

Pojęcie, charakter i podmioty uprawnione do złożenia petycji do PE

1. Uwagi wstępne

Prawo do korzystania z prawa do złożenia petycji stanowi jedno z najbardziej podstawowych praw, jakie Unia Europejska (UE) daje swoim obywatelom i rezydentom. Przewiduje je art. 20 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), obok prawa do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państwa członkowskiego, udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego (PE) i w wyborach lokalnych oraz do korzystania z opieki konsularnej. Prawo petycji jest elementem tzw. pozasądowej ochrony praw jednostek, obejmującej także prawo składania skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich czy do Komisji Europejskiej¹.

Prawo to, mające swoje korzenie w wewnętrznych prawodawstwach państw członkowskich, przeszło ponad 50-letnią ewolucję. Po raz pierwszy zostało ono wymienione w regulaminie Zgromadzenia Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali w 1953 r., a od 1987 r. jego realizacją zajmuje się specjalnie powołana do tego Komisja Petycji działająca przy Parlamencie Europejskim².

Aż do 1993 r., czyli do wejścia w życie traktatu z Maastricht, prawo petycji było normowane jedynie Regulaminem Parlamentu Europejskiego (RPE), bez podstawy traktatowej³. Obecnie regulację prawa petycji przewiduje art. 227 TFUE, według którego: „Wszyscy obywatele Unii, jak również wszystkie osoby fizyczne lub prawne mające miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w Państwie Członkowskim, mają prawo kierowania, indywidualnie lub wspólnie z innymi obywatelami lub osobami, petycji do Parlamentu Europejskiego w sprawach objętych zakresem działalności Unii, które dotyczą ich bezpośrednio”. Podobnie rzecz ujmują art. 44 Karty Praw Podstawowych. Bliższe, proceduralne szczegóły regulują art. 215–217 Regulaminu Parlamentu Europejskiego.

¹ J. Sozański, *Prawa człowieka w Unii Europejskiej*, Poznań 2010, s. 186.

² A. Łazowski, *Ochrona praw jednostek w prawie Wspólnot Europejskich. Pozasądowe mechanizmy ochrony praw przed instytucjami i organami Wspólnot Europejskich*, Kraków 2002, s. 96.

³ W. Orłowski, *Konstytucyjne uwarunkowania prawa petycji*, [w:] J. Tracz-Dral (red.), *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim*, Kancelaria Senatu, Biuro Informacji i Dokumentacji, Dział Analiz i Opracowań Tematycznych. Opinie i Ekspertyzy OE-85, Warszawa 2008, s. 12.

2. Pojęcie petycji w UE

Żaden z przytoczonych przepisów nie zawiera jednak definicji legalnej prawa petycji. Pojęcie to najlepiej zatem zdefiniować przez cel, jaki ma urzeczywistniać. Na stronie portalu petycji, spełniającej nie tylko funkcje informacyjne, ale także umożliwiającej składanie petycji drogą elektroniczną, napisano, iż „prawo do składania petycji zostało wprowadzone, aby zapewnić obywatelom Unii Europejskiej i osobom zamieszkałym w Unii Europejskiej prosty sposób kontaktu z instytucjami Unii w sprawie skarg i wniosków⁴.” Uściślając, realizacja prawa petycji ma się przyczyniać do lepszego informowania obywateli i mieszkańców o szczegółach polityki unijnej, umożliwienia im wskazywania organom unijnym niedociągnięć legislacyjnych, a także ma sprzyjać monitorowaniu implementacji prawa wspólnotowego⁵. Samo pojęcie petycji zostało natomiast zdefiniowane w raporcie Komisji Petycji z działalności w latach 1993–1994, według którego za petycję należy uznać „wszelkie skargi, żądania sformułowania opinii, żądania podjęcia działań, reakcje na rezolucje Parlamentu Europejskiego albo decyzje innych organów Wspólnot przekazane przez osoby fizyczne albo osoby prawne⁶”. Nie jest to jednak definicja traktatowa.

