Przegląd Sejmowy
nr 2(163)/2021, s. 105–129; https://doi.org/10.31268/PS.2021.20

Joanna Podgórska-Rykała*

Inicjatywa ustawodawcza na poziomie państwowym i europejskim – pozorny instrument uspołecznienia procesu prawotwórczego w koncepcji *governance*

Legislative initiative at the state and European level as a sham instrument for the socialization of the law-making process in accordance with the concept of governance

The aim of the article is to show the origin and characteristics of the citizens' legislative initiative and the European legislative initiative through the prism of the concept of good governance, which postulates decision-making inclusiveness. The hypothesis assumed in the considerations indicates that the legislative initiative, as a general power at the national or European level, in its current form, is only a sham instrument for socialization of the law-making process in accordance with the concept of governance. Both institutions in question formally fit into this concept, but the analysis of their functioning in practice shows a contradiction with its essence. The content of the considerations consists of both theoretical and legal remarks as well as those related to practical implementation of the examined legal provisions.

Keywords: citizens' legislative initiative, European legislative initiative, governance, participation

---

Celem artykułu jest ukazanie genezy oraz cech charakterystycznych obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej oraz europejskiej inicjatywy ustawodawczej w kontekście koncepcji dobrego rządzenia postulującej inkluzywność decyzyjną. W rozważaniach przyjęto hipotezę, że inicjatywa ustawodawcza, jako generalne uprawnienie na szczeblu krajowym bądź europejskim, w obecnym kształcie stanowi jedynie pozorny instrument uspołecznienia procesu prawotwórczego w myśl koncepcji *governance*. Obie omawiane instytucje wpisują się bowiem formalnie w tę koncepcję, ale z analizy praktyki ich działania wynika, że są sprzeczne z jej istotą. Na treść rozważań składają się uwagi zarówno teoretycznoprawne, jak i związane z praktyką funkcjonowania badanych przepisów prawa.

Słowa kluczowe: obywatelska inicjatywa ustawodawcza, europejska inicjatywa ustawodawcza, *governance*, partycypacja

---

* **Dr Joanna Podgórska-Rykała**
Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie,
Instytut Nauk o Polityce i Administracji, Polska
Pedagogical University of Krakow, Institute of Political Science and Administration, Poland
joanna.podgorska-rykala@up.krakow.pl, https://orcid.org/0000-0002-5723-0363

I. Wstęp

Problematyka związana z obywatelską inicjatywą ustawodawczą została szeroko opisana w doktrynie[1]. W polskim piśmiennictwie poświęca się jednak wiele miejsca instytucji krajowej, pomijając drugie narzędzie wpływu obywateli na kształt stanowionego prawa – europejską inicjatywę obywatelską [dalej: EIO], dostępną dla mieszkańców krajów należących do Unii Europejskiej [dalej: UE], w tym Polski. Inicjatywy te, mimo pozornego podobieństwa, różnią się znacząco, i to nie z uwagi na zasięg, a przede wszystkim konstrukcję formalnoprawną i legislację. Zbieżny jest jednak ich główny cel – upodmiotowienie grupy obywateli przez przyznanie im uprawnienia do rozpoczęcia procesu uchwalania prawa na szczeblu krajowym lub ponadnarodowym. Na tak rozumiany proces partycypacji prawotwórczej składa się dobrowolna aktywność, odrębność i normatywna samodzielność obywateli oraz przynajmniej minimalna zdolność do wywierania przez nich wpływu na istniejący stan spraw publicznych.

Obie instytucje wpisują się w tematykę partycypacyjną, której relewantność wiązać należy z kilkoma determinantami. Przede wszystkim inkluzywne narzędzia demokracji uczestniczącej zwiększają wpływ adresatów decyzji publicznych na ich treść, służąc legitymizacji podejmowanych rozstrzygnięć. Zwielokrotniona liczba aktywnych uczestników systemu przekłada się na doskonalenie i większą efektywność interwencji publicznych. Wysiłki zmierzające do trwałego wbudowania instytucji partycypacyjnych w systemy decyzyjne służą zaś decentralizacji procesów sprawowania władzy, która nie jest „jednorazowym przedsięwzięciem organizacyjnym, lecz trwałą cechą kultury politycznej"[2]. Partycypacja i reprezentacja to dwa fundamentalne aspekty nowoczesnej demokracji również w wariancie ponadnarodowym – jak podkreśla Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, który od początku procesu integracji europejskiej odgrywa rolę pomostu pomiędzy organizacjami społeczeństwa obywatelskiego a europejskimi instytucjami[3].

