

**Recenzja rozprawy doktorskiej Pana magistra Filia Zygmunta Wichrowskiego
zatytułowanej „Petycja do Bundestagu Republiki Federalnej Niemiec”, przygotowanej
pod kierunkiem Pana dr hab. Marcina Dąbrowskiego na Wydziale Prawa i
Administracji w Uniwersytecie Warmińsko – Mazurskim w Olsztynie**

Prawo do petycji w prawodawstwie polskim jest zagadnieniem, które było już wielokrotnie podejmowane przez polską doktrynę prawa. Jednakże zagadnienia związane z petycją do Bundestagu nie było do tej pory w zasadzie przedmiotem polskich badań prawnoporównawczych. Uznaję, więc wybór tematu ocenianej rozprawy doktorskiej za trafnie wybrany. Tym bardziej, że uważam, że doświadczenia ustrojowe innych państw mogą stanowić inspirację dla polskich rozwiązań prawodawczych.

Praca składa się z pięciu rozdziałów, które są logiczną konsekwencją przyjętych założeń badawczych. Trzeba jednakże zaznaczyć, że rozdział V dotyczący polskich rozwiązań prawnych stanowi niejako odrębny element w pracy, który posiada w pewnym stopniu autonomiczny do reszty pracy charakter. Uzasadnienie tego znajdujemy wszak we wskazanych we wstępie celach pracy. Doktorant wskazuje na s. 9, że jednymi z celów badawczych jest wskazanie: „Które z 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”. Uważam, że rozdział V miał ułatwić Autorowi udzielenie odpowiedzi na postawione we wstępie pytania.

Doktorant we wstępie precyzyjnie wskazał jakimi metodami badawczymi ma zamiar się posługiwać. Zastosował w pracy następujące metody badawcze: – historyczno-prawną, dogmatyczno-prawną, językowo-logiczną, porównawczo-prawną, socjologiczne, Lektura pracy skłania mnie do wniosku, że Doktorant prawidłowo zastosował przywołane metody badawcze.

Cel pracy oraz założone hipotezy zostały jasno określone we wstępie do pracy. Pierwszoplanowy cel badawczy, Doktorant wyraził w pierwszych słowach pracy: „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.” (str. 6) Rozwinięciem cytowanego celu pracy jest postawienie dwóch zasadniczych pytań badawczych: 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?” (str. 9). Przeprowadzenie tej analizy miało wspomóc, realizowanie bardziej szczegółowych zamierzeń badawczych, które Autor klarownie wskazał w dalszej części wstępu (s. 9). „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? (str. 9).”

W pracy wykorzystana została bogata baza źródłowa – ponad 20 aktów normatywnych, polskich i niemieckich. Ponadto kilkadziesiąt orzeczeń sądów konstytucyjnych i administracyjnych, sądów polskich i niemieckich. Uzupełnienie bazy źródłowej stanowi kilkanaście dokumentów (druki urzędowe i opracowania) i stron internetowych. Atutem jest bogata literatura wykorzystana w pracy. Składa się na nią ponad 250 pozycji w formie monografii i artykułów naukowych. Należy podkreślić, że w pracy została wykorzystana pokaźna literatura w języku niemieckim, co ze względu na temat pracy jest naturalne. Jednocześnie z satysfakcją zauważam, że polska literatura przedmiotu została w pełni wykorzystana w pracy.

Uwagi szczegółowe

W rozdziale pierwszym zatytułowanym „Rozwój prawa do petycji” Autor przedstawił rozwój analizowanego prawa w historii Niemiec. Choć początek rozważań rozpoczyna od średniowiecznych suplik, to główny punkt ciężkości pracy został skoncentrowany na analizie Konstytucji Cesarstwa Niemieckiego z 1849 r., Konstytucji Cesarstwa Niemieckiego z 1871 r., Konstytucji Republiki Weimarskiej z 1919 r. Autor umiejętnie wyeksponował najważniejsze wątki w historycznej analizie prawa do petycji w Niemczech, wskazując jak dawne dylematy wpływają na aktualną regulację prawodawczą. Tytułem przykładu można wskazać, rozważania na temat różnicy między skargą a prośbą (s. 22); prawo jednostki i prawo grup do przedstawienia petycji (s. 22); ochrona interesu indywidualnego, a ochrona interesu publicznego (s. 25-26); kwestia przedstawicielstwa narodu, która nie odnosi się do organów wybieranych samorządu terytorialnego (s. 27). Rozważania historyczna są prowadzone przez Autora z umiarem. Jednakże mam dwie wątpliwości. Po pierwsze, nie widzę potrzeby umieszczania w rozdziale pkt. 3 „Zagraniczne ustawodawstwo dotyczące prawa do petycji”. Fragment ten ma niewiele więcej niż stronę i w zasadzie niczego nie wnosi. Po drugie, uważam, że omawiając okres totalitarnego państwa lat 1939 – 1949 Autor nie wyeksponował, że w państwie totalitarnym zarówno prawo ustrojowe, jak również prawa podmiotowe obywateli są fikcyjne i chyba w podobnym duchu należy oceniać w tym czasie prawo do petycji. Czy analiza prawna instytucji fikcyjnej ma sens w pracy zasadniczo poświęconej funkcjonowaniu prawa w warunkach demokratycznego państwa prawa. Tym niemniej rozdział historyczny wprowadzający do dalszych analiz uważam za potrzebny i umiejętnie napisany. Jego wartością jest wskazanie jak wiele współczesnych problemów dostrzeganych było już w przeszłości, a jednocześnie możemy dostrzec genezę przyjętych aktualnie rozwiązań. Analiza wcześniejszych regulacji prawnych zwraca uwagę na genezę określonych instytucji, ale nie dominuje nad zasadniczymi rozważaniami prowadzonymi w dalszych rozdziałach.

