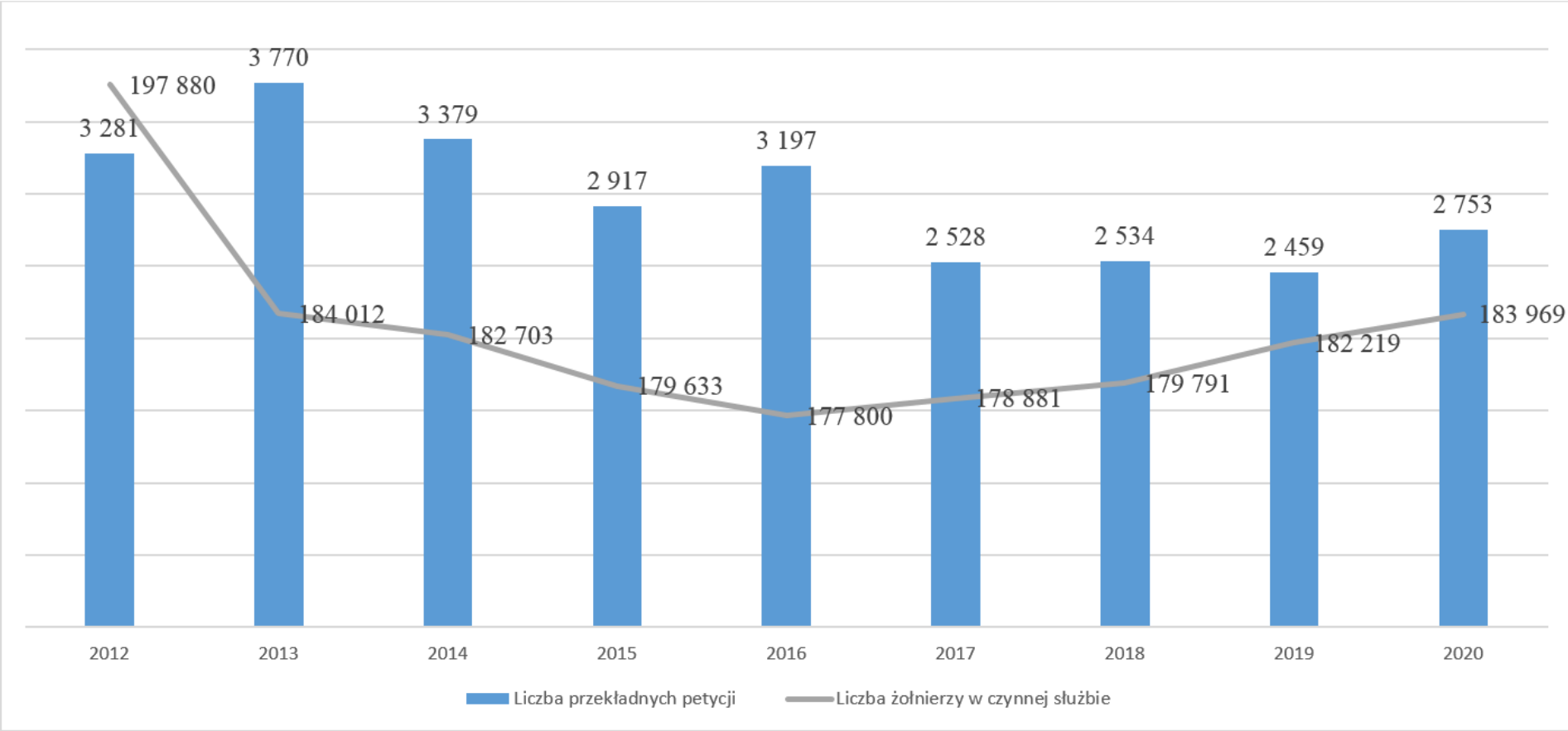
Źródło: Bericht des Petitionsausschusses 2020, Drucksache 19/29900, s. 75–76.

Załącznik 3: Zestawienie sposobu rozpatrzenia petycji przesłanych do Bundestagu w latach 2014–2020

	2014	*	2015	*	2016	*	2017	*	2018	*	2019	*	2020	*
Uznane za pozytywnie załatwione	1743		1180		774		582		1206		856		1291	
Przesłane rządowi federalnemu:														
– do uwzględnienia	1		4		2		4		0		0		8	
– do rozważenia	31		25		19		36		1		49		10	
– jako materiał	448		329		470		212		54		324		340	
– rzeczowe przesłanie	502	1	289		104	4	68		20		185		142	
Przesłane do wiadomości klubów parlamentarnych	42	586	8	175	15	102	6	114	74	18	88	119	38	71
Przesłane parlamentowi EU	20	131	15	201	16	50	21	99	4	55	24	73	27	34
Przesłań parlamentom związkowym	93		21	27	24	302	126	14	23	4	34	66	31	33
Wniosek nie został pozytywnie rozpatrzony	6618		4956		4260		2764		2987		4859		4951	
Łączna liczba petycji rozpatrzonych przez Komisje Petycji:	**9498**		**6827**		**5684**		**3819**		**4369**		**6419**		**6838**	
Petycje rozpatrzone bez udziału Komisji:														
Załatwianie spraw poprzez porady, informacje, wskazówki, przesyłanie materiałów itp.	5130		4943		4131		3961		3636		3754		3612	
Wyrażanie opinii bez adresu nadawcy, anonimowych, zagmatwanych, obraźliwych itp.	2102		1874		1583		1581		1745		2055		2693	
Przedłożenie do parlamentu właściwego kraju związkowego	1293		1121		919		935		831		550		896	
Razem:	**8525**		**7938**		**6633**		**6477**		**6212**		**6359**		**7201**	
Łączna liczba rozpatrzonych petycji w danym roku:	**18023**		**14765**		**12317**		**10296**		**10581**		**12778**		**14039**	