Celem artykułu jest ukazanie genezy oraz cech charakterystycznych obu wymienionych instytucji w kontekście koncepcji dobrego rządzenia postulującej inkluzywność decyzyjną. Postawiono hipotezę, że inicjatywa ustawodawcza, jako generalne uprawnienie na szczeblu zarówno krajowym, jak i europejskim, w obecnym kształcie stanowi

[1] *Vide* P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006; *idem*, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008; M. Rachwał, *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010; M. Borski, B. Przywora, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w polskim porządku prawnym – próba oceny z perspektywy praktyki parlamentarnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2018, z. 2; M. Jabłoński, *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, C.H.Beck, Warszawa 2002; M. Zieliński, *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, E-Wydawnictwo, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2014.

[2] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2003 r., sygn. akt K 24/82.

[3] *Your Guide to the European Citizens' Initiative*, European Economic and Social Committee, Brussels 2015, s. 5.

jedynie pozorny instrument uspołecznienia procesu prawotwórczego w myśl koncepcji *governance*. Obie instytucje wpisują się bowiem formalnie w tę koncepcję, ale z praktyki ich funkcjonowania wynika, że są sprzeczne z jej postulatami. *Governance* rozumiane jako rządzenie wielopasmowe[4] akcentuje wzajemne relacje zachodzące pomiędzy władzą a obywatelem, który ma być traktowany nie tylko jako jednostka, ale także jako uczestnik formalnych i nieformalnych zbiorowych instytucji, m.in. zdywersyfikowanych grup interesu[5]. Ma ono charakter wielopoziomowy i angażuje różne podmioty, począwszy od jednostek, a skończywszy na ich organizacjach, jego celem jest zaś stworzenie przestrzeni do efektywnego partnerstwa i współpracy decyzyjnej[6].

Na treść rozważań składają się uwagi zarówno teoretycznoprawne, jak i związane z praktyką funkcjonowania badanych przepisów prawa. Aby w sposób kompleksowy zaprezentować obie instytucje, zastosowano podejście dynamiczne, pozwalające na zdefiniowanie relacji pomiędzy stanowionymi procedurami a praktyką ich realizacji. W artykule posłużono się metodami charakterystycznymi dla tych wariantów badań nad polityką publiczną, które są bliższe politologicznym analizom procesów polityki publicznej (*public policy*) oraz studiom z zakresu prawa i administracji. Narzędziem głównym jest analiza aktów prawnych, a narzędziem pomocniczym funkcjonalna analiza systemowa.

II. Prawo jako pozornie neutralna przestrzeń dla partycypacyjnego współdecydowania

Źródłem obowiązujących norm prawnych jest człowiek i jego aktywność w sformalizowanych procesach stanowienia prawa. To jego decyzyjność stanowi o treści i zakresie obowiązywania przepisów, których istnienie służyć ma realizacji określonych wartości[7]. Sprawowanie władzy publicznej nie ma nic wspólnego z neutralnością decyzyjną, a wręcz przeciwnie, „jest nieustannym procesem wyboru celów społecznych oraz selekcji dążeń i interesów indywidualnych, grupowych i ogólnospołecznych. Nadawanie preferencji określonym celom, interesom i dążeniom [...] jest podstawową treścią decyzji władczych”[8]. Co za tym idzie, tezę o neutralności decyzji publicznych trudno byłoby

[4] *Vide* J. Sroka, *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009; *idem*, *Współdecydowanie w wielopasmowej polityce publicznej*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2018.

[5] *Vide* J. Dzierzgowski, *Edukacyjna funkcja demokratycznej partycypacji – dyskretny urok optymizmu*, [w:] *Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym*, red. J. Sroka, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2008; M. Spławski, *Partykularyzm lokalny. O polskim samorządzie terytorialnym z perspektywy lokalnych grup interesu*, [w:] *Demokracja spektaklu*, red. P. Żuk, Scholar, Warszawa 2004.

[6] *Vide* J. Podgórska-Rykała, *Panele obywatelskie jako metoda deliberacji decyzyjnej*, C.H.Beck, Warszawa 2020.

[7] D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Kraków 2003, s. 17.