Komisja Petycji, licząca obecnie 34 członków, w tym przewodniczącego i czterech wiceprzewodniczących, zajmuje się przyjmowaniem, rejestracją i rozpatrywaniem petycji, włączwszy w to przeprowadzanie wizji lokalnych bezpośrednio na miejscu, jeżeli przemawiają za tym szczególnie uzasadnione okoliczności i jest to niezbędne do rzetelnego zbadania sprawy. Komisja Petycji utrzymuje dzięki temu bezpośredni kontakt z mieszkańcami UE, co wciąż jest w Unii rzadkością⁷.

Natura relacji Komisji Petycji z mieszkańcami Unii wynika z demokratycznego charakteru Parlamentu Europejskiego, który jest jedynym organem wspólnotowym, którego członkowie pochodzą z bezpośrednich wyborów. Prawo petycji ma więc spełniać rolę weryfikacji dokonywanej przez wyborców, a dotyczącej realizacji prawa wspólnotowego i funkcjonowania organów UE. Petycje nie tylko służą raportowaniu i ocenie działalności organów unijnych i krajowych, lecz znane są także głośne przypadki, gdy wskazana przez obywateli luka w prawie została po rozpatrzeniu petycji uzupełniona zmodyfikowaną lub całkowicie nową normą prawa wspólnotowego.

Przykładem może być petycja złożona przez Niemca zatrudnionego przez francuskie przedsiębiorstwo, ale w siedzibie zlokalizowanej na terenie Niemiec. W wyniku

⁴ U. Bux, *Prawo do składania petycji*, www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.1.4.html [dostęp 1.03.2015].

⁵ E. Wójcicka, *Prawo petycji do Parlamentu Europejskiego*. „Studia Prawnicze”, 2009, z. 3 (181), s. 27.

⁶ A. Łazowski, *op. cit.*, s. 100–101.

⁷ M. Skulimowska, *Komisja Petycji w Parlamencie Europejskim*. Sprawozdanie Przedstawiciela Kancelarii Senatu przy Unii Europejskiej z dnia 13 czerwca 2008 r., nr 23/2008, s. 1.

upadłości pracodawcy, skarżący utracił stanowisko, w wyniku czego zwrócił się z wnioskiem o wypłacenie zasiłku. Zarówno niemieckie, jak i francuskie władze odmówiły jednak wypłaty świadczenia. W toku prac nad rozpatrywaniem problemu poruszonego w petycji, Komisja Europejska zwróciła się z pytaniem prawnym do Trybunału Sprawiedliwości, ponieważ brak było istniejących podstaw prawnych do rozstrzygnięcia tej kwestii. Ostatecznie wnioskodawca otrzymał zasiłek od strony francuskiej. Efektem rozpatrzenia petycji była Dyrektywa 2002/74/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 września 2002 r. umacniająca ochronę pracowników przed niewypłacalnością pracodawcy, aktualizująca przestarzałą regulację z 1980 r.⁸ Warto odnotować, że wpływ petycji niemieckiego pracownika zatoczył o wiele szerszy krąg. Efektem wprowadzenia dyrektywy z 2002 r. był oczywiście nałożony na państwa członkowskie obowiązek dostosowania prawa krajowego do nowej regulacji. W Polsce realizację postanowień dyrektywy urzeczywistniła ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowników w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz. U. z 2014 r. poz. 272).

Innym przykładem jest petycja złożona w 2007 r. przez obywatela włoskiego, w której skarżący zwrócił uwagę na zanieczyszczenie dioksynami spowodowane działalnością stalowni ILVA w mieście Taranto. Skarżący wykazał, iż emisja zanieczyszczeń wywiera szczególnie szkodliwy wpływ na zdrowie miejscowej ludności i zwiększyła zachorowalność na przewlekłe schorzenia. W rezultacie Parlament Europejski przyjął w 2012 r. rezolucję w sprawie nowego, zróżnicowanego i konkurencyjnego przemysłu hutniczego⁹.

