

Ewa Wójcicka ■

PRAWO PETYCJI DO PARLAMENTU REPUBLIKI FEDERALNEJ NIEMIEC

I. Wprowadzenie

Prawo do składania petycji jest jednym z praw podstawowych, gwarantowanych w art. 17 Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r. Stosownie do jego treści „każdy ma prawo indywidualnie lub wspólnie z innymi do zwracania się z pisemnymi prośbami lub skargami do właściwych organów i do przedstawicielstwa narodu”. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie niemieckiego modelu prawa petycji, realizowanego przed Parlamentem Federalnym. Przegląd rozwiązań przyjętych w Republice Federalnej Niemiec został dokonany w celu stworzenia możliwości porównania oraz ewentualnego przeniesienia sprawnie funkcjonujących wzorców na grunt polski. W artykule zastosowano metodologię analizy obowiązujących regulacji prawnych, w tym regulaminów i procedur obowiązujących w Bundestagu w odniesieniu do postępowania z petycjami.

II. Geneza prawa petycji

Termin „petycja” ukształtował się w starożytnym Rzymie w VI–IV w. p.n.e. Etymologia słowa „petycja” wywodzi się z łac. *petitio* oznaczającego prośbę, żądanie. Słownikowe definicje petycji podkreślają, iż jest to pismo skierowane do

władzy mającej możliwość zmiany określonego stanu rzeczy¹, wnoszone zwykle w imieniu zbiorowości, zawierające postulaty, wnioski lub prośby².

Prawo petycji ma w Niemczech odległą i bogatą tradycję. Jego początki sięgają końca średniowiecza. W ówczesnym okresie przysługiwało ono nie jednostce, lecz stanom niemieckich państw terytorialnych. Podmioty te miały prawo „kierować do rządzącego skargi i prośby w zakresie dobra publicznego dotyczące zapobiegania, unieważniania, nakładania kar i orzekania odszkodowań wynikających z wystąpienia przeciwko dobru państwa oraz stanowi prawnemu”³.

Przyjmuje się, iż pierwszą normatywną podstawę do przedkładania petycji przyjęto w Powszechnym Prawie Pruskim (*Allgemeines Preußisches Landrecht*) z 1794 r. Akt ten przewidywał, iż każdy powinien posiadać swobodę zgłoszenia wątpliwości, zarzutów czy zastrzeżeń wobec ustaw i innych zarządzeń w państwie (§ 156, sekcja II, pkt 20). Narodziła się wówczas petycja polityczna, której przedmiotem były nie pojedyncze, lecz ogólne interesy danej społeczności⁴.

W Konstytucji Związku Niemieckiego z 1815 r. prawo petycji postrzegane było jako „prawo parlamentu do przedkładania monarsze próśb i skarg”⁵. Indywidualny obywatel mógł wprawdzie zwrócić się ze swoimi prośbami lub skargami do panującego, lecz wyłącznie za pośrednictwem parlamentu. Niektóre niemieckie konstytucje związkowe, wzorując się na angielskiej Karcie Praw z 1689 r.⁶, również przyznały możliwość składania petycji. W § 36 Konstytucji Saksońskiej z 4 września 1831 r. prawo do „składania pisemnych skarg” (akapit 1) czy do „wyrażania swoich życzeń i skarg bezpośrednio do rządzącego” (akapit 3) zostało zagwarantowane wszystkim obywatelom przez władzę zwierzchnią. Podobną regulację zawierała Konstytucja Saksonii-Hildburghausen, Królestwa Saksonii, Księstwa Elektoratu Hesji oraz Księstwa Saksonii-Altenburgii⁷.

¹ A. Latusek (red.), *Wielki słownik wyrazów obcych*, Kraków 2008, s. 676.

² A. Markowski, R. Pawelec, *Wielki słownik wyrazów obcych i trudnych*, Warszawa 2001, s. 581.

³ M. Terbille, *Das Petitionsrecht in der Bundesrepublik Deutschland. Genese, Geltungsgrund und Ausgestaltung*, Münster 1980, s. 2.

⁴ *Aus der Geschichte des Petitionsrechts*, www.landtag.sachsen.de (pobrano 15.02.2012 r.).

⁵ H. J. Vonderbeck, *Zur Entwicklung des parlamentarischen Petitionsrechts von den Anfängen bis zur jüngsten Neuregelung für den Deutschen Bundestag*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen” 1975, z. 2, s. 179.

⁶ Karta Praw z 1689 r. potwierdziła indywidualne prawo poddanych do składania petycji do króla i zakazała jakichkolwiek represji wobec osób z nimi występujących. Prześladowanie lub więzienie osób wnoszących petycje uznano za sprzeczne z prawem. N. Banaszak, *Problematyka petycji jako formy kontroli społecznej*, „Casus” 2003, nr 29, s. 12.

⁷ M. Terbille, *Das Petitionsrecht in der Bundesrepublik Deutschland. Genese, Geltungsgrund und Ausgestaltung*, Münster 1980, s. 12.

Rozwój konstytucjonalizmu i państwa prawnego wywarł istotny wpływ na kształt prawa petycji. W projekcie konstytucji frankfurckiej z 28 marca 1849 r. szeroko został określony katalog wolności i praw zasadniczych obywateli⁸. § 159 Konstytucji przyznawał każdemu obywatelowi prawo zwracania się z pisemnymi prośbami i skargami do władz, przedstawicielstw ludowych i do Reichstagu. Krąg adresatów uprawnionych i zobowiązanych do przyjmowania petycji rozszerzono o sejm, który przestał być tylko pośrednikiem między obywatelem a monarchą⁹. Jak na owe czasy była to konstytucja bardzo nowoczesna. Gwarantem przestrzegania jej przez władze, w tym zapisanych w niej praw i wolności obywatelskich, miał być Trybunał Rzeszy.

Fryderyk Wilhelm IV, nie chcąc zaakceptować zasady suwerenności ludu, odrzucił projekt konstytucji frankfurckiej¹⁰. Konstytucja Prus z 31 stycznia 1850 r. nawet w minimalnym stopniu nie nawiązywała do rozwiązań przyjętych w konstytucji frankfurckiej. Podstawowe prawa obywatelskie zostały oderwane od prawnonaturalnych źródeł. Nie były prawami człowieka, ale – jak stwierdzała konstytucja pruska – „prawami obywateli Prus”¹¹. Normatywną podstawę do korzystania z prawa petycji przez obywateli stanowił art. 32, którego treść nie odbiegała od tej przyjętej w oktrojowanej przez Fryderyka Wilhelma IV konstytucji z 5 grudnia 1848 r. W myśl art. 32 prawo petycji przysługiwało wszystkim obywatelom Prus. Pewne ograniczenia konstytucja wprowadziła w odniesieniu do petycji zbiorowych („petycji pod wspólną nazwą”), które były dozwolone tylko władzom i korporacjom.

⁸ M.in.: prawo do swobodnego poruszania się, osiedlania i emigrowania, wolność osobistą, równy dostęp do urzędów, wolność wykonywania zawodu, wolność zgromadzeń i stowarzyszeń, nienaruszalność prawa własności, ochronę obywateli za granicą, wolność słowa i prasy, wolność wyznania i sumienia, wolność kultu religijnego, wolność nauki i nauczania, prawo do bezpłatnego publicznego szkolnictwa ludowego, wolność myśli, nauki i wiary, nietykalność mieszkania, tajemnica korespondencji. Ludność nieniemiecka (nie stosowano terminu „mniejszość narodowa”) uzyskała prawo do swobodnego rozwoju, równouprawnienie języka, nauki, wyznania, wewnętrznej administracji. Uznano też, że prawa krajowe nie powinny być sprzeczne z prawem Rzeszy, a te ostatnie miały pierwszeństwo przed krajowymi. W. Jakóbczyk, *Niemcy 1815–1919. Między partykularyzmem a federalizmem*, Warszawa – Poznań 1984, s. 45–46, 122.

⁹ Zob. H. Seidel, *Das Petitionsrecht: Grundlagen, Verfahren, Reformen*, Frankfurt am Main 1972.

¹⁰ Fryderyk Wilhelm IV oświadczył, że o tym, kto będzie stać na czele Rzeszy decyduje nie parlament, ale kolegium monarchów. Austria, Bawaria, Prusy, Saksonia i Hannover odmówiły przyjęcia konstytucji. Nie mogła ona wejść w życie. A. Czubiński, *Rewolucja lat 1848–1849 w krajach niemieckich*, [w:] *Studia ostatnie*, Poznań 2009, s. 23.

¹¹ Szerzej: A. Dziadzio, *Ochrona konstytucyjności prawa w Europie XIX wieku*, [w:] *Studia z dziejów państwa i prawa polskiego*, tom XII, Kraków – Lublin – Łódź 2008, s. 169–185.

Idea silnego państwa była kontynuowana w II Rzeszy Niemieckiej. Konstytucja Cesarstwa Niemieckiego z 16 kwietnia 1871 r. nie uwzględniła całej gamy podstawowych praw i wolności człowieka. Mimo iż brak było przepisu, który by wprost gwarantował obywatelom prawo petycji, to pośrednio prawo to wynikało z art. 23, który stanowił, iż Reichstag ma prawo przekazywać kierowane do niego petycje „do Bundesratu bądź do kanclerza Rzeszy”¹². Z redakcji tego przepisu wynika, iż obywatele mogli kierować prośby i skargi do sejmu, aczkolwiek prawo to nie miało rangi konstytucyjnej, ani instytucjonalnego zabezpieczenia przed naruszaniem przez władze.

Odpowiedzią na mało liberalny wymiar ustroju II Rzeszy Niemieckiej była uchwalona 11 sierpnia 1919 r. Konstytucja Republiki Weimarskiej¹³. Oparta na zasadzie suwerenności narodu (art. 1) i demokracji parlamentarnej, uwypukliła i rozbudowała katalog praw i wolności obywatelskich. Konstytucja Weimarska w art. 126 uznawała prawo zwracania się do odpowiednich władz lub przedstawicielstwa narodu z prośbami i skargami jako jedno z praw podstawowych. Mogli jednak z niego korzystać indywidualnie lub zbiorowo wyłącznie obywatele niemieccy.

