

Rozdział I. Ustalenia terminologiczne

§ 1. Znaczenie terminu „remonstracja”

Termin „remonstracja” będący odpowiednikiem słowa *remonstrantia* podobnie jak wiele innych prawniczych określeń ma źródłosłów w średniowiecznej łacinie. W języku tym czasownik *remonstrare* oznacza: „wykazywać”, bądź „przedstawiać” lub „protestować”. Od tego pochodzi *remonstratio*, którego odpowiednikiem w języku polskim są rzeczowniki odczasownikowe: „wykazywanie”, „przedstawianie”, „protestowanie”. Z kolei *remonstro* – to – „ponownie wskazywać”, „zaskarżać”. Umiejscowiony na początku słowa „remonstracja” człon „re” wskazuje na powtórzenie czynności, na wykonanie czegoś ponownie¹.

Termin „remonstracja” w dawnej polszczyźnie występował w starszej formie jako „remonstrancja”². W Słowniku wyrazów obcych z okresu międzywojennego „remonstrację” utożsamiano z przeciwstawieniem swoich wywodów wywiodom drugim, wskazując jednocześnie, że w procesie polskim jest ona równoznaczna z „dupliką”³. We współczesnym Słowniku języka polskiego w wersji *online*⁴ oraz w licznych wydaniach Słownika wyrazów obcych W. Kopalińskiego hasło: „remonstracja” definiowane jako „przedstawienie odmiennego punktu widzenia”, „domaganie się zmiany decyzji u zwierzchnika albo wyższej instancji, która ją powzięła”⁵, względnie tłumaczone jako „przeciwstawienie się niesłuszności czegoś, zaprzeczenie czyjejś opinii, przedłożenie swojego zdania w jakiejś sprawie”⁶, zaliczane jest do terminologii przestarzałej, współcześnie rzadko używanej w języku powszechnym. Również czasownik: „remonstrować” uważa się za wyraz przestarzały, dawniej oznaczający: „przed-

¹ M. Szymczak (red.), Słownik, s. 26.

² S. Reczek, Podręczny słownik, s. 411.

³ M. Arcta, Słownik, s. 298.

⁴ <http://sjp.pwn.pl/remonstracja;2573894>, dostęp: 13.11.2014 r.

⁵ W. Kopaliński, Słownik, 1980, s. 833; W. Kopaliński, Słownik, 1999, s. 429.

⁶ <http://portalwiedzy.onet.pl/97385>, dostęp: 13.11.2014 r.

stawiać”, „tłumaczyć”, „perswadować”, „upominać”, „przeciwstawiać się czemuś”, a także „przeczyć” oraz „odwoływać się”⁷.

Słowniki zaliczają „remonstrację” do określeń kategorii prawnej. Przypisuje się jej „stosowane w niektórych państwach w postępowaniu administracyjnym i sądowym prawo do wystąpienia o zmianę decyzji lub jej uchylenie”⁸. Określają one remonstrację mianem „środka” względnie „środka prawnego” prowadzącego do zmiany lub uchylenia decyzji przez organ, który ją wydał⁹.

Najobszerniejszą definicję „remonstracji” podaje „Prawniczy słownik wyrazów trudnych”. Wskazuje on w pierwszej kolejności na synonim „remonstracji” – jakim jest „przedstawienie” i wyjaśnia dalej, że remonstracja jest „nie-doskonałym środkiem prawnym, który służył ochronie praw podmiotowych obywatela w postępowaniu administracyjnym. Środek ten przysługiwał w niektórych krajach (np. w Austrii) w sytuacji, gdy zostały wyczerpane zwyczajne środki prawne i nie było podstaw do złożenia nadzwyczajnego środka prawnego. Strona mogła zwrócić się do organu, który wydał decyzję, o jej zmianę lub uchylenie. Rozpatrzenie tego środka zależało od woli organu”¹⁰. Konstrukcja powyższej definicji, której autor zakwalifikował „remonstrację” do środków prawnych, a charakteryzując ją, posłużył się czasem przeszłym („środek ten służył (...) rozpatrzenie tego środka zależało (...) strona mogła zwrócić się (...)), zaś jako przykład kraju, w którym remonstracja występowała nie wskazał współczesnej Polski, ale historyczną (a nie współczesną) Austrię, co może sugerować, że obecnie w polskim systemie prawnym „remonstracja” nie występuje.

Z uwagi na wspólny źródłosłów łaciński, podobnie brzmiące odpowiedniki polskiego terminu: „remonstracja”, występują w innych językach. Przykładowo słowniki terminologii prawniczej podają, że w języku angielskim czasownik „*remonstrate*” oznacza „protestować”¹¹, „zgłaszać zarzuty”, „napominać”¹². Z kolei „*remonstrance*” – to protest¹³.

⁷ Słownik wyrazów obcych, redaktor naukowy J. Tokarski, PWN, Warszawa 1980, s. 640; W. Doroszewski (red. naczelny), Słownik, s. 917.

⁸ <http://portalwiedzy.onet.pl/97385 hasło>, dostęp: 13.11.2014 r. – hasło opracowano na podstawie I. Kamińska-Szmaj (red.), Słownika wyrazów obcych, autor hasła: M. Jarosz i zespół, Wydawnictwo Europa 2001; H. Zgólkowa (red.), Praktyczny słownik, s. 425.