Jak wskazuje Komisja Petycji, prawo do składania skarg i wniosków ma wyczulać Parlament Europejski na potrzeby mieszkańców Unii, zwłaszcza w przypadkach niewłaściwej implementacji prawa unijnego. Potrzeba większej demokratyzacji UE jest sygnalizowana od dawna, co zobrazowano dobitnie koncepcją tzw. pustego krzesła. Jest ono symbolem nieobecności obywatela, którego bezpośrednio dotyczą skutki decyzji podejmowanych poza jego plecami i ponad jego głową¹⁰. Komisja Petycji, jako instytucja bliska obywatelom, zdaje się przełamywać obecny w Unii deficyt demokracji. Mimo jednak notowanego z roku na rok wzrostu liczby otrzymywanych petycji, Komisja Petycji wciąż jest organem jedynie opiniodawczym. Chociaż współpracuje ona z innymi instytucjami unijnymi w celu rozpatrzenia problemów poruszonych w petycjach oraz posiada kompetencje do przeprowadzania badań lokalnych, sporządzania opinii, raportów,

⁸ *Prawo głosowania, prawo petycji, Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, czyli prawa obywatelskie w działaniu*, strona Parlamentu Europejskiego, <http://www.europarl.europa.eu/highlights/pl/401.html> [dostęp 5.08.2015].

⁹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 grudnia 2012, P7_TA(2012)0510.

¹⁰ B. Audycka, *Z gminy do Europy: petycja do Parlamentu Europejskiego jako narzędzie rozwiązywania konfliktów lokalnych i regionalnych*, Warszawa 2013, s. 15.

sprawozdań i wezwań, działania te nie mają charakteru wiążącego. Stąd powstał podnoszony przez Komisję Petycji postulat podniesienia jej rangi do roli komisji o charakterze kontrolnym¹¹.

Jakkolwiek obecna funkcja kontrolna prawa petycji wyraża się głównie w identyfikowaniu przypadków nieprawidłowego wdrażania unijnego prawa przez państwa członkowskie i organy UE, to nawet w obecnym kształcie realizacja prawa petycji ma pozytywny wpływ na lepszą legislację. Zdefiniowanie problemów i obszarów nieskuteczności obecnego prawa prowadzi nie tylko do zmiany aktów normatywnych, ale często kończy się także zainicjowaniem sprawy przed Trybunałem Sprawiedliwości, jeżeli państwo uchybia swoim traktatowym zobowiązaniom i nie stosuje się do opinii wyrażonych w tym przedmiocie przez Komisję Europejską¹².

W ten sposób zakończyła się sprawa wniesiona w 2000 r. w wyniku petycji dotyczącej przypadków dyskryminacji na tle przynależności państwowej w regulacjach krajowych dotyczących dostępu do zawodu notariusza. Udzielenie dostępu do zawodu jedynie obywatelom danego państwa, nie tylko w odczuciu skarżącego, lecz także Komisji Europejskiej, stanowiło przypadek naruszenia art. 18 TFUE, zakazującego wszelkich form dyskryminacji ze względu na przynależność państwową. W efekcie Komisja wszczęła postępowanie przeciwko Austrii, Belgii, Francji, Grecji, Luksemburgowi i Niemcom, co do których Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że złamały zobowiązania traktatowe¹³.