[8] M. Barański, S. Kantyka, S. Kubas, M. Kuś, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa 2007, s. 22.

uzasadnić. Realizowanie polityki publicznej nierozerwalnie wiąże się z ciągłym i wszechobecnym na każdym etapie świadomym wyborem celów, priorytetów i wartości. Dzieje się tak, gdyż „decyzje podejmowane przez organy władzy stanowią [...] rezultat licznych przetargów i rywalizacji, których uczestnikami są aktorzy polityczni umiejscowieni na różnych piętrach systemu politycznego. [...] rezultaty politycznych procesów decyzyjnych dotykają żywotnych interesów rozmaitych grup społecznych"[9]. Podejmowanie decyzji o cechach apolityczności czy neutralności jest więc pewnego rodzaju fikcją, bo stoi w sprzeczności z samą istotą demokracji, tak bezpośredniej, jak i przedstawicielskiej. Treść decyzji odzwierciedla układ sił, a nie „kryteria procedur optymalizacyjnych"[10], choć należy pamiętać, że na politykę wpływ mają oba te czynniki. Z jednej strony jej ramy tworzy realizacja demokratycznej woli, wyrażająca się w politycznych decyzjach obywateli, a z drugiej procedury zarządzania efektywnościowego przez struktury wykonawcze, kierujące się pragmatyką operacyjną oraz wiedzą i doświadczeniem[11].

Istotną kategorią związaną z tak pojmowanym procesem decyzyjnym jest partycypacja osób i grup spoza kręgu władzy w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych. Należy ją rozumieć jako „aktywną formę uczestniczenia w życiu publicznym na zasadzie współdecydowania i współtworzenia, opierającą się na kooperacji i świadomości wspólnego dobra"[12]. Stanowi uzewnętrznienie uczestnictwa mieszkańców danego obszaru jurysdykcji w procesie podejmowaniu decyzji, w tym też w odniesieniu do stanowienia prawa. W prawie ustrojowym o partycypacji można mówić w odniesieniu do wszelkich formalnych narzędzi artykułowania propozycji i potrzeb organom władzy. Niektórzy autorzy[13] definiują partycypację jako metodę, styl, a nawet swoistą politykę administrowania przez legitymizowane organy władzy, która koncentruje się na umożliwieniu różnorodnym i niepowiązanym z władzą podmiotom, aktorom społecznym i interesariuszom (*stakeholders*) udziału w podejmowaniu rozstrzygnięć lub wykonywaniu zadań publicznych, w tym też świadczeniu usług społecznych. W doktrynie od lat postuluje się konieczność efektywnego wzmacniania stopnia i jakości partycypacji[14]. Większe zaangażowanie czynnika społecznego w sprawowanie władzy przyczynia się do wyższej efektywności zarządzania zasobami publicznymi[15] oraz stanowi remedium

[9] A.W. Jabłoński, *Polityczne procesy decyzyjne*, [w:] *Studia z teorii polityki*, red. A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak, t. 2, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999, s. 123.

[10] *Ibidem*, s. 124.

[11] K. Szczerski, *Agenda polityczna a polityki rozwoju*, [w:] *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, red. J. Górniak, S. Mazur, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012, s. 168.

[12] E. Mrozek, *Kolektywna inteligencja i partycypacyjna kultura podejmowania decyzji*, [w:] *Podejmowanie decyzji: pojęcia, teorie, kontrowersje*, red. A. Dąbrowski, A. Schumann, J. Woleński, Copernicus Center Press, Kraków 2015, s. 53.

[13] I. Niżnik-Dobosz, *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 28–29.

[14] W. Rudolf, *Koncepcja governance i jej zastosowanie – od instytucji międzynarodowych do niższych szczebli władzy*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica" 2010, nr 245, s. 79.

[15] D. Kijowski, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny" 2010, nr 1–2, s. 9.

na występujący już na całym świecie, choć z różnym nasileniem, kryzys demokratycznej legitymizacji[16].