⁹ A. Matkowski, R. Pawelec, Słownik, s. 748; J. Tokarski, Słownik, s. 639–640.

¹⁰ J. Boć (red.), Prawniczy słownik, s. 317.

¹¹ E. Ożga, Słownik, s. 543.

¹² J. Jaślan, H. Jaślan, Słownik, s. 517.

¹³ Wielki słownik angielsko-polski, s. 988.

§ 2. Remonstracja w ujęciu prawno-historycznym

I. Geneza remonstracji

Jak można przypuszczać remonstracja wywodzi się z prerogatywy osób sprawujących najwyższą władzę w państwie, a więc z uprawnień pozostających w wyłącznej dyspozycji panującego, niepodlegających jakiegokolwiek kontroli, ani ograniczeniom. Korzeniami sięga ona wykształconej już w starożytności, instytucji prawa państwowego w postaci ułaskawienia, będącego przejawem wspaniałomyślności i miłosierdzia okazywanego przez głowę państwa. W kolejnych wiekach, kiedy monarcha sprawował również władzę jurysdykcyjną, stosowanie „prawa łaski” należało całkowicie do jego uprawnień¹⁴. Tylko on – uważany za najwyższego ziemskiego zwierzchnika – dysponował i rozporządzał przynależną mu władzą, w tym (przez wiele stuleci) w sposób nieograniczony, w zakresie stosowania prawa i ferowania wyroków. Do niego należało „ostatnie słowo”, które mógł wyrazić, uwzględniając prośbę o „akt łaski”, czyli o uchylenie lub zmianę zapadłego wcześniej werdyktu¹⁵. W prawie postępowania karnego, jako jedna z prerogatyw Prezydenta RP instytucja prawa łaski funkcjonuje od starożytności (a według niektórych źródeł od czasów wspólnot plemiennych) do dnia dzisiejszego¹⁶. Natomiast – jak można domniemywać – w obszarze systemu procedur administracyjnych reliktem prawa łaski stała się remonstracja.

II. *Droit de remontrance*

„Prawo remonstracji” (*droit de remontrance*) funkcjonowało we Francji od XIV stulecia¹⁷. Było ono związane z prawem rejestracji aktów prawnych¹⁸. Rozumiano pod tym pojęciem uprawnienie parlamentów, ówczesnie będących organami władzy sądowniczej, do odmowy zarejestrowania aktu prawnego, jeżeli był on niezgodny z zasadami obowiązującego prawa¹⁹. Francuskie par-

¹⁴ W okresie I Rzeczypospolitej, odmiennie niż w większości ówczesnych monarchii europejskich, uprawnieniem zbliżonym do „prawa łaski” dysponował sąd sejmowy, król zaś nie miał wpływu na tę instytucję – J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, Historia, s. 279.

¹⁵ Por. J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, Historia, s. 167.

¹⁶ Szerzej na temat prawa łaski i jego genezy K. Koziół, Prawo łaski, s. 1 i n.

¹⁷ www.arslege.pl, dostęp: 4.12.2014 r.

¹⁸ Z. Drozdowicz, Filozofia francuska, s. 11.

¹⁹ <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/remonstracja;4009825.html>, dostęp: 13.11.2014 r.

lamenty prowincjonalne wykorzystywały to uprawnienie zwłaszcza w sprawach podatkowych²⁰. Opatrzanie ordonansu (edyktu) remonstracją skutkowało odesłaniem go monarsze. Pomimo że przedstawione przez parlament uwagi (remonstracje) nie były dla panującego wiążące, to remonstracja rozumiana w powyższym kontekście jako brak akceptacji powodowała, że projekt nowego unormowania mógł nieprzerwanie krążyć między sądem a monarchą, do czasu, aż ten ostatni zdecydował się zasiąść w parlamencie²¹. W takim przypadku edykt był rejestrowany na „wyraźny rozkaz króla”²². W omawianym przypadku, remonstracja stanowiła więc rodzaj weta zawieszającego ze strony władzy sądowniczej²³. Jak podnosi E. Zoller, korzystanie z tego rodzaju remonstracji przyczyniło się do rozwoju kultury prewencji (*culture of prevention*), charakterystycznej dla francuskiego modelu tworzenia prawa²⁴.

III. *The Grand Remonstrance*

W historii Wielkiej Brytanii szeroko opisywany jest dokument noszący nazwę Wielka Remonstracja (*The Grand Remonstrance*), określany często jako „Wielkie Napomnienie”²⁵. Został uchwalony przez radykalną część Izby Gmin 22.11.1641 r. niejako w odpowiedzi na żądanie Karola I dotyczące podniesienia obciążeń podatkowych²⁶. W istocie stanowił on orędzie opozycji antykrólewskiej. Prezentował długą listę nadużyć króla Karola I. Treść *The Grand Remonstrance* godziła w absolutyzm monarszy. Jej autorzy, z O. Cromwellem na czele, proponowali program przeprowadzenia głębokich reform religijnych i politycznych²⁷. Wielka Remonstracja przyspieszyła bieg wydarzeń prowadzących do wybuchu wojny domowej w 1642 r.

²⁰ I. Lewandowska-Malec, Artykuł recenzyjny książki Jana Sowy *Fantomowe ciało króla*, s. 291, file:///C:/Users/Orange/Downloads/7-Krakowskie%20Studia_6-3.pdf, dostęp: 9.12.2015 r.