Chociaż wiedza mieszkańców Unii Europejskich o przysługujących im prawach, w tym prawie do składania petycji, utrzymuje się na stabilnym, wysokim poziomie (89%)¹⁴, to Komisja Petycji wciąż wzywa w swoich sprawozdaniach do dalszego propagowania wiedzy w tym zakresie. Jak wskazują statystyki, trzech na dziesięciu Europejczyków podpisuje minimum jedną petycję na trzy lata¹⁵. Jest to jednak uśredniona wartość dla całej Unii. Tak jak i w innych dziedzinach, również na polu realizacji prawa do

¹¹ *Sprawozdanie Komisji Petycji z dnia 19 lutego 2014 r. w sprawie wyniku działalności Komisji Petycji w roku parlamentarnym 2013 (2014/2008 (INI))*, sprawozdawca J.L. Wałęsa, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2014-0131+0+DOC+XML+V0//PL> [dostęp 6.08.2015].

¹² E. Wójcicka, *op. cit.*, s. 28–29.

¹³ *Sprawozdanie Komisji z dnia 8 maja 2013 dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów na podstawie art. 25 TFUE w sprawie postępów w skutecznym korzystaniu z obywatelstwa Unii Europejskiej w latach 2011–2012*, COM(2013 270 final, s. 9, https://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CCwQFjACaHUKEWj-pvRr5XHAhWl93IKHbn7A6s&url=http%3A%2F%2Fwww.ipex.eu%2FPIPEXL-WEB%2Fdosier%2Ffiles%2Fdownload%2F082dbcc53dbcb74e013ea893d35734d0.do&ei=vs3DVf-jGqXvywO594_YCg&usq=AFQjCNFDM5uT4EaQGd6UoYvhpGXq-Dta5w&sig2=283ukBa0-iO-IXvb2vEFNFw&bvm=bv.99556055,d.bGQ&cad=rja [dostęp 6.08.2015].

¹⁴ TNS Opinion & Social, *European Union Citizenship Report. Flash Eurobarometer 365* (2013), http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_365_en.pdf [dostęp 09.08.2015], s. 4.

¹⁵ The Gallup Organization Hungary, *EU Communication and the citizens, General Public, Flash Eurobarometer 189a*, http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_189a_en.pdf [dostęp 9.08.2015], s. 10.

petycji widoczny jest wyraźny zarys podziału na starych i nowych członków UE. Średnia dla starej piętnastki to ponad 32%, podczas gdy w nowych państwach członkowskich podpisanie minimum jednej petycji w trzyletnim okresie deklaruje 19,5% mieszkańców. Zdecydowany prym wiodą Francja (53,1), Belgia (51,9%) i Dania (50,6%), w których z prawa petycji korzysta ponad połowa populacji. Od państw znajdujących się na dalszych miejscach dzieli je różnica aż dziesięciu punktów procentowych (Wielka Brytania, Irlandia, Finlandia, Luksemburg). Najmniejszy odsetek notuje się natomiast na Łotwie (7,8%), w Estonii (8,4%), na Węgrzech (11,7%) i na Litwie (11,9%). Polska, według zestawienia Eurobarometru, nie osiąga nie tylko średniej europejskiej, ale także średniej dla nowych członków UE, uzyskując wynik 17,9%. Najbardziej zbliżony odsetek do Polaków prezentują natomiast Niemcy (19,6%)¹⁶.

3. Podmioty uprawnione do złożenia petycji

Jak wskazuje Komisja Petycji, wciąż istnieje wśród mieszkańców Unii problem w zrozumieniu, czym tak naprawdę jest petycja, gdyż nadal około połowa wniosków jest odrzucana¹⁷, jako niespełniająca formalno-merytorycznych wymogów stawianych petycjom do Parlamentu Europejskiego, o których będzie bliżej mowa w kolejnym rozdziale. Komisja wielokrotnie otrzymuje skargi na decyzje leżące w wyłącznej kompetencji państw członkowskich, stąd potrzeba dalszych wysiłków w kierunku informowania obywateli o zakresie kompetencji nie tylko Komisji Petycji, ale także poszczególnych instytucji unijnych¹⁸. Jest to o tyle istotne, że dezorientację obywateli może również pogłębiać niedawne wprowadzenie instytucji europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Progiem uruchomienia inicjatywy jest zebranie miliona podpisów, co może być dla obywateli mylące, ponieważ niektóre petycje propagowano właśnie na bazie dotychczas osiągniętej, niezwykle sugestywnej liczbie miliona osób popierających. Petycją, która zdołała zgromadzić największą, jak dotąd, grupę poparcia, tj. 2,8 mln osób, były wnioski przeciwko umowie handlowej dotyczącej zwalczania obrotu towarami podrabianymi (ACTA)¹⁹. Drugą nie mniej głośną sprawą był projekt „Prawo do wody” (Right2Water), który podpisało niemal 2 mln osób²⁰. Wniosek ten złożony jednak został w postaci