Nowy kształt – zwłaszcza w odniesieniu do zakresu podmiotowego – prawo petycji uzyskało dzięki przyjęciu Ustawy Zasadniczej w 1949 r. Idea nadania tej instytucji rangi konstytucyjnej nie wywołała w toku debat bońskiej konstytuandy większych emocji. Pojawiła się sugestia, iż odpowiedni przepis nie jest w Konstytucji potrzebny, aczkolwiek nie doprowadziła ona do politycznego konfliktu na tym tle. Również treść omawianego prawa nie wywołała kontrowersji¹⁴. Zgodnie przyjęto brzmienie art. 17 Ustawy Zasadniczej, który stwierdza: „każdy ma prawo indywidualnie lub wspólnie z innymi do zwracania się z pisemnymi prośbami lub skargami do właściwych organów i do przedstawicielstwa narodu”. Ustawą konstytucyjną z dnia 19 marca 1956 r. dodano art. 17a¹⁵, który dopuszcza możliwość ograniczenia m.in. prawa petycji

¹² *Von der Untertanenbitte zum politischen Bürgerrecht – Einführung in das Petitionsrecht*, http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a02/petitionsrecht_einfuehrung.html (pobrano 21.02.2012 r.).

¹³ A. Dziadzio, *Koncepcja państwa prawa w XIX wieku – idea i rzeczywistość*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2005, t. LVII, z. 1, s. 192.

¹⁴ E. Zwierzchowski, *Prawo petycji do niemieckiego Parlamentu Federalnego*, [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne – księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, Kraków 2007, s. 429.

¹⁵ Artykuł 17a (1). Ustawy o służbie wojskowej i służbie zastępczej mogą stanowić, że w stosunku do członków sił zbrojnych i służby zastępczej w czasie odbywania służby wojskowej lub zastępczej zostanie ograniczone ich zasadnicze prawo swobodnego wyrażania i rozpowszechniania swoich poglądów w słowie, piśmie i obrazie (art. 5 ust. 1 pierwsze

w stosunku do członków sił zbrojnych i służby zastępczej w czasie odbywania służby wojskowej lub zastępczej.

W 1975 r. prawo do składania petycji uzyskało jeszcze mocniejszy fundament. Nowelizując Ustawę Zasadniczą, dodano art. 45c¹⁶, dzięki któremu Komisja Petycji uzyskała konstytucyjną podstawę¹⁷. Dotychczas bowiem jej funkcjonowanie oparte było wyłącznie na postanowieniach regulaminowych Bundestagu.

Warto dodać, iż prawo petycji przyznają także wszystkie konstytucje krajów związkowych: Badenii-Wirtembergii (art. 35a), Bawarii (art. 115), Berlina (art. 34), Brandenburgii (art. 24), Bremy (art. 105), Dolnej Saksonii (art. 26), Hamburga (art. 28), Hesji (art. 16), Meklemburgii-Pomorza Przedniego (art. 10), Nadrenii Północnej-Westfalii (art. 41), Nadrenii-Palatynatu (art. 11, 90a), Saary (art. 78), Saksonii (art. 35 i art. 53), Saksonii-Anhaltu (art. 19), Szlezewiku-Holsztynu (art. 19) oraz Turynгии (art. 14). W parlamentach krajów związkowych funkcjonują także komisje petycyjne.

III. Istota prawa petycji

Z brzmienia Ustawy Zasadniczej RFN wynika, iż na prawo petycji składają się dwie instytucje, mianowicie prośby i skargi¹⁸. Wyjaśnienie tych pojęć

półzdanie), zasadnicze prawo wolności zgromadzeń (art. 8) oraz prawo petycji (art. 17), o ile przyznaje ono prawo składania wspólnie z innymi prośb i skarg.

(2) Ustawy, które służą obronie, włącznie z ochroną ludności cywilnej mogą określić, że zostaną ograniczone zasadnicze prawa swobodnego wyboru miejsca pobytu (art. 11) i nienaruszalności mieszkania (art. 13).

¹⁶ Art. 45c (1) Bundestag powołuje Komisję Petycji, do której obowiązków należy rozpatrywanie petycji i zażeń kierowanych do Bundestagu, zgodnie z art. 17 Ustawy Zasadniczej.

(2) Uprawnienia Komisji w zakresie badania skarg reguluje ustawa federalna.

¹⁷ Z powodu specyfiki Bundesratu, Komisja Petycji istnieje tylko w jednej izbie Parlamentu Federalnego.

¹⁸ Polski ustrojodawca w art. 63 Konstytucji RP z 1997 r. posłużył się trzema różnymi terminami. W związku z tym pojawiają się liczne wątpliwości dotyczące interpretacji i wykonywania tego prawa. Nie jest bowiem jasne, czy petycja jest wobec skarg i wniosków pojęciem nadrzędnym, czy też jest pojęciem równorzędnym. Również nowelizacja k.p.a. (dokonana ustawą z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, Dz.U. nr 162, poz. 1126) nie rozwiązała tej kwestii. Pojęcie petycji zostało wprowadzone do k.p.a. w art. 221, jednak w przeciwieństwie do skargi (art. 227 k.p.a.) i wniosku (art. 241 k.p.a.), jej przedmiot nie został określony. Mimo 15 lat obowiązywania Konstytucji ustawodawca nadal nie zdefiniował ani nie wskazał istoty petycji, zaś kolejne próby zakreslenia linii demarkacyjnej między petycją a skargą i wnioskiem kończą się niepowodzeniem.

zawierają „Zasady rozpatrywania próśb i skarg przez Komisję Petycji” z 8 marca 1989 r.¹⁹ Zgodnie z pkt. 2.1. petycje to podania służące przedstawieniu próśb lub skarg we własnej sprawie, na rzecz innych osób lub w interesie ogółu. Prośby to postulaty i propozycje podjęcia lub zaniechania działań przez organy władzy państwowej, urzędy lub inne jednostki realizujące zadania publiczne. Obejmują one w szczególności propozycje dotyczące ustawodawstwa. Natomiast skargi to zastrzeżenia skierowane przeciwko podjętym lub zaniechanym działaniom organów władzy państwowej lub innych jednostek realizujących zadania publiczne.

Równocześnie wyszczególniono petycje wielokrotne, zbiorcze, masowe i publiczne. Petycje wielokrotne to indywidualnie zredagowane podania dotyczące tej samej kwestii. Petycje zbiorcze zawierają podpisy wielu osób i dotyczą jednej sprawy. Petycje masowe to większa liczba wystąpień uprawnionych podmiotów, których brzmienie pokrywa się zupełnie lub zasadniczo. Z kolei petycje publiczne to prośby lub skargi dotyczące interesu ogólnego, publikowane – za zgodą autora petycji – na stronie internetowej Komisji Petycji²⁰.

Z zakresu petycji wyłączone zostały prośby o udzielenie informacji oraz zwykłe powiadomienia, pouczenia, zarzuty, uznania lub inne wyrażenia opinii bez wysunięcia postulatów materialnych.

Funkcje prawa petycji wyrażonego *expressis verbis* w art. 17 UZ sprowadzić można do dwóch zasadniczych, mianowicie klasycznego prawa obronnego (*Abwehrrecht*)²¹ oraz wywierania politycznego wpływu na władzę państwową. Współcześnie funkcja ochrony indywidualnych praw jednostki, na skutek rozwoju sądowej ochrony praw człowieka, straciła na znaczeniu. Pierwzoplanową rolę zaczęła zaś odgrywać funkcja polityczna.

¹⁹ Grundsätze des Petitionsausschusses über die Behandlung von Bitten und Beschwerden (Verfahrensgrundsätze). Verfahrensgrundsätze vom 8. März 1989, redaktionell geändert durch Beschluss vom 20. Februar 1991, ergänzt durch Beschluss vom 19. Juni 1991, ergänzt durch Beschlüsse vom 1. und 15. Juni 2005. Für die 16. Wahlperiode übernommen durch den Beschluss vom 30. November 2005. Geändert durch Beschluss vom 5. April 2006. Für die 17. Wahlperiode übernommen durch den Beschluss vom 25. November 2009; zuletzt geändert mit Wirkung zum 1. Januar 2012 durch Beschluss vom 9. November 2011.

Dalej przywoływane jako „Zasady...”.

²⁰ Dzięki opublikowaniu petycji inne osoby otrzymują poprzez Internet możliwość podpisania danej petycji lub zabrania głosu w dyskusji na temat, którego ona dotyczy. Okres, w którym można podpisać petycję publiczną, wynosi 6 tygodni. Po jego upływie dana petycja zostaje zamknięta i staje się przedmiotem standardowych prac Komisji Petycji. Szerzej: Richtlinie für die Behandlung von öffentlichen Petitionen (öP) gem. Ziff 7.1 (4) der Verfahrensgrundsätze, <http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a02/rili.pdf> (pobrano 21.02.2012 r.).

²¹ B. Banaszak, Ł. Żukowski, *System środków ochrony praw podstawowych w RFN*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 6, s. 61.

Polityczna funkcja petycji dostrzegana jest od końca lat 70. XX w. W okresie tym znaczny wzrost liczby próśb i skarg zarówno osób fizycznych, jak i prawnych kierowanych do Landtagu Badenii-Wirtembergii²² wskazał nie tylko na duże zainteresowanie tego rodzaju instytucją, lecz również dowiódł, iż prawo petycji nie stanowi przeszkody w funkcjonowaniu systemu przedstawicielskiego. Wprost przeciwnie – stanowi ono łącznik między obywatelem a jego reprezentantem.

Obok czynnego i biernego prawa wyborczego, prawa do gromadzenia się w celach pokojowych, czy też współdziałania w partiach politycznych, petycja jest formą wpływania na sprawy państwowe i formułowania żądań wobec organu przedstawicielskiego. W niemieckiej doktrynie wyrażany jest pogląd, iż prawo do składania petycji jest okazją do dialogu między obywatelami i państwem; zachęca do aktywnego uczestnictwa i kształtowania życia politycznego i systemu prawnego²³. Na podstawie art. 17 UZ, każdy może przedstawić propozycje dotyczące przepisów prawnych. Dzięki temu członkowie Bundestagu uzyskują informacje o nastrojach, potrzebach i problemach społeczeństwa. Poprzez rozpatrywanie konkretnych próśb i skarg, Komisja Petycji ma możliwość zapoznania się z trudnościami wynikającymi z wdrażania i stosowania przepisów prawnych.