²¹ Zob. szerzej J. Walachowicz, w: K. Krasowski, M. Krzymkowski, K. Sikorska-Dzięgielewska, J. Walachowicz, *Historia*, s. 117–118.

²² [https://pl.wikipedia.org/wiki/Parlament_\(Ancien_Regime\)](https://pl.wikipedia.org/wiki/Parlament_(Ancien_Regime)), dostęp: 4.12.2014 r.; zob. szerzej M. Mourre, *Dictionnaire d'histoire*, s. 1591; M. Mourre, *Dictionnaire encyclopedique d'histoire*, s. 4179–4180.

²³ G. Górski, *Historia*, s. 178–179.

²⁴ Zob. E. Zoller, *Introduction to Public Law*, s. 44–45.

²⁵ Zob. J. Forster

²⁶ P. Mikuli, w: S. Bożyk, M. Grzybowski (red.), *Systemy ustrojowe*, s. 12.

²⁷ Zob. szerzej J. Miller, *Stuartowie*, s. 111–114.

IV. *Coram nobis*

Instytucję zbliżoną do remonstracji, funkcjonującą w angielskim systemie prawnym od XVI stulecia stanowiło *coram nobis*²⁸. Termin *coram nobis* oznacza „przed nami” i pochodzi od zwrotu *quae coram nobis revident*, używanego przez władcę, komunikującego swoją wolę poddanym. Środek prawny, jakim był *coram nobis* pozwalał zwrócić się pisemnie do tego samego sądu, który wydał wyrok o jego zmianę. Utożsamiano go z prośbą o modyfikację wyroku sądowego. Skorzystanie z omawianego środka polegało na próbie wykazania, że sąd wydając swój wyrok, dopuścił się kardynalnego błędu lub rażącej niesprawiedliwości. Mimo że na przestrzeni stuleci, instytucja ta niemalże zanikła, nadal możliwość pisemnego zwrócenia się z *coram nobis* w pewnym zakresie występuje w sądownictwie USA²⁹.

§ 3. Remonstracja a remonstrancja

Etymologicznie bliski termin: „remonstrancja” występuje w naukach teologicznych. Remonstranci zwani też arminianami należą do wywodzącej się z XVII stulecia protestanckiej grupy wyznaniowej utworzonej w Holandii przez *J. Arminiusa*. Jej doktryna religijna została sformułowana w „Remonstrancji”, czyli proteście ujętym w treści 5 artykułów³⁰.

Zdecydowana większość przedstawicieli współczesnej polskiej literatury prawniczej oraz judykatury, odnosząc swoje rozważania do środków weryfikacji działań administracji publicznej, najczęściej używa terminu: „remonstracja”³¹. Wprawdzie incydentalnie, ale można spotkać również takie opracowania w doktrynie szeroko rozumianego prawa i postępowania administracyjnego, których autorzy, w odniesieniu do analogicznych zagadnień posługują się określeniem „remonstrancja”³². Podobnie, kwestia ta prezentuje się na tle nauk teologicznych oraz historycznych, których przedstawiciele posługują się zarówno słowem „remonstracja”, jak i „remonstrancja”, niekiedy nawet w ra-

²⁸ E. Frank, *Coram nobis*, s. IV I 8.

²⁹ Zob. E.N. Robinson, *The Writs of Error Coram Nobis*, s. 29 i n.

³⁰ <http://www.literatura.hg.pl/dort.htm>, dostęp: 5.3.2018 r.

³¹ Z. Kmieciak, *Wniosek*, s. 19–35.

³² K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne*, s. 185; A. Powalowski, wspomina o „prawie remonstrancji”, odnosząc je do treści art. 127 § 2 KPA, w: A. Powalowski (red.), *Ustawa*, s. 220.

mach tego samego opracowania³³. Z uwagi na fakt, że synonimicznym określeniem arminianizmu jest remonstrantyzm – kwestie fleksyjne, związane z występowaniem litery „n” w końcowej części tematu słowa „remonstrantyzm” powinny zdecydować o tym, aby terminu „remonstracja” używać w naukach prawnych, zaś pojęcia „remonstrancja” w naukach teologicznych³⁴.

³³ J. Miller, Stuartowie, s. 111.

³⁴ Nawiasem mówiąc, również opracowania popularnonaukowe (zarówno starsze, jak i współczesne) w odniesieniu do omawianego pojęcia zaliczającego się do kategorii prawnej posługują się terminem „remonstracja”, a nie „remonstrancja”, zob. Wielka encyklopedia powszechna PWN, s. 771; Nowa encyklopedia powszechna PWN, s. 494.

Rozdział II. Remonstracja w ustawodawstwie, doktrynie i judykaturze państw obcych

§ 1. Remonstracja w niemieckim systemie prawa

I. Zagadnienia wprowadzające

W tradycji niemieckiej remonstracja (*Remonstration*) postrzegana zawsze jako przeciwstawienie się czemuś (napomnienie, kontrpropozycja) jest silnie zakorzeniona. Występuje w tym kraju w różnych odmianach i znaczeniach. Instytucja ta wyjątkowo szeroko rozpowszechniona jest w prawie publicznym, gdzie wywodzi się ją z konstytucyjnego unormowania formułującego prawo do petycji (*Petitionsrecht*)¹. W samym tylko obszarze prawa administracyjnego remonstracja rozumiana jako możliwość zwrócenia się do organu administracji publicznej o zajęcie stanowiska w sprawie, występuje w dwóch zasadniczych odmianach. Pod pojęciem *Gegenvorstellung* rozumiana jest remonstracja kierowana do tego samego organu administracji (*Ausgangsbehörde*), od którego pochodzi kwestionowane działanie, bądź tego, który dopuścił się zaniechania. Natomiast remonstracja rozumiana, jako środek prawny wnoszony do organów nadzorczych (*übergeordnete Behörde*) określana jest mianem *Aufsichtbeschwerde*.