¹⁶ *Ibidem*, s. 49.

¹⁷ G. Michałowska, *Ochrona praw człowieka w Radzie Europy i w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 247.

¹⁸ *Sprawozdanie Komisji Petycji z dnia 17 czerwca 2011 w sprawie działalności Komisji Petycji w 2010 r.* (2010/2295(INI)), sprawozdawca: W. Meyer, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2011-0232+0+DOC+XML+V0//PL>, [dostęp 4.08.2015]

¹⁹ W sprawie ACTA do Komisji Petycji wpłynęło pięć petycji, jednakże zgodnie z przyjętą procedurą, petycje dotyczące tych samych lub zbliżonych okoliczności mogą być rozpatrywane łącznie.

²⁰ M. Boniecka, *Petycja do Parlamentu Europejskiego*, „Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM”, Poznań 2014, nr 4, s. 47.

inicjatywy obywatelskiej²¹, nie zaś w formie petycji, co było mylone nawet przez media, komentatorów, czy też organizacje społeczne. Wnioski w ramach europejskiej inicjatywy obywatelskiej składane są do Komisji Europejskiej wraz uzasadnieniem, dlatego w danej sprawie stosowanie traktatów wymaga przyjęcia nowego aktu prawnego (art. 11 ust. 4 TUE), podczas gdy petycje składane do Komisji Petycji zawierają skargi w sprawach objętych kompetencją Unii Europejskiej, a które dotyczą skarżących w sposób bezpośredni (art. 227 TFUE).

Jedną z istotnych różnic między obiema instytucjami jest ich zakres podmiotowy. Podmiotami uprawnionymi do korzystania z europejskiej inicjatywy obywatelskiej są wyłącznie obywatele Unii Europejskiej, którzy muszą zebrać, jak wyżej wspomniano, grupę osób popierających w liczbie minimum miliona. Petycję natomiast może złożyć już jedna osoba, o czym świadczy art. 227 TFUE, stanowiący, iż wnioskodawcy „mają prawo kierowania indywidualnie lub wspólnie z innymi obywatelami lub osobami, petycji do Parlamentu Europejskiego”. Oznacza to, że liczba osób popierających petycję pod względem formalnym nie ma żadnego znaczenia. Nie ma zatem obowiązku tworzenia komitetów obywatelskich, z którymi ma się kontaktować organ unijny w trakcie rozpatrywania wniosku. Komisja Petycji kontaktuje się bowiem bezpośrednio ze składającym petycję. W przypadku petycji jednoosobowych sprawa jest oczywista, natomiast przy petycjach grupowych, zgodnie z art. 215 ust. 3 zd. 1 Regulaminu Parlamentu Europejskiego „sygnatariusze wyznaczają przedstawiciela i jego zastępców, którzy są uznawani za składających petycję”, a w przypadku braku wskazania przedstawiciela, za składającego uznawana jest pierwsza osoba podpisana pod petycją „lub inna odpowiednia osoba” (art. 215 ust. 3 zd. 2 RPE).