Prawo zagwarantowane w art. 17 UZ jest wynikiem odrzucenia ideologii totalitarnego państwa, w którym obywatelom nie wolno było skarżyć się do władz lub wyrażać żądań²⁴. Prawo petycji, podobnie jak pozostałe prawa i wolności zawarte w rozdziale 1 Ustawy Zasadniczej, zaliczane jest do praw zasadniczych, a więc praw podmiotowych jednostki, będących wyrazem koncepcji prawnonaturalnych. W myśl art. 1 nienaruszalne i niezbywalne prawa człowieka są podstawą każdej społeczności ludzkiej, pokoju i sprawiedliwości na świecie, jak również są wiążące dla ustawodawstwa, władzy wykonawczej i wymiaru sprawiedliwości jako prawa bezpośrednio obowiązujące. Stanowią one zakaz dla organów państwa ingerowania w określoną sferę życia jednostki. Prawa te sprowadzają się na ogół do stwierdzenia swobody działania, czyli nie stwarzają dla jednostki żadnego zakazu bądź nakazu wykonywania określonej czynności²⁵.

Prawu petycji, podobnie jak pozostałym prawom zasadniczym, zapewniono w Ustawie Zasadniczej szczególną ochronę prawną. Ma to zabezpieczyć

²² W. Hempfer, *Das Petitionsrecht in der parlamentarischen Praxis*, [w:] J. Schwarze, W. G. Vitzthum (red.), Werner von Simson zum 75. Geburtstag, Baden-Baden 1983, s. 69.

²³ Ibidem, s. 72; S. Klasen, *Das Petitionsrecht zum Bayerischen Landtag*, München 1991, s. 34.

²⁴ M. Sachs, *Das Petitionsrecht nach Art. 17 GG*, [w:] *Verfassungsrecht II Grundrechte*, Berlin 2003, s. 479.

²⁵ K. Sikorska-Dzięgielewska, Z. Kędzia, *Prawa zasadnicze*, [w:] L. Janicki (red.), *Ustrój państwowy RFN*, Poznań 1986, s. 134.

jednostkę przed ograniczeniami jej praw przez władzę ustawodawczą, jak i naruszeniami w wyniku działania organów władzy publicznej. Gwarancje prawne dla praw zasadniczych zostały sformułowane w art. 19 UZ. Na jego podstawie przysługuje jednostce prawo dochodzenia roszczeń na drodze sądowej z tytułu bezprawnego naruszenia prawa zasadniczego. Przepis ten Federalny Trybunał Konstytucyjny uznał za jeden z najistotniejszych w Ustawie Zasadniczej. Stwierdził, iż stanowi on ukoronowanie państwa prawnego i zwornik praw zasadniczych. Przepis ten stwarza każdej osobie fizycznej i prawnej, której prawa zostały naruszone przez organy władzy państwowej, możliwość skierowania sprawy na drogę sądową. Kompetentne do rozstrzygania tego typu skarg są powszechne sądy cywilne²⁶.

Szczególnym środkiem ochrony prawa petycji jest również skarga konstytucyjna, która może być wniesiona przez każdego, kto twierdzi, że doszło do naruszenia przez władze publiczne jednego z jego praw podstawowych²⁷.

Odrębnego rozważenia wymaga kwestia ograniczenia prawa petycji. W tym względzie należy mieć na uwadze art. 19 UZ, który zastrzega, że jeśli pewne prawo zasadnicze może być ograniczone ustawą lub na jej podstawie, to ustawa ta musi obowiązywać powszechnie, a nie tylko w odniesieniu do pojedynczego przypadku. Z redakcji przepisu wynika, iż konieczne jest spełnienie kilku warunków. Po pierwsze, ustawowe ograniczenie prawa zasadniczego może nastąpić tylko wówczas, gdy dopuszczone jest w sposób wyraźny w Ustawie Zasadniczej. W odniesieniu do prawa petycji możliwość ograniczenia wynika z art. 17a. Ustawodawca, kierując się zasadą apolityczności armii, siódmą nowelą Ustawy Zasadniczej z 1956 r. przewidział szczególne rozwiązanie w przypadku czynnych zawodowo żołnierzy. Zgodnie z art. 17a UZ, ustawy o służbie wojskowej i służbie zastępczej mogą stanowić, że w stosunku do członków sił zbrojnych i służby zastępczej w czasie odbywania służby wojskowej lub zastępczej zostanie ograniczone ich zasadnicze [...] prawo petycji, o ile przyznaje ono prawo składania wspólnie z innymi prośb i skarg.

Po drugie, ograniczenie prawa petycji możliwe jest wyłącznie w drodze ustawy, która musi wymieniać prawo zasadnicze z podaniem artykułu. Wymóg ustawowej formy ograniczeń ma charakter formalny, zaś jego wprowadzenie związane jest z koncepcją wyłączności ustaw dla normowania statusu jednostki w państwie.

Trzecia przesłanka ograniczenia prawa zasadniczego ma charakter materialny. Mianowicie, ograniczenie prawa petycji w stosunku do osób pełniących

²⁶ Ibidem, s. 140.

²⁷ Także praw określonych w art. 20 ust. 4, art. 33, 38, 101, 103 i 104 Ustawy Zasadniczej. Szerzej: P. Czarny, *Skarga konstytucyjna w Niemczech i Austrii (wybrane problemy)*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 3, s. 49.

służbę w siłach zbrojnych i pozostających w służbie zastępczej, w czasie pełnienia tych służb, możliwe jest wyłącznie w odniesieniu do zbiorowego wykonywania prawa petycji (art. 17a UZ).

Po czwarte, Parlament Federalny w żadnym wypadku nie może naruszać istotnej treści prawa podstawowego. Jest to koncepcja *Wesensgehalt* opierająca się na założeniu, że w ramach każdego konkretnego prawa i wolności można wyodrębnić tzw. „rdzeń”, bez którego takie prawo w ogóle nie może być realizowane w praktyce²⁸, oraz tzw. „otoczkę”, tj. elementy dodatkowe, które mogą być modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności²⁹. Naruszenie „istoty” może polegać nie tylko na zniesieniu danego prawa, ale także na ustanowieniu takich ograniczeń, których suma w praktyce uniemożliwia korzystanie z niego³⁰.

Prawo petycji nie ma zatem charakteru absolutnego, a jego „wolnościowy” aspekt nie oznacza dowolności. Granice korzystania z prawa petycji wyznacza również generalny zakaz naruszania innych konstytucyjnie chronionych praw i wolności.

Ustawa Zasadnicza przewiduje również możliwość pozbawienia praw zasadniczych na podstawie sformułowanego w art. 18 UZ³¹ zakazu nadużywania wolności wyrażania poglądów. Prawo petycji niewątpliwie powiązane jest z wolnością wypowiedzi. Art. 18 UZ wymienia prawa zasadnicze, których można pozbawić osobę fizyczną, jak i prawną. Ustawodawca nie wspomina wprost o prośbach i skargach, jednakże mamy tu do czynienia z katalogiem otwartym, na co wskazuje zwrot „w szczególności”. Przepis ten nie wyczerpuje zatem wszystkich praw i wolności powiązanych z wolnością wyrażania poglądów. Postawić można zatem tezę, iż osoby, które nadużywają prawa petycji do walki przeciwko wolnościowemu demokratycznemu porządkowi ustrojowemu, mogą tego prawa zostać pozbawione. Utrata prawa zasadniczego nie musi być całkowita, lecz może polegać na zredukowaniu możliwości korzystania z niego do takich rozmiarów, jakich wymaga tego obrona porządku prawnego. Orzeczenie utraty konkretnego prawa ma ten skutek, że nie można się na nie powoływać dla usprawiedliwienia swojej

²⁸ K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 212.

²⁹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2010, s. 103.

³⁰ K. Wojtyczek, *Granice...*, op. cit., s. 213; L. Garlicki, *Polskie...*, op. cit., s. 103.

³¹ Art. 18. Kto nadużywa wolności wyrażania poglądów, w szczególności wolności prasy (art. 5 ustęp 1), wolności nauczania (art. 5 ustęp 3), wolności zgromadzeń (art. 8), wolności tworzenia zrzeszeń (art. 9), tajemnicy korespondencji, poczty i telekomunikacji (art. 10), własności (art. 14) lub prawa azylu (art. 16a) do walki przeciwko wolnościowemu demokratycznemu porządkowi ustrojowemu, ten traci niniejsze prawa zasadnicze. O utracie i jej zakresie orzeka Federalny Trybunał Konstytucyjny.

działalności politycznej³². Wyłączną kompetencję do orzekania o utracie praw zasadniczych i jej zakresie ma Federalny Trybunał Konstytucyjny.

IV. Zakres podmiotowy prawa petycji

Prawo petycji ma maksymalnie szeroki zakres podmiotowy. W art. 17 UZ użyto zwrotu „każdy”, co oznacza, że może się na nie powoływać każda osoba fizyczna, niezależnie od obywatelstwa, czy też miejsca zamieszkania³³. Również posiadanie zdolności do czynności prawnych nie jest warunkiem koniecznym wykonywania prawa petycji; wystarczy, jeżeli składający petycję będzie w stanie w sposób zrozumiały przedstawić swoją sprawę.

Zauważyć przy tym należy, że podstawowe prawo określone w art. 17 UZ przysługuje nie tylko każdej osobie fizycznej, ale także grupie osób (we wspólnym imieniu lub jako petycja zbiorcza³⁴) oraz każdej osobie prawnej prawa prywatnego. W myśl wyraźnego sformułowania art. 19 ust. 3 UZ prawa zasadnicze przysługują tylko **krajowym** (podkr. E. W.) osobom prawnym, jeśli ze swej istoty mają one do nich zastosowanie³⁵. Z jednej strony przepis ten rozszerza wprost obowiązywanie praw podstawowych na osoby prawne; z drugiej zaś pozbawia tych praw zagranicznych osób prawnych.