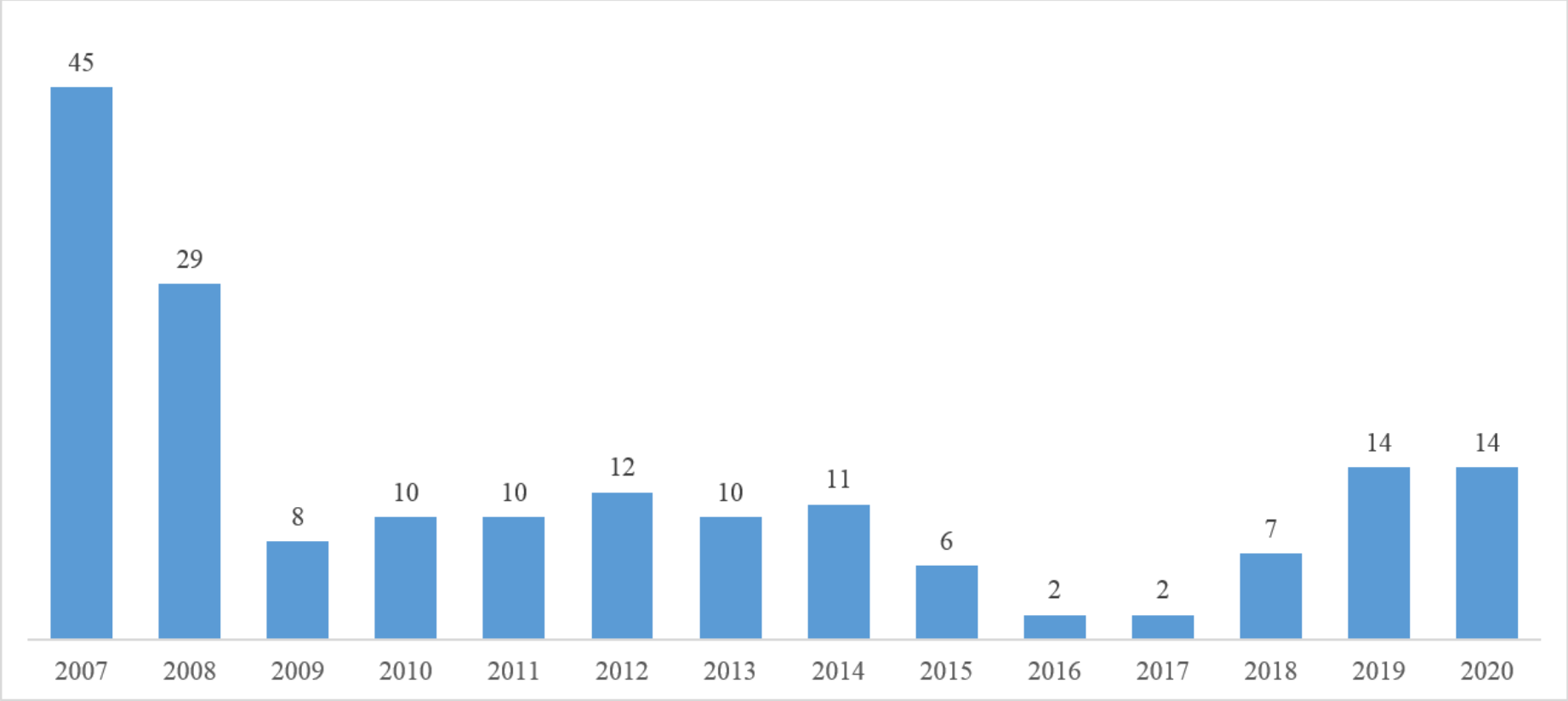
* Dodatkowe uchwały podjęte przez Bundestag w niektórych przypadkach.
Źródło: Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2014–2020.

Załącznik 4: Liczba petycji przedkładanych do Pełnomocnika Bundestagu ds. Sił Zbrojnych w latach 2012–2019



Źródło: Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten, Jahresbericht 2020, BT-Drucksache 19/26600, https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/266/1926600.pdf (9.10.2021), s. 130.

Załącznik 5: Liczba petycji rozpatrywanych na publicznych posiedzeniach Komisji Petycji w latach 2007–2020



Źródło: Bericht des Petitionsausschusses, Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2006–2020.