Chociaż prawo petycji jest ściśle związane z obywatelstwem europejskim, nie jest to wymóg konieczny, w przeciwieństwie do – jak sama nazwa wskazuje – inicjatywy obywatelskiej. Definicję obywatelstwa wprowadza art. 8 traktatu z Maastricht, który przewiduje, iż „ustanawia się obywatelstwo Unii. Każdy człowiek mający obywatelstwo Państwa Członkowskiego jest obywatelem Unii”. Obywatelstwo unijne stanowi niejako uzupełnienie obywatelstwa krajowego, gdyż jest ono względem niego wyrażnie wtórne²².

Prawo petycji przysługuje także osobom fizycznym mającym miejsce zamieszkania na terenie państwa członkowskiego UE, a nieposiadającym obywatelstwa państwa członkowskiego. Jak wskazuje Ewa Wójcicka, rozszerzenie zakresu podmiotowego jest reakcją na znaczny przyływ imigrantów, głównie z Afryki, Bliskiego Wschodu i Azji.

²¹ *Right2Water: Woda nie jest towarem, to część naszego dziedzictwa*. Portal Parlamentu Europejskiego: <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/news-room/content/20140217STO36262/html/Right2Water-Woda-nie-jest-towarem-to-cz%C4%99%C5%9B%C4%87-naszego-dziedzictwa> [dostęp 8.08.2015].

²² W. Sadurski, *Obywatelstwo europejskie*, „Studia Europejskie”, 2005, nr 4, s. 35.

Proces nabycia obywatelstwa różni się w zależności od prawa państwa członkowskiego, w którym osiedlili się imigranci, jednak w każdym przypadku jest to proces przynajmniej kilkuletni. Przez ten czas osoby te nadal pozostają obywatelami państwa trzeciego, lecz w większości przypadków wykształca się u nich wtedy więź społeczno-ekonomiczno-polityczna z państwem pobytu. Jako lojalni podatnicy, pracownicy i konsumenci stają się oni cennymi członkami lokalnej społeczności²³. W celu zapobieżenia wykluczeniom i polaryzacji społecznej coraz częściej do głosu dochodziły postulaty obrania drogi pośredniej między stanem prawnym, jakim jest obywatelstwo unijne, a stanem faktycznym, jakim jest stałe zamieszkiwanie na terytorium Unii Europejskiej. W 1999 r. w Tampere w Finlandii odbyło się posiedzenie Rady Europejskiej, podczas którego uznano konieczność przyznania legalnym mieszkańcom Unii, lecz niebędącym jej obywatelami „statusu porównywalnego z pozycją obywateli UE”²⁴. Do tej grupy niewątpliwie zaliczają się obywatele państw trzecich przebywający na terenie Unii legalnie, jednak zdaniem Adama Łazowskiego nie jest do końca rozstrzygnięte, czy prawo petycji przysługiwać może również nielegalnym imigrantom²⁵. Wydaje się wszakże, że przyznawanie im prawa petycji, przysługującego obywatelom i legalnym mieszkańcom Unii byłoby w istocie zalegalizowaniem stanu bezprawnego. Z drugiej jednak strony, wiele zależy też od tematyki poruszanej w petycjach. Trudno bowiem pogodzić tak silnie związane z doktryną praw człowieka wartości unijne z hipotetyczną sytuacją, gdy Parlament Europejski odrzuca petycję wskazującą np. na złe traktowanie skarżącego w państwie członkowskim tylko dlatego, że przebywa on na terenie Unii nielegalnie. W świetle aktualnego problemu, jakim jest gwałtowna, nieskoordynowana fala ucieczek mieszkańców ogarniętych niepokojami terenów Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu, ważną kwestią jest pytanie o przyznanie prawa petycji uchodźcom. Wydaje się, że osoby, które uzyskały status uchodźcy, mają dzięki temu zalegalizowany pobyt i spełniają wymogi stawiane przez art. 227 TFUE. Jednak to, czy obywatele państw trzecich, którzy nie uzyskali jeszcze statusu uchodźcy, a przebywają na terytorium UE, mają wobec tego „miejsce zamieszkania” na terenie UE, a tym samym przysługuje im prawo petycji do Parlamentu Europejskiego, pozostaje nadal kwestią otwartą. Niemniej jednak obecne przepisy Regulaminu Parlamentu Europejskiego zawierają pewien wyjątek przewidziany w art. 215 ust. 13, który stanowi, iż petycje składane przez osoby niebędące obywatelami unijnymi oraz niezamieszkałe na terytorium państwa członkowskiego lub przez osoby prawne niemające statutowej siedziby na terenie UE są rejestrowane i osobno przechowywane. Nie można więc powiedzieć, że są na wstępie odrzucane, tak jak to ma miejsce w przypadku