Odmienne przedstawia się natomiast sytuacja osób prawnych prawa publicznego. Powszechne jest stanowisko, które osobom tym odmawia praw podstawowych³⁶. Zasadą jest, iż prawo do składania petycji podmiotom tym nie przysługuje, gdyż to właśnie podmioty publiczne są adresatami petycji.

³² Szerzej: K. Sikorska-Dzięgielewska, Z. Kędzia, *Prawa zasadnicze*, op. cit., s. 142.

³³ Niektórzy przedstawiciele doktryny niemieckiej (H. Siekmann, G. Duttge) za dyskusyjną uważają możliwość realizowania prawa petycji przez cudzoziemców niemieszkających na terytorium RFN. Według I. von Müncha osoby te mają takie prawo, jeżeli ich prośba lub skarga skierowana jest przeciwko postępowaniu władz (urzędów) ds. cudzoziemców, podczas ich pobytu w RFN, I. von Münch, *Staatsrecht II*, Stuttgart – Berlin – Köln 2002, s. 328. Cyt. za: B. Banaszak, Ł. Żukowski, *System...*, op. cit., s. 61.

³⁴ W. Eitel, *Das Grundrecht der Petition gemäß Artikel 17 des Grundgesetzes*, Stuttgart 1960, s. 112–113.

³⁵ Orzecznictwo FTK oraz doktryna wskazują, że osoby prawne nie mogą korzystać z następujących praw podstawowych: nienaruszalności godności człowieka, wolności słowa, prawa do małżeństwa i ochrony małżeństwa i rodziny, prawa zrzeszania się, nienaruszalności mieszkania, ochrony przed ekstradycją. Por. B. Banaszak, *Sądownictwo konstytucyjne a ochrona podstawowych praw obywatelskich*. RFN, Austria, Szwajcaria, Wrocław 1990, s. 65.

³⁶ Z. Czezejko-Sochacki (red.), *Konstytucja Federalna Szwajcarskiej Konfederacji z 1999 r. i Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Białystok 2001, s. 90.

Zwrócić należy uwagę, iż w ostatnich latach obserwuje się tendencję do rozszerzenia podmiotowego zakresu praw jednostki nie tylko na osoby prawne prawa cywilnego, lecz również niektóre osoby prawa publicznego. Doktryna niemiecka uzasadnia to dążeniem do wzmocnienia ich ochrony oraz potrzebą intensyfikacji ochrony jednostek wchodzących w ich skład³⁷. Wyrażany jest pogląd, że podmiotom prawa publicznego, takim jak uniwersytety, przedsiębiorstwa państwowe, izby lekarskie itp., można przyznać prawa konstytucyjnie gwarantowane jednostkom, wówczas gdy nie działają one jako podmioty wyposażone w atrybuty władzy państwowej. Dzieje się tak, gdy wstępują one w stosunki cywilnoprawne, a ich pozycja jest porównywalna z pozycją jednostek oraz osób prawa cywilnego. Federalny Trybunał Konstytucyjny przychylił się do tej opinii³⁸.

V. Adresaci

Art. 17 UZ wskazuje dwu adresatów petycji: „właściwe organy” oraz „przedstawicielstwo narodu”. Sformułowanie to prowadzi do konstatacji, iż krąg potencjalnych adresatów petycji jest bardzo szeroki. Obejmuje wszystkie organy władz federalnych i krajów związkowych, „niezależnie od tego, czy są to władze ustawodawcze, wykonawcze czy sądownicze, a także niezależnie od tego, czy należą do administracji władczej, fiskalnej lub świadczącej”³⁹.

Zdaniem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego kierowanie próśb i skarg jest dopuszczalne wyłącznie do organów kompetentnych do materialnego orzekania w danej sprawie, chyba że petycja została skierowana do parlamentu⁴⁰. Zakres właściwości „przedstawicielstwa narodu” jest przy tym najszerszy, bowiem

³⁷ Akcentuje to także orzecznictwo Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, zdaniem którego służy to nie tyle wzmocnieniu pozycji osób prawnych, co intensyfikacji ochrony osób fizycznych, które takie osoby prawne tworzą lub korzystają z ich działalności. FTK między innymi podkreśla, że „Prawa podstawowe powinny chronić przede wszystkim sferę wolności jednostki przed jej naruszeniami ze strony władzy państwowej [...]”. Art. 19 ust. 3 zapewnia rozszerzenie tej sfery ochrony na osoby prawne, jeżeli ich struktura i zakres działalności służą wolnemu rozwojowi osób fizycznych, a szczególnie kiedy naruszenie praw osób prawnych i tworzących je osób fizycznych czyni takie rozszerzenie sensownym i wskazanym”. Por. szerzej: B. Banaszak, Ł. Żukowski, *System...*, op. cit., s. 55; B. Banaszak, *Sądownictwo ...*, s. 66–67.

³⁸ B. Banaszak, *System konstytucyjny Niemiec*, Warszawa 2005, s. 38.

³⁹ I. von Münch, op. cit., s. 329. Cyt. za: B. Banaszak, Ł. Żukowski, *System...*, op. cit., s. 62.

⁴⁰ E. Stein, [w:] E. Denninger, W. Hoffmann-Riem, H. P. Schneider, E. Stein (red.), *Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Alternativ Kommentar)*, t. 2, Kriitel 2001, Art. 27 Rn 16.

może on badać petycje w każdej sprawie, wychodząc poza kompetencje organu, o ile tylko federacja, kraj związkowy lub gmina są w danej sprawie właściwe⁴¹.

Wnoszenie petycji do „właściwych organów” bynajmniej nie oznacza, iż autor petycji przed jej złożeniem musi tę właściwość ustalić. Przyjęcie takiego stanowiska wiązałoby się bowiem z naruszeniem istoty tego prawa, w zakresie odnoszącym się do niesformalizowanego trybu postępowania⁴². Z tego wynika, że każdy organ jest zobligowany do przyjęcia petycji. Jeśli jednak nie jest on właściwy do rozpatrzenia petycji, ma on obowiązek przekazać petycję do organu właściwego⁴³. Po przesłaniu petycji, kompetentny organ jest zobowiązany do merytorycznego ustosunkowania się do treści petycji oraz udzielenia odpowiedzi. Petycje można kierować do wszelkich organów, o ile zaliczane są one do struktur państwowych, niezależnie od tego, czy stanowią reprezentację władz najwyższych, czy lokalnych, tak w kraju, jak i za granicą⁴⁴.

Mimo iż sądy mieszczą się w klasycznym trójpodziale władz, realizacja prawa petycji przed tymi organami ulega pewnym ograniczeniom. Oczywiście jest bowiem, że petycje nie mogą naruszać niezawisłości sędziowskiej, a także ingerować w zapadłe orzeczenia sądowe.

Do wskazanych adresatów petycje należy kierować w formie pisemnej, co wynika wprost z treści art. 17 UZ. Nie istnieje możliwość składania petycji ustnie lub przekazywania ich osobiście. Od 1 września 2005 r. można również składać petycje za pomocą specjalnego formularza elektronicznego dostępnego na stronie internetowej Komisji Petycji. Obok formy pisemnej, drugim formalnym wymogiem jest określenie wnoszącego petycję⁴⁵. Tym samym petycje anonimowe i pod pseudonimem są wykluczone.

VI. Komisja Petycji

W Bundestagu funkcjonują komisje stałe, nadzwyczajne, dochodzeniowo-śledcze i studyjne. Najliczniejszą grupą są komisje stałe⁴⁶ wybierane na całą kadencję i odpowiadające z reguły resortom. Komisja Petycji, podobnie jak Komisja

⁴¹ B. Banaszak, Ł. Żukowski, *System...*, op. cit., s. 62.

⁴² R. Dolzer, K. Vogel (red.), *Bonner Kommentar zum Grundgesetz: Heidelberg* 1993, Art. 17 GG Rn 106.

⁴³ R. Schick, *Petitionen. Von der Untertanenbitte zum Bürgerrecht*, Heidelberg 1996, s. 73.

⁴⁴ Ibidem, s. 72.

⁴⁵ H. Krüger, H. Pagenkopf, *Petitionsrecht*, [w:] M. Sachs, *Grundgesetz. Kommentar*, München 2003, art. 17 ust. 9.

⁴⁶ W XVII. kadencji Bundestagu powołane zostały 22 komisje stałe.

Regulaminowo-Mandatowa, Komisja Prawna i Komisja Budżetowa, ma charakter nieresortowy. Jej rangę podkreśla fakt, iż jest ona jedną z 4 komisji, których powołanie nakazuje Ustawa Zasadnicza⁴⁷.

Wszystkie petycje napływające do Parlamentu Federalnego przekazywane są Komisji Petycji. W tej sytuacji jest ona niejako „sejsmografem” rejestrującym nastrój wśród społeczeństwa. Członkowie Komisji na podstawie składanych petycji mogą krytycznie ocenić aktualne prawodawstwo i przedstawić zalecenia co do tego, czy Bundestag powinien podjąć działania dotyczące szczególnych kwestii⁴⁸.

Pomysł powołania komisji do spraw petycji pojawił się w 1951 r., kiedy to realizując art. 17 Ustawy Zasadniczej, Bundestag przewidział w § 112 ust. 2 swojego regulaminu utworzenie komisji upoważnionej do rozpatrywania petycji. W następnych kadencjach była ona powoływana w oparciu o postanowienia regulaminowe izby. Na reformę Komisji Petycji zdecydowano się w 1968 r. Bezpośredni wpływ na tę decyzję miało niezadowolenie petentów wywołane formalistycznym traktowaniem ich spraw. Konieczne było usprawnienie procedury rozpatrywania próśb i skarg, zaś pomysł dotyczący powołania cywilnego rzecznika praw obywatelskich spotkał się ze sprzeciwem konferencji prezydentów parlamentów krajowych. W tej sytuacji postanowiono wzmocnić pozycję parlamentarną Komisji Petycji. Za tym stanowiskiem opowiedziała się również Komisja Studyjna⁴⁹ Parlamentu Federalnego ds. Reformy Konstytucyjnej⁵⁰.