Ponadto remonstracja wywiedziona z konstytucyjnie uregulowanego prawa petycji występuje w postępowaniu sądowym przed sądami rozpatrującymi sprawy administracyjne, cywilne i karne.

W całkowicie innej postaci remonstracja występuje w niemieckim prawie urzędniczym, gdzie została normatywnie uregulowana i odnosi się do przysługującego urzędnikowi prawa zakwestionowania polecenia wydanego mu przez zwierzchnika. W tym przypadku jednak, powinność skorzystania z niej

¹ Zob. szerzej H. Bauer, Handbuch der Grundrechte, s. 412 i n.

przez urzędnika nie jest postrzegana w kategoriach jego uprawnienia, lecz obowiązku. Inaczej więc niż w obszarze prawa administracyjnego, remonstracja funkcjonująca w prawie urzędniczym nosi cechę obligatoryjności.

W jeszcze innym znaczeniu remonstracja funkcjonuje w obszarze szkolnictwa wyższego. Przewidują ją poszczególne regulaminy niemieckich szkół wyższych, określające zasady zwracania się do egzaminatorów, przez studentów, w drodze remonstracji, o zweryfikowanie oceny z egzaminu.

II. Zagadnienia terminologiczne

Analiza literatury przedmiotu prowadzi do wniosku, że niemiecka nauka prawa i postępowania administracyjnego w odniesieniu do pojęcia „remonstracji” najczęściej posługuje się określeniem: *Gegenvorstellung*² oraz – rzadziej – synonimami: *Vorstellung*³, *Remonstration*⁴ i *Verwaltungspetition*⁵.

W literaturze niemieckojęzycznej termin: *Gegenvorstellung* w znaczeniu prawnym pojawił się już ponad trzy stulecia temu. Użyto go zarówno w tytule, jak i w treści opracowania z 1715 r., spisane go przez G. Rostena, który opisał konflikt między przedstawicielami majestatu cesarskiego a burmistrzem i radą miejską miasta Speyer⁶.

Określenie *Gegenvorstellung* zalicza się do terminów języka prawnego. Posłużono się nim w latach 30. ubiegłego stulecia. Niemiecki ustawodawca od-

² O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, s. 123; W. Merk, *Deutsches Verwaltungsrecht*, s. 1791–1795.

³ K. Egon von Turegg, E. Kraus, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, s. 289–290.

⁴ Ludwig von Röhler, *Grundlehren des Deutschen Verwaltungsrechts*, s. 247.

⁵ H. Hoffmann, J. Gerke, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 2002, s. 238.

⁶ G. Rosten, *Ab-gedrungene in Geschichte*, s. 437–438, oryginał znajduje się w Bawarskiej Bibliotece Państwowej, w wersji zeskanowanej można go obejrzeć na stronie: https://books.google.de/books?id=Z_dEAAAACAAJ&pg=PA1&lpg=PA1&dq=Gustav+Rosten,+Ab-gedrungene+In+Geschicht+und+Recht+Grund-veste+Gegen-Vorstellung+und+Abfertigung+der+also+anma%C3%9Flich+betittelten+H%C3%B6chst-gem%C3%BC%C3%9Ffigten+Vorstellung+de%C3%9F+Unfug+deren+so+wohl+bey+ihrer+Kayserl.+Majest.+als+denen+Augspurgischen+Confessions-Verwandten+Hoch-ansehnlichen+Gesandtschafften+zu+Regensburg,+Speyer+1715,&source=bl&ots=jzaHW2XWoE&sig=YHq-DSYt1gEfyCcRFDVCz1CfnEA&hl=pl&sa=X&ved=0ahUKEwipj_DV0efTAhWFIVAKHWSQD9cQ6AEIJAA#v=onepage&q=Gustav%20Rosten%2C%20Ab-gedrungene%20In%20Geschicht%20und%20Recht%20Grund-veste%20Gegen-Vorstellung%20und%20Abfertigung%20der%20also%20anma%C3%9Flich%20betittelten%20H%C3%B6chst-gem%C3%BC%C3%9Ffigten%20Vorstellung%20de%C3%9F%20Unfug%20deren%20so%20wohl%20bey%20ihrer%20Kayserl.%20Majest.%20als%20denen%20Augspurgischen%20Confessions-Verwandten%20Hoch-ansehnlichen%20Gesandtschafften%20zu%20Regensburg%2C%20Speyer%201715%2C&f=false

niósł je m.in. do dyrektora podatkowego (*Steuerdirektor*) i ministra finansów (*Finanzminister*) w § 46 ust. 2 *Rechtsabgabenordnung* z 22.5.1931 r. (RGBl. I s. 161)⁷. Na mocy tego przepisu dyrektor podatkowy oraz minister finansów zostali upoważnieni do uchylania aktów w trybie nadzoru oraz na skutek remonstracji (*Gegenvorstellung*)⁸.