²³ E. Wójcicka, *op. cit.*, s. 30.

²⁴ W. Sadurski, *op. cit.*, s. 39.

²⁵ A. Łazowski, *op. cit.*, s. 97.

petycji złożonych przez uprawnione podmioty, ale które to petycje zostały uznane za niedopuszczalne z uwagi na braki formalne, przez co w ogóle nie wpisuje się ich do rejestru. Jak stanowi dalsza część art. 215 ust. 13, raz w miesiącu przewodniczący Parlamentu Europejskiego przekazuje do Komisji Petycji zestawienie petycji otrzymanych od nieuprawnionych podmiotów. Jeżeli Komisja uzna to za stosowne, może się zwrócić o udostępnienie petycji wpisanej do osobnego rejestru i rozpatrzyć sprawę. Trzeba jednak zauważyć, że petycje te mimo swojej kompletności formalnej mogą, ale nie muszą, być poddane analizie. W przypadku natomiast petycji złożonych przez obywateli i mieszkańców Unii Europejskiej, jeżeli zostaną uznane za dopuszczalne pod kątem formalnym i merytorycznym, Komisja Petycji ma obowiązek ich rozpatrzenia, o czym świadczy art. 216 ust. 1 zd. 1 RPE, w którym stwierdza się, iż „petycje, które uznano za dopuszczalne, rozpatrywane są przez właściwą komisję w ramach jej zwyczajowej działalności w formie debaty na posiedzeniu zwyczajnym, bądź też w formie procedury pisemnej”. O silniejszej pozycji obywateli UE w kontekście realizacji prawa petycji świadczy przede wszystkim brak wymogu miejsca zamieszkania na terenie Unii. Są oni bowiem uprawnieni do składania petycji również w przypadku zamieszkiwania poza terytorium któregośkolwiek państwa członkowskiego Unii²⁶.

Art. 227 TFUE przyznaje prawo petycji do Parlamentu Europejskiego również osobom prawnym mającym statutową siedzibę na terenie Unii. A. Łazowski wymienia wśród nich m.in. spółki prawa handlowego, stowarzyszenia, pozarządowe organizacje międzynarodowe czy fundacje²⁷. Podmiotowość osób prawnych uznana przez prawo unijne wynika przede wszystkim ze stanowiska Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Jej ukoronowaniem była opinia z 1991 r. w sprawie umowy między Wspólnotą Europejską a członkami Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) w sprawie utworzenia Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Dokument ten stwierdza wprost, że podmiotami wspólnotowego porządku prawnego „są nie tylko państwa członkowskie, lecz i jednostki”²⁸. Jednostkę natomiast należy rozumieć jako „wszystkie osoby fizyczne i prawne, będące podmiotami tak prawa publicznego, jak i prywatnego, których prawa materialne lub uprawnienia proceduralne określa prawo wspólnotowe i które są stroną stosunków prawnych rządzonych tym prawem”²⁹. Ważnym elementem art. 227 TFUE, dającym osobom prawnym prawo do składania petycji, jest wskazanie siedziby wnioskodawcy. Zgodnie z treścią wspomnianego artykułu chodzi o siedzibę statutową, a zatem podmiotem uprawnionym nie będzie spółka posiadająca na terenie Unii jedynie

²⁶ E. Wójcicka, *op. cit.*, s. 31.