W latach 1969–1973 zgłoszono kilka projektów nowelizacji konstytucji, które przewidywały dodanie art. 45c, mówiącego o Komisji Petycji. Wygaszały one jednak na skutek upływu kadencji parlamentu. Dopiero wspólna inicjatywa ustawodawcza klubów SPD, CDU/CSU i FDP z dnia 17 maja 1973 r. zawierała projekt zmiany konstytucji oraz projekt ustawy o kompetencjach Komisji Petycji⁵¹. Do ich ostatecznego uchwalenia doszło dopiero w 1975 r. Dnia 15 lipca uchwalono 32 poprawkę do Ustawy Zasadniczej, która dodała nowy art. 45c, zaś 19 lipca uchwalono ustawę o kompetencjach Komisji Petycji i tym samym wypełniono delegację z art. 45c ust. 2 UZ⁵².

⁴⁷ Obok Komisji Petycyjnej Ustawa Zasadnicza nakazuje powołanie komisji ds. obrony, komisji ds. zagranicznych, komisji ds. Unii Europejskiej.

⁴⁸ *Petitions Committee*, www.bundestag.de/htdocs_e/committees/a02/index.html (pobrano 14.03.2009 r.).

⁴⁹ Komisja Studyjna tłumaczona jest również jako Komisja Ankietowa.

⁵⁰ E. Zwierzchowski, *Prawo petycji...*, op. cit., s. 430.

⁵¹ Zob. R. W. Taylor, M. von Nordheim, *Petitions Committees and Grievance Resolution in the Federal Republic of Germany*, „The American Review of Public Administration” 1973, vol. 7, nr 4, s. 215–228.

⁵² E. Zwierzchowski, *Prawo petycji...*, op. cit., s. 430.

Obecnie Komisja Petycji działa na podstawie: art. 45c Ustawy Zasadniczej, ustawy o kompetencjach Komisji Petycji z 19 lipca 1975 r.⁵³ oraz Regulaminu Niemieckiego Bundestagu (§ 108–112)⁵⁴. Na podstawie § 110 ust. 1 Regulaminu, Komisja opracowała „Zasady rozpatrywania próśb i skarg przez Komisję Petycji”⁵⁵. Komisja ta z reguły nie uznaje żadnej dziedziny i żadnego organu państwowego za wyłączone spod swojej kontroli⁵⁶. Nie może jednak interweniować w konfliktach między poszczególnymi obywatelami w ramach prawa prywatnego, jak również nie może zmieniać wyroków lub innych orzeczeń sądowych.

Liczba członków Komisji Petycji jest zmienna. Jej skład osobowy w zasadzie odzwierciedla polityczny układ sił w izbie⁵⁷. Ogólną regułą praktyki parlamentarnej jest reprezentacja wszystkich klubów poselskich, w tym też opozycji, która jednak zawsze pozostaje w mniejszości. Charakterystyczna jest jednak obsada przewodniczącego Komisji Petycji. Do połowy lat 60. XX w. zasadą było, iż stanowisko to zajmował przedstawiciel opozycji. W następnych latach pojawiła się zmienna praktyka i na przewodniczącego Komisji Petycji wybierany był raz poseł z większości parlamentarnej, raz zaś z opozycji. Tendencja ta utrzymuje się po dziś. Nacisk jednak położony jest na wybór kandydata z opozycji, co uzasadniane jest rozpowszechnionym w niemieckiej doktrynie poglądem, iż prawo petycji jest w dużej mierze prawem opozycji⁵⁸.

⁵³ Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages (Gesetz nach Artikel 45c des Grundgesetzes) vom 19. Juli 1975 (BGBl. I s. 1921), geändert durch Artikel 4 Abs. 5 des Gesetzes zur Modernisierung des Kostenrechts vom 5. Mai 2004 (BGBl. I s. 718).

⁵⁴ Regelungen der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, die das Petitionswesen betreffen (In der veröffentlichten Fassung vom 2. Juli 1980 / BGBl. I S. 1237ff.), zuletzt geändert laut Bekanntmachung vom 17. Dezember 2010 (BGBl. I s. 2199).

⁵⁵ Grundsätze des Petitionsausschusses über die Behandlung von Bitten und Beschwerden (Verfahrensgrundsätze). Verfahrensgrundsätze vom 8. März 1989, redaktionell geändert durch Beschluss vom 20. Februar 1991, ergänzt durch Beschluss vom 19. Juni 1991, ergänzt durch Beschlüsse vom 1. und 15. Juni 2005. Für die 16. Wahlperiode übernommen durch den Beschluss vom 30. November 2005. Geändert durch Beschluss vom 5. April 2006. Für die 17. Wahlperiode übernommen durch den Beschluss vom 25. November 2009; zuletzt geändert mit Wirkung zum 1. Januar 2012 durch Beschluss vom 9. November 2011.

⁵⁶ J. Isensee, P. Kirchhof, *Parlament Republik Federalnej Niemiec*, Warszawa 1995, s. 174.

⁵⁷ Jest to powszechny sposób wyłaniania składów osobowych komisji parlamentarnych. Tworzenie składu osobowego komisji sejmowych w oparciu o zasadę proporcjonalnego odzwierciedlenia wpływów klubów poselskich w całej izbie jest długotrwałym zwyczajem również w Polsce. W Polsce zasada parytetu nie jest uregulowana przepisami prawnymi, ale występuje w postaci zwyczaju parlamentarnego noszącego cechę długotrwałości. Zob. H. Pajdała, *Komisje w parlamencie współczesnym*, Warszawa 2001.

⁵⁸ E. Zwierzchowski, *Prawo petycji...*, op. cit., s. 432.

Do zadań Komisji Petycji należy rozpatrywanie próśb i skarg kierowanych do Bundestagu. Szczegółowy zakres jej kompetencji zawierają „Zasady rozpatrywania próśb i skarg przez Komisję Petycji”, zgodnie z którymi do przedmiotowej Komisji należy rozpatrywanie petycji dotyczących:⁵⁹

- 1) kompetencji własnych Bundestagu, w szczególności ustawodawstwa;
- 2) kompetencji rządu federalnego, urzędów federalnych i innych instytucji realizujących zadania publiczne (niezależnie od tego, w jakim stopniu urzędy federalne i pozostałe jednostki podlegają nadzorowi rządu federalnego);
- 3) innych konstytucyjnych organów szczebla centralnego;
- 4) realizowania prawa federalnego lub prawa Unii Europejskiej, które wdrażane jest przez kraje związkowe jako ich zadania własne lub z ramienia Federacji, lecz tylko w takim stopniu, w jakim realizacja ta podlega nadzorowi ze strony Federacji lub jeśli petycja dotyczy kwestii związanych z ustawodawstwem federalnym lub unijnym;
- 5) niektórych aspektów postępowania sądowego.

Niemieckie „Zasady...” wyraźnie mówią, iż „jeżeli wniosek dotyczy ingerencji w niezawisłość sędziowską, petycje nie są rozpatrywane”. Petycje mogą jednak dotyczyć postępowania sądowego, jeżeli na szczeblu federalnym:

- od właściwych jednostek wymagana jest określona procedura jako uczestników postępowania w sporze prawnym;
- postulowane jest przyjęcie ustawowej regulacji, która w przyszłości stałaby się niemożliwa w wyniku przyjęcia zakwestionowanego orzeczenia;
- właściwe jednostki zostają wezwane do niewykonania korzystnego dla nich wyroku⁶⁰.

Uprawnienia Komisji wobec federalnych organów administracji oraz podległych im urzędów i instytucji w zakresie rozpatrywania skarg zawarte są w ustawie o kompetencjach Komisji Petycji. Akt ten nie jest rozbudowany; liczy 9 paragrafów. W celu przygotowania uchwał w sprawie skarg rząd federalny i władze Federacji są zobowiązane do przedłożenia akt Komisji Petycji, udzielania informacji i umożliwienia dostępu do swoich jednostek. Powyższy obowiązek został również nałożony na osoby prawne, zakłady i fundacje prawa publicznego, ale tylko w zakresie, w jakim podlegają one nadzorowi rządu federalnego. Prawo uzyskiwania informacji w sprawie petycji wynika również z „Zasad rozpatrywania próśb i skarg przez Komisję Petycji”. Zgromadzone w ten sposób opinie i informacje warunkują rozpatrzenie próśb i skarg w zakresie

⁵⁹ Pkt 5 „Zasad...”.

⁶⁰ Pkt 5 ust. 5 „Zasad...”.

gwarantowanym przez art. 17 Ustawy Zasadniczej, do czego zobowiązane jest przedstawicielstwo narodu⁶¹.

Obowiązek przedłożenia akt, udzielenia informacji oraz umożliwienia dostępu do jednostek nie ma charakteru absolutnego. Ustawodawca przewidział możliwość udzielenia odmowy na żądanie Komisji, jeśli sprawa zgodnie z ustawą ma pozostać utajniona lub jeżeli istnieją inne bezwzględnie obowiązujące powody zachowania tajemnicy. Decyzję o wyrażeniu odmowy wraz z uzasadnieniem podejmuje właściwy najwyższy organ nadzorczy Federacji.

Ustawodawca nałożył również na sądy i organy administracyjne obowiązek udzielenia pomocy urzędowej Komisji Petycji i umocowanym przez nią członkom. Istotne znaczenie dla jej pracy ma fakt, iż w indywidualnych przypadkach Komisja Petycji może scedować wykonywanie przysługujących jej uprawnień na jednego lub większą liczbę swoich członków.

Warto dodać, iż Komisja Petycji ściśle współpracuje z Pełnomocnikiem Bundestagu ds. Sił Zbrojnych, który jest uprawniony do rozpatrywania petycji składanych przez zawodowo czynnych żołnierzy. Pełnomocnik ds. Sił Zbrojnych uzyskał konstytucyjną rangę w 1956 r. (art. 54b) i była to odpowiedź na krytykę związaną z rozpoczynającą się wówczas remilitaryzacją Niemiec⁶². Jest on określony jako organ pomocniczy Bundestagu w sprawowaniu kontroli parlamentarnej w dziedzinie funkcjonowania sił zbrojnych. Ponadto ma na celu zapewnienie ochrony praw podstawowych.