III. Prawo petycji

Prawo petycji w niemieckim konstytucjonalizmie ma długą historię. *H. Bauer* wskazuje, że należy ono do kamieni węgielnych europejskiej kultury prawnej⁹. Możliwość wnoszenia próśb do monarchy niemiecki ustawodawca przewidział w postanowieniach Landrechtu Pruskiego z 1794 r. Pół wieku później pojęciem prawa petycji posłużono się w § 159 konstytucji z 1848 r. (*Paulskirchenverfassung*)¹⁰.

Obecnie w niemieckim ustawodawstwie wszystkie nieformalne (*formlos*) środki prawne wywodzone są z unormowania zawartego w treści art. 17 niemieckiej Ustawy Zasadniczej z 23.5.1949 r. (określanej powszechnie skrótem GG, a więc *Grundgesetz*), formułującego „prawo petycji” (*Petitionsrecht*)¹¹. Zgodnie z tym przepisem: każdy ma prawo zwrócić się indywidualnie lub wspólnie z innymi osobami, na piśmie, z prośbą (*Bitte*) lub skargą (zażaleniem; *Beschwerde*) do odpowiednich organów (*zuständigen Stellen*) i do przedstawicielstwa narodu (*Volksvertretung*)¹².

⁷ <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/1931/0900/a900.pdf>, dostęp: 10.5.2017 r.

⁸ W tekście oryginalnym przepis ten brzmiał: „Der Steuerdirektor und der Finanzminister können im Aufschwungsweg Verfügungen nachgeordneter Behörden von Amts wegen oder auf Gegenvorstellung hin ausser Kraft setzen und diese Behörden anweisen; Verfügungen können jedoch nur dann ausser Kraft gesetzt werden, wenn sie von den nachgeordneten Behörden zurückgenommen werden könnten”.

⁹ *H. Bauer*, Partizipation durch Petition, s. 453 i n.

¹⁰ *Ł. Zukowski*, Prawo petycji w RFN, s. 121.

¹¹ *R. Schweickhardt*, Allgemeines Verwaltungsrecht, s. 372.

¹² Zob. *H. Hoffmann, J. Gerke*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2002, s. 307. W wersji oryginalnej przepis ten brzmiał: „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”. Tekst niemieckiej Ustawy Zasadniczej przetłumaczonej na język polski, <http://libr.sej-m.gov.pl/tek01/txt/konst/niemcy.html>; natomiast w oryginale, <https://www.bundestag.de/grundgesetz>, dostęp: 8.12.2015 r.

Prawo petycji w ustawodawstwie niemieckim ma stosunkowo długą historię¹³. Jeden z jego pierwszych przejawów dotyczył petycji parlamentarnych unormowanych w art. 23 ustawy z 16.4.1871 r. o ustroju Rzeszy Niemieckiej¹⁴.

W świetle ustaleń współczesnej, niemieckiej doktryny prawa administracyjnego pojęcie „petycji” (*Petitionsbegriff*) obejmuje: prośby (*Bitten*), których sztandarowym przykładem jest „remonstracja” (*Gegenvorstellung*) oraz skargi (*Aufsichtsbeschwerden*)¹⁵ do organów nadzorczych, formułujące zarzuty pod adresem organu administracji bądź jego pracownika¹⁶.

IV. Nieformalne środki prawne

Nieformalne środki prawne w niemieckim systemie prawnym nie doczekały się szczegółowej regulacji normatywnej w ustawach zwykłych¹⁷. Uprawienie do korzystania z nich wywodzi się – jak już wyżej wskazano – z konstytucyjnego unormowania formułującego prawo petycji. Każdemu przysługuje prawo posłużenia się nimi, także jeśli nie jest on bezpośrednio zainteresowany – co na gruncie polskiego systemu prawnego można byłoby określić jako brak legitymacji procesowej ze względu na brak interesu prawnego.

Niemiecka doktryna prawa administracyjnego do nieformalnych środków prawnych zalicza te środki, co do których przepisy prawne nie wymagają aby były wniesione w określonym terminie i przez określoną osobę¹⁸. Na podstawie tego kryterium do środków nieformalnych zalicza się: remonstrację (*Gegenvorstellung*), skargę nadzorczą (*Aufsichtsbeschwerde*) w tym skargę merytoryczną (*sachliche*) oraz skargę osobistą (*persönliche*), określając je wspólnym mianem *formlose Rechtsbehelfe*.

Odrębną kategorię środków prawnych stanowią środki sformalizowane (*förmliche Rechtsbehelfe*), takie jak sprzeciw (*Widerspruch*)¹⁹. W niemieckim systemie prawa administracyjnego zarówno niesformalizowane (*formlose Rechtsbehelfe*), jak i formalne (*förmliche Rechtsbehelfe*) środki prawne nie są

¹³ B. Schmidt-Bleibtreu, w: B. Schmidt-Bleibtreu, F. Klein, Kommentar, s. 296.

¹⁴ <http://www.documentarchiv.de/ksr/verfksr.html>, dostęp: 18.2.2015 r.

¹⁵ S. Schiedermair, w: W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann, A. Voßkuhle, we współpracy z: Ch. Enders, W. Höfling, P.M. Huber, W. Kahl, S. Korioth, M. Morlok, L. Osterloh, A. Scherzberg, S. Schiedermair, F. Schoch, A. Voßkuhle, Ch. Waldhoff, Grundlagen des Verwaltungsrechts, s. 613.