Rozdział II „Współczesne prawo do petycji w RFN” jest skrupulatnym opisem prawa do petycji w niemieckim prawie konstytucyjnym. Rozważania rozpoczyna analiza art. 17 Ustawy Zasadniczej w odniesieniu do innych przepisów niemieckiej Konstytucji (s. 35- 36). W dalszej części rozdziału ocenie poddane zostają ponadto przepisy ustawowe i regulaminowe. W rozdziale omówione zostały strony podmiotowa i przedmiotowa instytucji. Autor przywołał dyskusję uczonych niemieckich na temat definicji pojęcia, treści petycji jak również jej formy. W wielu miejscach Autor formułuje interesujące uwagi. Na s. 48 - znajduje się ciekawe spostrzeżenie dotyczące niedopuszczalności petycji, na s. 52 - omówiona została kwestia dopuszczalności zgłoszenie petycji w innym języku niż niemiecki. Istotne w tej części pracy

jest w pkt 8 dokonanie klasyfikacji petycji. Wprawdzie ten wątek zostanie jeszcze skonkretyzowany w rozdziale IV, lecz w tamtej części uwaga zostanie skoncentrowana na procedurze ich rozpatrzenia. Interesujące są także fragmenty dotyczące wyjaśnienia pojęć: uprawnionej do złożenia petycji osoby prawnej; właściwego organu; przedstawicielstwa narodu, z celnymi spostrzeżeniami na temat Bundesratu;

Atutem tej części pracy jest korzystanie przez Autora z praktyki, ilustrującej stosowanie przepisów Konstytucji i regulaminów. Uważam, że owej praktyki Autor mógłby przytoczyć więcej, byłaby ona doskonałą ilustracją dla analizy zagadnień prawnych. Dowodem na to może być przykład petycji złożonej przez obywatela Uzbekistanu (s. 56). Generalne wrażenie płynące z lektury rozdziału jest takie, że bardzo starannie Autor przedstawił prawo do petycji, patrząc na nie z rozmaitych perspektyw. W tej części jedyne zastrzeżenie zgłaszam do uwag zawartych w podsumowaniu. Sądzę, że uwagi odnoszące się do prawa polskiego są nie na miejscu w podsumowaniu rozdziału w całości dotyczącego prawa niemieckiego. Nie ma ich wiele tym niemniej podsumowanie jak sama nazwa wskazuje kończy wątki podjęte wcześniej, a w nich odniesień do Polski nie było.

W rozdziale III, „Bundestag jako adresat petycji” Doktorant podjął się opisu roli parlamentu i jego organów w wykonywaniu prawa do petycji. Główny punkt ciężkości w tej części pracy położony został na Komisji Petycji Bundestagu jak organowi o centralnej roli w stosowaniu tej instytucji. Pozycja Komisji, jej status relacja z innymi organami, jak również uprawnienia zostały przedstawione rzetelnie i szczegółowo. Autor ponownie sięgnął do praktyki, ilustrując swoje rozważania ciekawymi danymi statystycznymi (s. 84 i n.) Wątki, które warto wyeksponować, a które w tej części często się przewijają to rozważania na temat tego: czy prawo do petycji można uznać za element demokracji bezpośredniej; relacja prawa do petycji z prawem do informacji; czy też powiązanie tej instytucji z funkcją kontrolną parlamentu. Rozdział ten, który pod pewnymi względami wiele łączy z poprzednim, zasługuje na równie wysoką ocenę. Interesujący fragment dotyczy Pełnomocnika Bundestagu ds. Sił Zbrojnych, ma on istotny walor poznawczy, szczególnie ze względu na brak takiego odpowiednika w Polsce. Tym niemniej, niektóre twierdzenia, które padają w tej części pozostawiają pewne wątpliwości. W istocie Autor nie dowiódł twierdzenia, że działalność Pełnomocnika w sprawach indywidualnych jest skuteczniejsza niż działania komisji (s. 116). Może tak jest, lecz w pracy Autor tego nie dowodzi. Przywołuje również Pan dyskusję na temat: „Pełnomocnik a zasada podziału władz”, lecz nie zajmuje w tej sprawie klarownego

stanowiska, pominąwszy kwestię, że jak sądzę, dla realizacji prawa do petycji nie ma to w istocie żadnego znaczenia.