Mając na względzie efektywną realizację prawa petycji, opracowano „Zasady postępowania w odniesieniu do współpracy między Komisją Petycji a Pełnomocnikiem Bundestagu ds. Sił Zbrojnych”. O złożeniu petycji dotyczących spraw żołnierzy Bundeswehry Komisja Petycji powiadamia Pełnomocnika ds. Sił Zbrojnych. Równocześnie Pełnomocnik ds. Sił Zbrojnych informuje Komisję Petycji, czy w tej samej sprawie zostały założone akta i czy podejmuje on już stosowne działania. Jeżeli Komisja Petycji i Pełnomocnik ds. Sił Zbrojnych podejmują takie same działania merytoryczne, to sprawę opracowuje co do zasady ten drugi. W przypadku podjęcia działań przez Komisję Petycji powiadamia ona o tym Pełnomocnika ds. Sił Zbrojnych. Oba organy informują się nawzajem – z reguły na piśmie – o postępie w rozpatrywaniu sprawy i osiągniętych wynikach, dzięki czemu rozpatrywanie petycji przebiega sprawniej.

⁶¹ W. Eitel, *Das Grundrecht der Petition...*, op. cit., s. 237.

⁶² Na podstawie art. 45b zdanie drugie UZ uchwalona została ustawa o pełnomocniku Bundestagu do spraw wojskowych z 26 czerwca 1957 r., która wyczerpująco reguluje pozycję i zadania pełnomocnika, BGBl. I, s. 1957.

VII. Procedura rozpatrywania petycji

7.1. Rejestracja petycji

Pierwszym etapem procedury rozpatrywania petycji jest rejestracja każdego podania pod osobnym numerem. W przypadku petycji wielokrotnych i masowych jedna petycja spełnia rolę petycji wiodącej. Dodatkowo w przypadku petycji masowych pojedyncze podania są gromadzone i rejestrowane zbiorczo. Petycje publiczne podlegają tej samej procedurze, co petycje zbiorcze, chyba że „Zasady...” stanowią inaczej.

Podania, które nie mają charakteru petycji, zostają załatwione poprzez udzielenie autorowi odpowiedniej informacji (w szczególności w postaci porady) lub też są przekazywane właściwemu organowi. Petycje z błędami, a więc takie, które:

- mają niejasną treść lub są nieczytelne;
- nie zawierają adresu lub podpisu autora petycji, lub dane te są niekompletne, albo gdy w przypadku zastosowania formularza elektronicznego zamieszczonego na stronie internetowej nie są prawidłowo wypełnione obowiązkowe pola formularza;
- zawierają nieprawdziwy lub sfałszowany adres lub podpis autora petycji;
- zawierają treści niemożliwe do spełnienia, nawołują do popełnienia czynu karalnego, wykroczenia lub podjęcia działań naruszających porządek konstytucyjny lub zasady etyczne;
- zawierają treści obraźliwe, szantażujące lub przymuszające

nie są rozpatrywane⁶³.

Instytucja pozostawienia podania bez rozpoznania związana jest z brakiem co do treści podania. Część z nich może być jednak usunięta bądź z urzędu, bądź przez autora petycji. W takiej sytuacji pozostawienie podania bez rozpoznania wymaga łącznego spełnienia trzech przesłanek. Po pierwsze, podanie nie czyni zadość wymaganiom ustalonym w przepisach prawa (Ustawie Zasadniczej RFN, „Zasad rozpatrywania próśb i skarg przez Komisję Petycji”). Po drugie, Kancelaria Komisji Petycji wezwała wnoszącego podanie do usunięcia braków, określając termin do ich usunięcia oraz pouczając o skutkach nieusunięcia braków. Po trzecie, upłynął bezskutecznie termin do usunięcia braków.

„Zasady...” nie określają formy pozostawienia podania bez rozpoznania, ani nie określają terminu, w którym usunięcie braków ma być dokonane. O pozostawieniu podania bez rozpoznania Kancelaria Komisji Petycji ma obowiązek zawiadomić jej przewodniczącego.

⁶³ Pkt 7.3. „Zasad...”.

W przypadku gdy dana petycja w sposób ewidentny jest bezzasadna, Kancelaria Komisji Petycji informuje składającego petycję, że postępowanie petycyjne zostanie zakończone, chyba że zgłosi zastrzeżenie w terminie sześciu tygodni. W przypadku nieustosunkowania się przez składającego petycję w tym terminie, Kancelaria Komisji Petycji umieszcza petycję w zestawieniu petycji załatwionych.

„Zasady...” wprowadziły swoistą konstrukcję *res iudicata* w odniesieniu do petycji, której treść była już przedmiotem postępowania przed Komisją Petycji, zaś jej wynik nie usatysfakcjonował jej autora. Regułą jest, iż ponowna merytoryczna kontrola petycji, co do której toczyło się postępowanie i została podjęta decyzja, nie jest dopuszczalna. Wyjątkiem jest sytuacja, gdy wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody.

7.2. Wyznaczenie sprawozdawców

Dla każdej petycji – co do której Bundestag jest właściwy⁶⁴ – Kancelaria Komisji Petycji proponuje na sprawozdawców dwóch członków Komisji należących do różnych frakcji politycznych. Każda inna frakcja mająca swoich członków w Komisji może dodatkowo zażądać wyznaczenia własnego sprawozdawcy. Wyznaczonym w ten sposób sprawozdawcom Kancelaria Komisji Petycji przekazuje propozycje: 1) dalszego wyjaśnienia stanu faktycznego, 2) przyjęcia regulacji tymczasowych lub 3) podjęcia ostatecznego rozstrzygnięcia⁶⁵.

W celu dalszego wyjaśnienia stanu faktycznego Kancelaria Komisji Petycji może zaproponować w szczególności uzyskanie dodatkowej opinii, czy też wezwanie na posiedzenie przedstawiciela rządu federalnego. Jeśli petycja zawiera skargę, wówczas Kancelaria może skorzystać z kompetencji określonych w ustawie o kompetencjach Komisji Petycji z 19 lipca 1975 r., a więc zażądać dostarczenia akt, przeprowadzić wizję lokalną, a także wysłuchać autora petycji, świadków lub rzeczoznawców.

Jeśli skarżący kwestionuje w petycji środek prawny, który ma być wykonany, Kancelaria Komisji Petycji może zaproponować zwrócenie się do rządu federalnego lub innego właściwego organu z prośbą o zawieszenie wykonania tego środka aż do momentu podjęcia rozstrzygnięcia przez Komisję.

⁶⁴ Komisja Petycji przekazuje petycję, jeżeli za jej rozpatrzenie właściwe są parlamenty poszczególnych krajów związkowych lub inne jednostki. Komisja może również skierować do plenum Bundestagu zalecenie podjęcia uchwały z wnioskiem o przekazanie petycji rządowi federalnemu lub innemu konstytucyjnemu organowi szczebla Federacji. W przypadku organów niepodlegających nadzorowi ze strony rządu federalnego, Komisja ma prawo przekazać petycję bezpośrednio do organu administracji federalnej lub właściwej jednostki wykonującej zadania publiczne Federacji.

⁶⁵ Pkt 7.12, 7.13, 7.14 „Zasad...”.

Propozycje Kancelarii związane z ostatecznym rozstrzygnięciem petycji przez Bundestag mogą dotyczyć w szczególności:⁶⁶

- 1) przekazania petycji rządowi federalnemu do uwzględnienia, gdy petycja jest zasadna i konieczne jest podjęcie środków zaradczych;
- 2) przekazania petycji rządowi federalnemu do rozważenia, gdy sprawa przedstawiona w petycji uzasadnia ponowne zbadanie sprawy i poszukiwanie możliwości podjęcia środków zaradczych;
- 3) przekazania petycji rządowi federalnemu jako materiał, np. w celu wykorzystania jej w trakcie przygotowania projektów ustaw, rozporządzeń lub innych inicjatyw;
- 4) zwykłego przekazania petycji rządowi federalnemu w celu zwrócenia jego uwagi na uzasadnienie uchwały podjętej przez Bundestag lub w celu zwrócenia szczególnej uwagi na sprawy podniesione przez autora petycji;
- 5) przekazania petycji frakcjom w Bundestagu, gdy np. wydaje się ona odpowiednim bodźcem do podjęcia inicjatywy parlamentarnej, bądź też w celu zwrócenia szczególnej uwagi na sprawy podniesione przez autora petycji;
- 6) przesłania petycji do Parlamentu Europejskiego, gdy wchodzi ona w zakres jego kompetencji;
- 7) zakończenia postępowania petycyjnego, gdy:
 - sprawa była już przedmiotem prac bieżącej kadencji;
 - sprawa została rozpatrzona zgodnie z życzeniem autora petycji;
 - niemożliwa jest nowelizacja ustawy;
 - prośby lub skargi nie można rozpatrzyć pozytywnie;
 - postępowanie administracyjne danego organu nie zostało ocenione krytycznie;
 - podanie nie może zostać rozpatrzone merytorycznie.

Wskazane powyżej propozycje mają charakter przykładowy. Wszystkie jednak wymagają pisemnego uzasadnienia.

Sprawozdawcy, po zbadaniu propozycji Kancelarii, przekazują swoje stanowisko Komisji Petycji. Propozycja dotycząca postanowień tymczasowych rozpatrywana jest niezwłocznie; pozostałe propozycje rozpatrywane są w terminie trzech tygodni.

Szczególne uregulowania dotyczą petycji zbiorczych i masowych i związane są z instytucją wysłuchania publicznego. Jeśli petycja zbiorcza lub masowa została poparta przez 50 tysięcy osób, wówczas jeden lub więcej sygnatariuszy

⁶⁶ Pkt 7.14 „Zasad...”.

petycji zostaje zaproszonych na otwarte posiedzenie Komisji Petycji w celu ich wysłuchania. Komisja Petycji może postanowić o odstąpieniu od wysłuchania publicznego większością dwóch trzecich głosów członków obecnych na posiedzeniu. Mając na względzie ochronę dóbr osobistych, otwarte posiedzenie Komisji Petycji w sprawach dotyczących konkretnych osób może się odbyć tylko za zgodą zainteresowanej osoby⁶⁷.