¹⁶ H. Bauer, Grundgesetz, s. 1650.

¹⁷ D. Schmalz, Allgemeines Verwaltungsrecht, s. 422.

¹⁸ W. Jellinek, Enzyklopädie der Rechts, s. 292.

¹⁹ R. Schmidt, Verwaltungsprozessrecht, s. 365 i n.

względem siebie konkurencyjne²⁰. Jedne i drugie wzajemnie się dopełniają, tworząc pełen (zupełny) system środków prawnych.

Zakres przedmiotowy nieformalnych środków prawnych jest bardzo szeroki. Można je wnosić przeciwko wszelkim działaniom administracji publicznej, w tym także przeciwko wydawanym przez nią aktom administracyjnym (*Verwaltungsakte*), jak również skierować je przeciwko bezczynności administracji. Jedyne wymóg stawiany im przez art. 17 GG stanowi to, aby przybierały one formę pisemną. Poza tym nieformalne środki prawne nie są związane rygorami prawnymi ani co do treści, ani co do terminu ich składania. Można je wobec tego wnosić w każdym momencie, niezależnie od tego ile czasu upłynęło od podjęcia przez administrację publiczną kwestionowanego rozstrzygnięcia. Przejawem ich odformalizowania jest również to, że ich wniesienie jest wolne od opłat.

W świetle art. 17 GG, uprawnienie obywatela w odniesieniu do skorzystania z nieformalnego środka prawnego w postaci remonstracji sprowadza się jedynie do tego, aby organ przyjął jego podanie (*Eingabe*) wyrażające prośbę (*Bitte*), rozpatrzył je (*prüfen*) i aby zawiadomił go o jego stanowisku, udzielając mu stosownych wyjaśnień²¹. Z unormowania tego nie można wywodzić więc roszczenia prawnego o określony rezultat procesowy. Jedyne roszczenie, jakie w tej sytuacji przysługuje zainteresowanemu, sprowadza się do domagania się przez niego formalnego zajęcia się sprawą, czego konsekwencją powinno być udzielenie odpowiedzi przez organ na wniesioną petycję. Powszechnie bowiem przyjmuje się, że istnieje obowiązek administracji publicznej udzielenia odpowiedzi także na złożenie nieformalnego środka prawnego, jakim jest remonstracja, w drodze zawiadomienia wnoszącego petycję o stanowisku organu w danej sprawie²². Owo zawiadomienie nie wymaga jednak od organu uzasadnienia swojego stanowiska²³.

Jedną z cech charakterystycznych niesformalizowanych środków prawnych w ujęciu prawa niemieckiego, w tym również remonstracji jest to, że jej wniesienie nie wywołuje ani skutku suspensywnego, ani dewolutywnego²⁴. Skutki te są bowiem „zarezerwowane” przez ustawodawcę dla formalnych środków prawnych.

²⁰ W. Schmitt Glaeser, H.D. Horn, *Verwaltungsprozeßrecht*, s. 22.

²¹ A. Wittern, *Verwaltungs*, s. 153.

²² A. Kubiak, *Republika Federalna Niemiec*, s. 335.

²³ H. Hoffmann, J. Gerke, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 8, 2002, s. 308.

²⁴ S. Glaeser, *Verwaltungsprozeßrecht*, s. 23.

Skuteczność (efektywność) niesformalizowanego środka prawnego, w tym remonstracji, w znacznym stopniu zależy może od jej treści. Powinna ona zawierać „petitum”, wyjaśniające treść prośby oraz prezentować dostatecznie szczegółową argumentację przemawiającą – zdaniem wnoszącego ją – za weryfikacją kwestionowanego aktu. Niewystarczające może się okazać ograniczenie treści remonstracji jedynie do przytoczenia poglądu zainteresowanego, w danej sprawie. Korzystający z remonstracji powinien bowiem starać się przekonać organ do swoich racji.

W przypadku ponawiania przez obywatela podobnych w treści, bezzasadnych prośb, organ poucza go, iż w takich przypadkach nie udziela się kolejnych odpowiedzi²⁵. Obelżywe wypowiedzi, których dopuści się wnoszący, czynią każdy nieformalny środek prawny niedopuszczalnym. Za oczywiście bezzasadne uważa się również takie nieformalne środki prawne, za pomocą których wnoszący domaga się zachowań karalnych bądź niedopuszczalnych²⁶.

1. Remonstracja (*Gegenvorstellung*) wnoszona do tego samego organu administracji, od którego pochodzi kwestionowane działanie (*Ausgangsbehörde*)

Remonstracja funkcjonująca na gruncie niemieckiego postępowania administracyjnego nie została uregulowana w przepisach ustawy z 25.5.1976 r. o postępowaniu administracyjnym (*Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG*)²⁷. Prawo do jej wniesienia wywodzi się – jak już wcześniej wskazano – z art. 17 GG. Początkowo z remonstracją można było zwrócić się w dowolny sposób – zarówno ustnie, jak i pisemnie²⁸. Obecnie, jak wprost wynika z treści art. 17 GG remonstracja powinna mieć formę pisemną (*Jedermann hat das Recht ... schriftlich ... zu wenden*). Wnosząc remonstrację, obywatel zwraca się z prośbą (*Bitte*) do właściwego organu administracji, kwestionując podjęte działania prawne, względnie żąda ich podjęcia w przypadku inercji administracji publicznej²⁹.