²⁷ A. Łazowski, *op. cit.*, s. 98.

²⁸ W. Czapliński [*et. al.*], *Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo*, Warszawa 2005, s. 287.

²⁹ A. Łazowski, *op. cit.*, s. 29, cyt. za: P. Danowski, *Kilka uwag o prawach jednostki w Unii Europejskiej / Wspólnocie Europejskiej*, „*Studia Prawno-Europejskie*” 1996, nr 1, s. 81–82.

swoje filie lub przedstawicielstwa. Co ciekawe, art. 54 TWE wskazuje, iż „spółki założone zgodnie z ustawodawstwem państwa członkowskiego, mające swoją siedzibę, zarząd lub główne przedsiębiorstwo wewnątrz Unii są traktowane jak osoby fizyczne mające obywatelstwo państwa członkowskiego”. Oznacza to, że osoba prawna, która nie ma siedziby statutowej na terenie Unii, ale za to posiada w Unii zarząd lub główne przedsiębiorstwo, nie może korzystać z prawa petycji, ale za to może być traktowana na równi z obywatelami państw członkowskich, a więc obywatelami Unii, którzy mogą przecież korzystać z prawa petycji w nieograniczonym podmiotowo zakresie. Mimo to osobom prawnym niespełniającym wymogu z art. 227 TFUE przysługiwać może jedynie rozwiązanie z art. 215 ust. 13 RPE.

Petycje mogą być składane indywidualnie lub grupowo, przy czym nie istnieją żadne wartości minimalne, od których petycja traktowana jest za grupową. Liczba sygnatariuszy może być dla Komisji Petycji wyraźnym sygnałem, iż kwestie poruszane w danym wniosku w istocie stanowią ważny i palący problem społeczny. W żaden jednak sposób liczba osób popierających petycję nie wpływa na weryfikację petycji pod kątem formalnym.

4. Podsumowanie

Działania, jakie może podjąć Komisja Petycji podczas rozpatrywania wniosku, nie rodzą obowiązków o charakterze prawnym ani wobec wnioskodawców, ani wobec podmiotów, których czynności dotyczy petycja. Całe postępowanie po stronie Komisji Petycji, włączywszy w to sporządzanie raportów, sprawozdań, zaleceń, wezwań, czy odbywanie wizytacji lokalnych, nie może być podstawą do wysuwania przez skarżącego żądań o spełnienie roszczeń. Komisja Petycji może jednak skierować sprawę do innych instytucji, np. zainteresować sprawą Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, przedłożyć Parlamentowi Europejskiemu projekt rezolucji, zwrócić się do innych wyspecjalizowanych komisji parlamentarnych, zawnioskować do Komisji Europejskiej o podjęcie kroków prawnych czy też przekazać swoje ustalenia Radzie za pośrednictwem przewodniczącego PE. Mimo iż samodzielne działania Komisji Petycji nie mają prawnej mocy wpływania na sytuację opisaną w petycji, to jednak zakres jej kompetencji pozwala na oddziaływanie na nią w sposób pośredni. Wszystko zależy jednak od woli współpracy ze strony instytucji decyzyjnych, od których zależy podjęcie tematu i nadanie tempa wszczętemu postępowaniu. Mimo wszystko nie da się jednak nie zauważyć, że wezwania kierowane przez Komisję Petycji, zwłaszcza do przewodniczącego Parlamentu Europejskiego i do Komisji Europejskiej o podjęcie interwencji w celu właściwej implementacji prawa wspólnotowego przez państwa członkowskie, przyczyniają się

znacząco do wychwytywania nieprawidłowości i ukrócania praktyk niezgodnych z prawem, a tym samym lepszej realizacji zagwarantowanej w traktatach ochrony praw jednostek.