Formalnie wystąpienie publiczne ma spełniać jedynie informacyjne zadanie. Odbywa się w sposób publiczny, czyli zapewniony jest dostęp prasy i widzów⁶⁸. Poza aspektem czysto informacyjnym dla Komisji Petycji, instytucja ta umożliwia jawne ścieranie się sprzecznych interesów, a także umożliwia poszukiwanie kompromisów. Tym samym instytucja ta daje możliwość przedstawienia swoich działań opinii publicznej na forum komisji parlamentarnej, dając też zainteresowanym poczucie wpływu na sprawy publiczne⁶⁹.

7.3. Przygotowanie projektu uchwały

Kolejny etap stanowi omawianie i głosowanie nad poszczególnymi petycjami, którego wynikiem jest projekt uchwały Bundestagu. Nie oznacza to jednak, iż każda petycja jest przedmiotem indywidualnej debaty. Petycje, co do których wnioski sprawozdawców i propozycja Kancelarii Komisji Petycji są zgodne, rejestrowane są w zestawieniu zbiorczym i przekazywane w celu przeprowadzenia zbiorczego głosowania. Pojedynczo natomiast są omawiane na posiedzeniu Komisji Petycji tylko te petycje, co do których:

- złożony został wniosek o ich przekazanie do uwzględnienia lub rozważenia;
- złożony został wniosek o ich przekazanie frakcjom Bundestagu lub Parlamentowi Europejskiemu;
- brak jest zgodności między wnioskami sprawozdawców a propozycją Kancelarii Komisji Petycji;
- złożony został wniosek o indywidualne omówienie;
- złożony został wniosek o zaproszenie na posiedzenie Komisji Petycji członka rządu federalnego;
- złożony został wniosek o skorzystanie ze szczególnych uprawnień Komisji Petycji;

⁶⁷ Pkt 8.4. „Zasad...”.

⁶⁸ K. Działocha, K. Wojtowicz, *Udział związków interesów w procesie tworzenia prawa w RFN*, [w:] K. Działocha, J. Trzeciński, K. Wojtowicz, *Studia nad udziałem grup interesów w procesie tworzenia prawa*, Wrocław 1987, s. 96–97.

⁶⁹ A. Szmyt, *Stanowienie ustaw w RFN*, Gdańsk 1993, s. 123.

- uzyskano poparcie 50 tys. podpisów pod petycją zbiorową lub masową albo gdy liczba ta zostanie osiągnięta najpóźniej w ciągu trzech tygodni od dnia złożenia petycji⁷⁰.

Komisja Petycji może przygotować propozycję uchwały o określonej treści, jeśli obecna jest większość jej członków. Podjęta decyzja jest zawsze objęta zasadą nieusuwalności, tj. głosowania nie można powtórzyć z tego tylko powodu, że np. można oczekiwać innych wyników⁷¹.

7.4. Postępowanie z petycją przed Bundestagiem

Komisja Petycji jest pomocniczym organem Bundestagu, a więc jej zadaniem jest tylko przygotowanie projektów uchwał izby. Ostateczna decyzja należy do plenum izby⁷².

Komisja co miesiąc przedstawia izbie sprawozdanie o petycjach przez nią rozpatrzonych wraz z propozycją podjęcia uchwały o określonej treści⁷³. Niezależnie od tego, Komisja ma obowiązek składania rocznych sprawozdań⁷⁴, w których oprócz informacji o swojej działalności zawarta jest ocena współdziałania z innymi organami państwa, a także ogólna merytoryczna i ilościowa charakterystyka petycji⁷⁵.

Rekomendację (propozycję) Komisji Petycji co do sposobu załatwienia petycji Bundestag włącza do porządku dziennego w ciągu trzech tygodni posiedzeniowych od dnia jej doręczenia. Debatę nad projektem uchwały przeprowadza się tylko na żądanie frakcji lub grupy obecnych na posiedzeniu członków Bundestagu w liczbie 5% jej składu. Bundestag obraduje jawnie. Na wniosek 1/10 posłów lub na wniosek Rządu Federalnego Bundestag może wyłączyć jawność obrad większością 2/3 głosów.

Jedną z niesformalizowanych zasad – nie tylko niemieckiego prawa konstytucyjnego – jest tzw. zasada dyskontynuacji prac parlamentu. Jej istota polega na przerwaniu materialnej ciągłości prac parlamentu: wszelkie niezakończone sprawy, wnioski i przedłożenia uznaje się za zamknięte wraz z końcem jego kadencji. Nie są więc one w żadnej formie przekazywane nowemu parlamentowi⁷⁶. Zauważyć należy, iż w odniesieniu do petycji zasada ta została przełamana

⁷⁰ Pkt 8.2.1. „Zasad...”.

⁷¹ A. Szmyt, *Stanowienie...*, op. cit., s. 126.

⁷² Zob. S. Bükler, *50 Jahre Petitionsausschuß des Deutschen Bundestages*, Berlin 1999; M. Winkler, *Petitionsrecht und Ombudsmann in der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 1996.

⁷³ § 112 ust. 1 Regulaminu Bundestagu.

⁷⁴ § 112 ust. 2 Regulaminu Bundestagu.

⁷⁵ E. Zwierzchowski, *Prawo petycji...*, op. cit., s. 433.

⁷⁶ Zob. L. Garlicki, *Polskie ...*, op. cit., s. 208.

postanowieniem zawartym w art. 125 Regulaminu Bundestagu, czyniąc parlament następną kadencji sukcesorem próśb i skarg.

Bundestag, po rozpatrzeniu propozycji Komisji Petycji, podejmuje uchwałę w sprawie petycji większością głosów. Jeśli treść uchwały Bundestagu dotyczy przekazania petycji rządowi federalnemu do uwzględnienia, przewodniczący Bundestagu podaje ją do wiadomości kanclerza federalnego. Natomiast uchwałę Bundestagu o przekazaniu rządowi federalnemu petycji do rozważenia przewodniczący izby przekazuje odpowiedniemu ministrowi. Na udzielenie odpowiedzi rząd federalny otrzymuje z reguły termin 6 tygodni. Ze względu na zasadę trójpodziału władzy izba nie jest w stanie nałożyć zobowiązania o charakterze prawnym na rząd federalny. Faktycznie Bundestag wyraża swoją wolę polityczną, jak jego zdaniem władza wykonawcza powinna postąpić z petycją. To swoiste prawo do przekazywania petycji⁷⁷, pomimo braku możliwości nałożenia obowiązku o charakterze prawnym, faktycznie ma spore znaczenie ze względu na swoją wagę polityczną⁷⁸.

Podobne reguły obowiązują, jeśli uchwała o uwzględnieniu lub rozważeniu petycji skierowana jest do innej niż rząd federalny jednostki. Przewodniczący Bundestagu podaje również do wiadomości przewodniczącego Parlamentu Europejskiego treść uchwał Bundestagu o przesłaniu petycji do Parlamentu Europejskiego.

Działalność Komisji Petycji służy tylko przygotowaniu projektu uchwały. W żadnym razie Komisja nie może podjąć uchwały za parlament, tak jak to jest np. w systemie włoskim (tzw. *procedimento decentrato*). Stanowi to znaczne obciążenie porządku dziennego Bundestagu. Obecne przepisy konstytucyjne nie pozwalają na przekazanie Komisji Petycji, tak jak Komisji do spraw Unii Europejskiej⁷⁹, szczegółowych uprawnień, które upoważniłyby ją do wykonywania

⁷⁷ W. Eitel, op. cit., s. 235; W. G. Vitzthum, *Petitionsrecht...*, op. cit., s. 63; H. Seidel, *Das Petitionsrecht*, op. cit., s. 73.

⁷⁸ S. Klasen, op. cit., s. 118.

⁷⁹ Zgodnie z art. 45 Ustawy Zasadniczej, Bundestag może upoważnić Komisję do spraw Unii Europejskiej do wykonywania, wynikających z art. 23 UZ, praw w odniesieniu do rządu federalnego. Mowa tu o sytuacjach, w których komisja zajmuje stanowiska wobec proponowanych inicjatyw legislacyjnych Unii Europejskiej, co do których ma się ustosunkować rząd niemiecki, działając w Radzie UE, a którego ostateczna decyzja kształtowana jest właśnie przez uchwały komisji. Działa ona w tych przypadkach jako swoiste „małe plenum” parlamentu, zastępując Bundestag. Taką samą zasadę przyjęto także w Bundesracie. Na podstawie art. 52.3a, także II izba parlamentu upoważniona została do powołania komisji europejskiej, której uchwały traktowane są jak uchwały całego Bundesratu. Szerzej: R. Grzeszczak, *Rola parlamentów narodowych w procesach integracji europejskiej w perspektywie wysiłków Unii Europejskiej w przełamywaniu zjawiska deficytu demokratycznego*, „Studia Europejskie” 2002, nr 1, s. 68–69.

praw Bundestagu (całego plenum). Nie umniejsza to jednak jej roli. Opinie formułowane przez nią mają bowiem faktycznie ostateczny charakter – w tym sensie, że sporadycznie są przedmiotem debaty w izbie. Rola plenum izby sprowadza się do formalnej akceptacji przedłożeń Komisji. Bundestag rozpatruje je w czysto mechaniczny sposób, podejmując wymagane uchwały.

Na końcowym etapie rozpatrywania petycji obowiązki nałożono również na przewodniczącego Komisji Petycji. Mianowicie podaje on do wiadomości właściwego ministra federalnego treść uchwał Bundestagu o przekazaniu petycji rządowi federalnemu jako materiał. Minister ten jest zobowiązany do poinformowania Komisji Petycji o dalszym rozpatrzeniu sprawy najpóźniej w ciągu jednego roku. Treść wszystkich pozostałych uchwał także przekazuje jej przewodniczący.

7.5. Powiadomienie o sposobie rozpatrzenia petycji

Współcześnie uznaje się także, że z prawem petycji łączy się roszczenie jej autora o zbadanie sprawy i otrzymanie odpowiedzi z wyjaśnieniem stanowiska adresata petycji lub innej kompetentnej w danej kwestii instytucji⁸⁰. Obowiązek udzielania informacji wynika wprost z § 112 ust. 1 Regulaminu Bundestagu oraz „Zasad...”.