²⁵ A. Wittern, *Verwaltungs*, s. 152.

²⁶ B. Kastner, w: M. Fehling, B. Kastner, R. Störmer, *Verwaltungsrecht*, 2013, s. 1210.

²⁷ M. Quaas, R. Zuck (Hrsg.), *Prozesse in Verwaltungssachen*, s. 79.

²⁸ R. Nebinger, *Verwaltungsrecht*, s. 334; W. Merk, *Deutsches Verwaltungsrecht*, s. 1792.

²⁹ Niekiedy błędnie, pojęcie „petycji utożsamia się wyłącznie z petycją parlamentarną (*parlamentarischen Petition*), podczas gdy z brzmienia art. 17 GG oraz opracowań tego zagadnienia wynika, że „*Petition*” do każdego organu może być skierowane, w tym i do parlamentu, aczkolwiek nie tylko – zob. F. Hufen, *Verwaltungsprozessrecht*, 2013, s. 20.

Charakterystyczną cechą remonstracji (*Gegenvorstellung*) oprócz tego, że – jak wyżej wskazano – stanowi ona prośbę ujętą w formie pisemnej jest to, że obywatel kieruje ją do tego samego organu administracji, który wydał rozstrzygnięcie, względnie organu, który czegoś odmówił, bądź pozostaje w bezczynności (*Ausgangsbehörde*). Za jej pomocą zainteresowany może kwestionować zarówno zgodność z prawem (*Rechtmäßigkeit*), jak i celowość (*Zweckmäßigkeit*) działań administracji³⁰.

W niemieckiej literaturze przedmiotu podkreśla się, że inną istotną cechą remonstracji jest to, iż nie stanowi ona źródła żadnego roszczenia prawnego³¹. Zainteresowanemu, zwracającemu się z remonstracją przysługuje jedynie prawo do uzyskania odpowiedzi. Organ bowiem nie ma obowiązku ponownie merytorycznie zajmować się daną sprawą. Z udzielonej odpowiedzi powinno wynikać, że organ zapoznał się z treścią podania oraz wskazanym przez zainteresowanego i kwestionowanym przez niego sposobem rozstrzygnięcia³². Skutkiem wniesienia remonstracji może być oczywiście uwzględnienie prośby (*Bitte*) wnoszącego ten nieformalny środek prawny, ale w każdym przypadku jest to uzależnione od dokonanej przez ten organ własnej oceny sytuacji. Zainteresowanemu bowiem nie przysługuje roszczenie domagania się od organu określonego rezultatu procesowego (*formelle Entscheidung*). Z tego względu remonstracja traktowana jest jako niedoskonały (*unvollkommene*) środek prawny³³.

Z uwagi na powszechną dostępność remonstracji, wynikającą z tego, że przysługiwała ona każdemu obywatelowi, w starszej literaturze niemieckiej nie postrzegano jej jako środka o charakterze wyjątkowym³⁴.

2. Pozostałe przejawy „prawa petycji” (*Petitionsrecht*)

Do pozostałych przejawów „prawa petycji” należą skargi nadzorcze (*Aufsichtsbeschwerden*), które kieruje się do odpowiedniego organu nadzorczego (*übergeordnete Behörde*) w celu skontrolowania podporządkowanego mu organu lub działań jego pracowników, względnie do skłonienia owego podporządkowanego organu, aby skorygował swoje zachowanie. Podjęte w tym trybie rozstrzygnięcie władz nadzorczych może stać się przedmiotem innego

³⁰ K. Stern, H.J. Blanke, *Verwaltungsprozessrecht*, s. 61.

³¹ F. Giese, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, s. 114.

³² K. Stern, H.J. Blanke, *Verwaltungsprozessrecht*, s. 61.

³³ F. Fleiner, *Institutionen*, s. 230.

³⁴ F. Fleiner, *Deutsches Verwaltungsrechts*, s. 195.

niesformalizowanego środka prawnego w postaci skargi do wyższej władzy nadzorczej (*Oberaufsichtsbeschwerde*)³⁵.

Do powyższej kategorii należy skarga kierowana do przełożonego na czynności urzędnika (*Dienstaufsichtsbeschwerde*). Jej przykładem mogą być tzw. skargi merytoryczne, które dotyczą kwestii natury obiektywnej (*sachliche Dienstaufsichtsbeschwerde*) oraz skargi o charakterze osobistym (*persönliche Dienstaufsichtsbeschwerde*) składane z powodu obraźliwego lub niegrzecznego obchodzenia się z petentami, których celem jest zwrócenie uwagi na niewłaściwe zachowanie się pracownika organu. Jej skutkiem może być zastosowanie wobec pracownika środków odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Ponadto do przejawów prawa petycji należą petycje parlamentarne (*Legislativ – oder Parlament petition*)³⁶. Do ich rozpatrywania w myśl art. 45c GG Bundestag powołuje komisję, której uprawnienia określa ustawa federalna.

V. Kategorie „*Rechtsbehelf*” oraz „*Rechtsmittel*”

Niemiecka doktryna prawa administracyjnego posługuje się dwoma odrębnymi określeniami odnoszącymi się do środków weryfikacji działań oraz zwalczania bezczynności organów administracji publicznej. Są to: *Rechtsbehelf* oraz *Rechtsmittel*³⁷.