Rozdział IV „Procedura rozpatrzenia petycji i praktyka parlamentarna” jest omówieniem postępowania związanego z rozpatrywaniem petycji. Doktorant precyzyjnie opisał ten proces poświęcając należytą uwagę poszczególnym jego etapom. Warto podkreślić, że prowadzoną analizę wzbogaca przedstawienie także danych statystycznych, które zwracają uwagę na skalę zjawiska. Rozdział ma istotne walory poznawcze, szczególnie, że brak opracowań na ten temat w polskim piśmiennictwie. Istotny walor poznawczy w tym kontekście ma analiza petycji publicznych. Procedura została przedstawiona należycie i wyczerpująco. Dla mnie jako recenzenta, który nie jest miłośnikiem zagadnień proceduralnych, ta część pracy jawiła się jako najmniej ciekawa. Dane statystyczne, które znalazły się w rozdziale uczyniły go bardziej interesującym, to dobry pomysł Autora.

W rozdziale piątym „Prawo do petycji w Polsce na tle porównawczym” Autor dokonał analizy wybranych zagadnień związanych z petycją, w kontekście polskich uregulowań. Zamysłem Doktoranta, jak sądzę, było przeprowadzenie krytycznej oceny polskiej regulacji, odniesienie jej do niemieckiej i zaproponowanie pożądaných, zdaniem Autora, zmian w polskim prawie. Powstaje pytanie czy ten zabieg został zrealizowany? Z jednej strony znalazły się w tym rozdziale materie z tej perspektywy zbędne. Uważam za takie rys historyczny. Z drugiej strony oczekiwałbym śmielszego formułowania postulatów *de lege ferenda*. Autor je sformułował, ich esencję stanowi podsumowanie do rozdziału, tym niemniej myślę, że brakło mi w tej części szerszej próby zaproponowania recepcji niemieckich rozwiązań w Polsce. Na stronie 171 Autor napisał: *„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”*. Zgadzam się w pełni z tym poglądem. Sądzę więc, że możliwe byłoby dokonanie przez Autora szerszej „oferty” zmian regulacyjnych. Szczególnie, że w pracy dowiódł znajomości omawianej materii. Zdaję sobie sprawę faktu, że rozważania dotyczące Polski mają charakter poboczny, przesądza o tym temat pracy. Jednakże jeśli Autor zdecydował się na umieszczenie w pracy rozdziału V, szkoda, że nie nadał mu takiego wymiaru. Jest to nie tyle zarzut do Autora, ile raczej odmienna perspektywa, prezentowana przez recenzenta, a związana z oczekiwaniami w stosunku do ostatniego rozdziału. Nie jest to rzecz jasna zastrzeżenie o charakterze merytorycznej oceny rozdziału, ta bowiem nie budzi u mnie zastrzeżeń. Może skłoni to Autora, w przyszłości, do

przygotowania takiego opracowania, lub przebudowy rozdziału V przed publikacją doktoratu w formie książki.

Dysertację kończy 8-stronnicowe „Zakończenie”. Należy podkreślić, że Autor na końcu z każdego rozdziałów zamieszczał podsumowanie toczonych rozważań. Tym samym w „słowie końcowym” odniósł się do kwestii zasadniczych, formułując ponownie postulaty de lege ferenda i pewne generalne konkluzje. „...”.prawo do petycji umożliwia wypełnienie luk systemu prawa i systemu demokracji. (...) rozwijanie prawa do petycji może być sposobem na polepszenie jakości debaty publicznej”. Trafne wnioski, obawiam się jednakże, że w Polsce aktualnie zupełnie nie realne, co rzecz jasna nie jest winą Autora tych słów.

Na koniec trzeba odpowiedzieć na pytanie czy zasadniczy cel badawczy sformułowany we wstępie przez Autora został zrealizowany. Na ponad 200 stronach Autor przeprowadził wywody, które są przekonujące, mają mocne podstawy warsztatowe i dogmatyczne. Autor przekonująco uzasadnił swoje stanowisko i osiągnął zaplanowane cele badawcze.

Uwagi końcowe

Pan magister Filip Zygmunt Wichrowski wykazał się w swojej dysertacji wiedzą, umiejętnością dokonywania analizy aktów normatywnych oraz korzystania z dorobku nauki polskiej i niemieckiej, samodzielnością w formułowaniu sądów, Praca jest poprawna językowo, napisana klarownym, zrozumiałym językiem. Odpowiada wymogom formalnym pracy naukowej.

Stwierdzam, że dysertacja. „Petycja do Bundestagu Republiki Federalnej Niemiec” spełnia ustawowe kryteria stawiane pracom doktorskim i wymagania przewidziane w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. 2003, Nr 65, poz. 595 ze zm.) w zw. z art. 179 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. 2018, poz. 1669 ze zm.) i dlatego wnioskuję o dopuszczenie magistra Filipa Zygmunta Wichrowskiego do dalszych etapów postępowania.

Dr hab. Konrad Skłodowski, prof. UŁ