Na każdym etapie rozpatrywania petycji składający ma prawo uzyskiwania informacji. Federalny Trybunał Konstytucyjny już w 1953 r. orzekł, że uprawnienia wynikające z art. 17 UZ gwarantują autorom petycji prawo do rzetelnego i niezwłocznego zbadania sprawy oraz udzielenia zainteresowanym pisemnej informacji, gdyż prawa wynikające z art. 17 UZ nie można sprowadzić do prawa pozornego⁸¹.

Obowiązek udzielenia informacji obejmuje cały tok postępowania, od momentu wszczęcia aż do jego zakończenia. Po podjęciu przez Bundestag końcowej decyzji odnośnie petycji, przewodniczący Komisji Petycji zawiadamia składającego petycję o sposobie załatwienia sprawy⁸². Zawiadomienie powinno zawierać adnotację o zestawieniu zbiorczym i – jeśli miała miejsce wypowiedź dotycząca końcowej decyzji – odniesienie do tej wypowiedzi i protokołu plenarnego.

⁸⁰ P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2005, s. 152.

⁸¹ E. Zwierzchowski, *Prawo petycji...*, op. cit., s. 430.

⁸² Jeśli Bundestag nie zbiera się na posiedzenie przez okres 2 tygodni i wnioski sprawozdawców Komisji są zgodne z propozycjami Sekretariatu Komisji dotyczącymi sprawy poruszanej w petycji, informuje się petenta jeszcze przed ostateczną decyzją izby o projekcie końcowej decyzji, załączając jej uzasadnienie. Nie dotyczy to petycji, nad którymi Komisja pracuje pojedynczo, jak również czasu między pierwszym posiedzeniem Bundestagu a pierwszym posiedzeniem Komisji Petycji w nowym składzie.

Zawiadomienie winno również zawierać uzasadnienie. Federalny Trybunał Konstytucyjny uznaje, iż uzasadnienie stanowi wyraz szacunku państwa wobec obywatela; racjonalną stroną autorytetu państwowego⁸³.

Uzasadnienie ma szczególne znaczenie zwłaszcza w przypadku niezadowolenia z decyzji zgodnie z oczekiwaniami składającego. W takiej sytuacji rola uzasadnienia polega na przekonaniu petenta, że jego interesy zostały wzięte pod uwagę, a jeżeli zapadła inna decyzja, to przyczyną są istotne względy prawne czy też społeczne. Orzeczenia negatywne muszą zawierać zrozumiałe w swojej treści uzasadnienie⁸⁴ i przedstawiać jasną merytoryczną ocenę przedstawionej sprawy.

W przypadku petycji wnoszonych przez podmioty nieposiadające osobowości prawnej (petycje zarejestrowane pod wspólną nazwą), informacja o sposobie rozpatrzenia kierowana jest do wyznaczonej osoby kontaktowej. Ta sama zasada obowiązuje w odniesieniu do petycji zbiorczych i masowych. Jeżeli składający petycję nie posiadają wspólnego adresu kontaktowego, powiadomienie indywidualne można zastąpić obwieszczeniem publicznym. O powyższym oraz o formie obwieszczenia publicznego decyduje Komisja Petycji. Dodatkowe obwieszczenie publiczne Komisja Petycji może uchwalić niezależnie od powiadomienia indywidualnego.

VIII. Podsumowanie

Prawo petycji ma w Niemczech długą, sięgającą średniowiecza genezę. Mimo wielu zmian dziejowych oraz różnych systemów politycznych, a nawet zakazywania tego prawa, przetrwało ono do czasów współczesnych. Prawo to, gwarantowane w art. 17 Ustawy Zasadniczej RFN i konstytucjach państw związkowych, jest podstawowym prawem jednostki. Każdy zatem, niezależnie od obywatelstwa, miejsca zamieszkania, a nawet kwestii zdolności do czynności prawnych, może złożyć prośbę lub skargę do właściwego organu lub przedstawicielstwa narodu. Niski stopień sformalizowania i brak przymusu adwokackiego sprzyja korzystaniu z tej instytucji, a tym samym pogłębianiu zaufania i budowania więzi między Parlamentem Federalnym a społeczeństwem.

Z artykułu 17 UZ wynika, że Bundestag jest organem kompetentnym do przyjmowania i rozpatrywania petycji. Ponadto jako przedstawicielstwo narodu przysługuje mu prawo do informacji o petycji oraz prawo przekazywania petycji.

⁸³ D. H. Hoffmann, *Das Petitionsrecht*, op. cit., s. 37; M. Terbille, *Das Petitionsrecht*, op. cit., s. 141.

⁸⁴ S. Klasen, op. cit., s. 9.

Petycje kierowane do Bundestagu przekazywane są Komisji Petycji, która je bada i omawia. Opierając się na zgromadzonych w postępowaniu petycyjnym informacjach, Komisja Petycji przygotowuje projekty uchwał i wraz z zestawieniem zbiorczym omówionych petycji przesyła je Bundestagowi.

Podjęcie uchwał w sprawie petycji stanowi znaczne obciążenie porządku dziennego Bundestagu. W moim przekonaniu, nie każda petycja jest aż tak istotna, by być przedmiotem prac izby. Być może jedynie petycje o „szczególnym znaczeniu” powinny być uchwalane przez sejm. Te zaś, co do których Bundestag nie jest kompetentny i nie jest w stanie nałożyć obowiązku o charakterze prawnym, winne być załatwiane przez Komisję Petycji. W takim bowiem przypadku jedyną możliwością jest przekazanie petycji wraz ze swoim stanowiskiem lub opinią, jak władza wykonawcza powinna postąpić z petycją. Rozwiązanie takie odciążałoby Bundestag oraz przyspieszyło proces rozpatrywania petycji. Na korzyść przemawia również fakt, iż w rzeczywistości projekty uchwał Komisji Petycji są akceptowane przez izbę w czysto mechaniczny sposób.

Analiza ilościowa petycji napływających do Bundestagu pozwala stwierdzić, iż podmioty legitymowane do składania petycji korzystają ze swojego uprawnienia stosunkowo często. Każdego roku wpływa średnio 18.000 petycji. Zdecydowana większość z nich pochodzi od osób fizycznych. Udział petycji osób prawnych i innych podmiotów kształtuje się na poziomie 3%⁸⁵. Analizując statystykę dotyczącą petycji, można zauważyć znaczne zainteresowanie sprawami publicznymi, podnoszonymi zwłaszcza w petycjach zbiorczych. Tylko w 2010 r. pod 1.035 petycjami zbiorczymi złożono 1.754.579 podpisów. Statystyki wskazują, że w petycjach częstokroć podejmowane są kwestie „drażliwe społecznie”, takie jak aborcja, rozmieszczenie rakiet średniego zasięgu, transport żywych zwierząt na ubój, prawo azylu. Silnie akcentowane są również sprawy socjalne, przez co zwłaszcza w starszej niemieckiej literaturze, federalny organ przedstawicielski jest nazywany „narodową ścianą płaczu”⁸⁶. Często masowe i zbiorcze petycje zawierają propozycje reformy konstytucyjnej. Dowodzi to, iż petycje są skutecznym narzędziem umożliwiającym stały dialog między Parlamentem Federalnym a obywatelami.

Warto również wspomnieć, iż Niemcy przodują w ilości petycji składanych do Parlamentu Europejskiego. W konkluzji należy stwierdzić, iż znaczne zainteresowanie składaniem petycji do Bundestagu, zwłaszcza o charakterze zbiorczym, uzasadnia potrzebę istnienia zarówno tego prawa, jak i Komisji Petycji.

⁸⁵ *Der Jahresbericht des Petitionsausschusses. Ausgabe 2011*, s. 87; <http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a02/Docs/PetJahresbericht2011.pdf> (pobrano 20.02.1012 r.).

⁸⁶ E. Zwierzchowski, *Prawo petycji...*, op. cit., s. 435.

THE RIGHT OF PETITION TO THE PARLIAMENT OF THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY

Petitioning the Parliament in the Federal Republic of Germany is seen as one of the fundamental rights. The article provides an analysis of the right of petition specified expressly in Article 17 of the Basic Law for the Federal Republic of Germany which authorizes “everyone” to address written “requests” or “complaints” to “competent authorities” and to the “representation of the nation”. The right of petition is also provided in all constitutions of the Länder.

Petition is a request or complaint made on one’s own behalf, for third parties or in the general interest. Request is demand and proposal for act or omission by organs of state, authorities or other institutions discharging public functions. In particular it may include proposal for legislation. Complaint shall consist in objection to act and omission by organs of state, authorities or other institutions discharging public functions.

It should be emphasized that there are different types of petitions: multiple petitions, collective petitions, mass petitions and public petitions. Public petition is a new form of a petition in the 21st century. It may be submitted to the Petitions Committee by anyone, either individually or jointly with others, using the form provided. Public petitions are published on the Petitions Committee’s webpage.

Every natural person and every legal person under private law resident in Germany has the right of petition. The right of petition can be restricted for members of the armed forces. The right of petition does not depend on the one’s personal circumstances, such as nationality. Even legal capacity is not required in order to exercise the right of petition, however the petitioner has to express his concern intelligibly.

Article 45c of the Basic Law obliges the Bundestag to appoint a Petitions Committee to deal with petitions addressed to the Bundestag. “A Law on the Powers of the Petitions Committee of the German Bundestag of 19 July 1975”, “Rules of Procedure of the German Bundestag” and “Principles of the Petitions Committee governing the Treatment of Requests and Complaints of 8 March 1989” regulate the committee’s powers.

The Petitions Committee can in particular: request comments from the Federal Government and hear government representatives, require official bodies to provide it with files, visit federal institutions. The Petitions Committee cannot intervene in conflicts between individual citizens under private law, it also cannot review court judgments or other court decisions. As soon as the

facts of the case raised by a petition have been clarified and the legal situation has been assessed, the Petitions Committee presents a recommendation for a resolution on how the petition should be dealt with conclusively before the plenary of the Bundestag. The recommendation as to how the Bundestag should deal with a petition conclusively may include in particular: referral to the Federal Government for remedial action or for re-examination, referral as background material, forwarding to the European Parliament. Once the resolution has been adopted by the plenary, the petitioner is sent an official reply setting out the decision reached and the grounds on which it was taken.