W niemieckim piśmiennictwie nie ma jednolitości w kwestii rozumienia powyższych określeń. Niektórzy przedstawiciele doktryny posługują się pojęciem *Rechtsbehelfe* jako pojęciem głównym (*Zentralbegriff*), w ramach którego wyróżniają środki niewłaściwe, nieprawdziwe i nieformalne (*uneigentlichen, unechten, formlosen Rechtsbehelfen*) oraz środki właściwe, prawdziwe i sformalizowane (*eigentlichen, echten, förmlichen Rechtsbehelfen*), które określa się wspólnym mianem *Rechtsmittel*³⁸.

Zbliżonego rozróżnienia dokonują inni przedstawiciele nauki, zwłaszcza ukierunkowani cywilistycznie, którzy pojęcie *Rechtsbehelf* traktują jako pojęcie nadrzędne (rozumiane też jako pojęcie *Rechtsbehelf* w szerszym znaczeniu tego terminu), w obszarze którego występują różne rodzaje środków o cha-

³⁵ W. Rüdiger-Schenke, *Verwaltungsprozessrecht*, s. 1.

³⁶ Zob. szerzej J. Brandt, M. Sachs, *Handbuch Verwaltungsverfahren*, 1999, s. 249.

³⁷ Nieco innym rozróżnieniem posługuje się O. Koellreuter, *Grundfragen des Verwaltungsrechts*, s. 134–135, wyróżniając środki niewłaściwe (*uneigentlichen Rechtsmittel*), do których zalicza remonstrację (*Gegenvorstellung*) oraz środki właściwe (*eigentlichen Rechtsmittel*), takie jak odwołanie (*Widerspruch*).

³⁸ H. Pschera, A. Gössl, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, s. 108.

rakterze prawnym. Należą do nich zarówno środki niesformalizowane (*formlose Rechtsbehelfe*), jak i sformalizowane (*förmliche Rechtsbehelfe*). W ramach owego nadrzędnego pojęcia *Rechtsbehelf* wyróżniają oni węższe pojęcie *Rechtsmittel*, obejmujące te środki, których cechą charakterystyczną jest wywoływanie skutku suspensywnego i dewolutywnego (*Suspensiv- und Devolutiveffekt*)³⁹.

Można też spotkać się ze stanowiskiem, w ramach którego rezygnuje się z traktowania pojęcia *Rechtsbehelf* jako pojęcia nadrzędnego czy głównego i obydwie kategorie *Rechtsbehelf* oraz *Rechtsmittel* traktuje się jako równoważne. W tym przejrzystym ujęciu do kategorii *Rechtsbehelfe* zalicza się środki: nieformalne (*formlose*), nieprawdziwe (*unechte*) i niewłaściwe (*uneigentliche*), natomiast kategoria: *Rechtsmittel* obejmuje: środki sformalizowane (*förmliche*), prawdziwe (*echte*) i właściwe (*eigentliche*)⁴⁰. Według tego przejrzystego podziału remonstracja *Gegenvorstellung*, jak również inne środki związane z prawem petycji, w postaci skargi do organów nadzoru *Aufsichtsbeschwerde*, w tym skarga do przełożonego służbowego *Dienstaufsichtsbeschwerde*, a także petycja parlamentarna *Petition an die Volksvertretung* oraz petycja w sprawach obronnych *Petition an den Wehrbeauftragten* zaliczane są do środków określanych mianem *Rechtsbehelfe*⁴¹.

W polskiej literaturze prawniczej, do niemieckiej koncepcji środków określanych mianem *Rechtsbehelf* oraz *Rechtsmittel*, w ramach której *Rechtsbehelf* jest pojęciem nadrzędnym nawiązał K. Sobieralski, który dokonując prostej transkrypcji, pojęciu *Rechtsmittel* przypisał znaczenie środka prawnego. Natomiast pojęcie *Rechtsbehelf* uznał on za środek zaskarżenia⁴². Do tej ostatniej kategorii zaliczył takie środki, które nie są środkami prawnymi, gdyż nie wywołują skutku ani dewolutywnego, ani suspensywnego. W tym ujęciu wspomniany autor zaliczył remonstrację do kategorii nadzwyczajnych środków zaskarżenia⁴³. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że przyjęte przez K. So-

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ Zob. P. Stelkens, H.J. Bonk, M. Sachs, *Verwaltungs-verfahrensgesetz*, s. 2394; por. również P.J. Tettinger, V. Wahrendorf, *Verwaltungsprozeßrecht*, s. 56; W. Schmidt, *Einführung*, s. 34; R. Stober, W. Kluth, M. Müller, A. Peilert, *Verwaltungsrecht*, s. 482; M. Fehling, B. Kastner, *Verwaltungsrecht*, 2010, s. 1200.

⁴² K. Sobieralski, *Zagadnienia sądowej kontroli*, s. 559–560.

⁴³ K. Sobieralski, *Wznowienie postępowania*, s. 111. Krytycznie do koncepcji przyjętej przez K. Sobieralskiego zaprezentowanej także w innym opracowaniu, *Wezwanie*, s. 117 i n., odniósł się Z. Kmiecik, wskazując, że twierdzenie to prowadzi do absurdu traktowania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 127 § 3 KPA) oraz odwołania niedewolutywnego (art. 221 OrdPod) jako środków, które nie są środkami prawnymi – Z. Kmiecik, *Wezwanie*, s. 26–27.