Komisja Europejska [dalej: KE] w białej księdze[17] poświęconej koncepcji *governance* już prawie dwie dekady temu zaproponowała zasady, które stanowić mają kluczowe wskazówki w procesie tzw. dobrego rządzenia[18] (*good governance*). Wśród nich najważniejszą jest partycypacja (*multi-level partnership*). Pozostałe to: otwartość, odpowiedzialność (rozliczalność), efektywność i spójność (koherencja). Wskazuje się, że „dobre rządzenie oznacza podejmowanie decyzji oraz działań charakteryzujących się: angażowaniem wszystkich zainteresowanych stron, praworządnością, przejrzystością, odpowiadaniem na potrzeby społeczne, dążeniem do konsensusu, uwzględnianiem głosów mniejszości, efektywnością, jak również szeroko rozumianą odpowiedzialnością wobec społeczeństwa”[19]. Termin *governance* należy jednak do grupy terminów interdyscyplinarnych i nieostrych, dlatego sformułowanie jego jednoznacznej definicji może okazać się zadaniem karkołomnym. Koncepcja ta jest uważana za innowacyjną i przedstawiana jako produkt współczesności, choć jej geneza sięga daleko w przeszłość. Drobiazgowa analiza historyczna zasługuje na odrębne opracowanie, ale warto w tym miejscu cofnąć się chociażby do lat dziewięćdziesiątych XX w., gdy Roderick Arthur William Rhodes odniósł się do zyskującego rozgłos, ale nie bardzo jeszcze wówczas jasnego pojęcia *governance*, określając je jako wypadkową sześciu znaczeń: minimum państwa, kierowania korporacyjnego, nowego zarządzania publicznego, dobrego rządzenia, systemów cybernetyczno-społecznych i samoorganizujących się układów sieciowych[20]. Kilkanaście lat później wciąż nie doszło do uściślenia tej kategorii, a nawet pojawiło się pewne zamieszanie teoretyczne. Kees van Kasbergen i Frans van Waarden w 2004 r. wskazali już nie sześć, a dziewięć odmiennych sposobów rozumienia *governance*: dobre rządzenie, rządzenie bez rządu w relacjach międzynarodowych, m.in. w Unii Europejskiej, rządzenie bez rządu w relacjach lokalnych i regionalnych, współrządzenie w relacjach wolnorynkowych, kierowanie korporacyjne, nowe zarządzanie publiczne, współrządzenie za pośrednictwem sieci (*policy networks*) i w ich obrębie, wielopoziomowe rządzenie sieciowe

---

[16] *Vide Political Disaffection in Contemporary Democracies. Social Capital, Institutions, and Politics*, red. M. Torcal, J.R. Montero, Routledge, London – New York 2006.

[17] *European Governance: A White Paper*, Commission of the European Communities, COM(2001) 428, Brussels, 25.7.2001.

[18] Pojęcie *good governance* zostało po raz pierwszy użyte w dokumentach i programach pomocowych Banku Światowego na początku lat dziewięćdziesiątych XX w., co było związane z prowadzonymi przez tę instytucję programami wsparcia dla krajów rozwijających się i odpowiedzią na postulaty poprawy skuteczności ich funkcjonowania wyrażającej się osiąganiem założonych celów rozwojowych.

[19] P.B. Zientarski, *Aspekty aksjologiczne partycypacji społecznej a obywatelska inicjatywa uchwałodawcza*, [w:] *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w procesie stanowienia aktów prawa miejscowego*, red. E. Mreńca, P.B. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa 2018, s. 31.

[20] R.A.W. Rhodes, *The New Governance: Governing without Government*, „Political Studies” 1996, vol. 44.

(*multilevel network governance*) oraz samokoordynacja w obrębie sieci podmiotów gospodarczych[21].

Pomimo podejmowanych dotychczas wysiłków badawczych *governance* wciąż nie jest pojęciem jednoznacznym, a biorąc pod uwagę znaczny potencjał przystosowawczy oraz ewolucyjny tej koncepcji, można zaryzykować twierdzenie, że nie doczeka się uściślenia, a może nawet z czasem jeszcze bardziej się skomplikuje. Trzeba przy tym pamiętać, że jest to tzw. teoria średniego zasięgu, a więc taka, której funkcją jest praktyczna aplikatywność. Aby mieć zastosowanie w praktyce, koncepcja *governance* musi nadążać za bardzo dynamicznymi zmianami społeczeństwa, gospodarki, polityki i administracji. Jednym ze źródeł praktycznych sukcesów tej koncepcji, które obserwuje się w wielu zakątkach świata, jest zaś jej wieloznaczność i nieostrość.

Aktualnie wskazuje się wspólne elementy poszczególnych konceptualizacji oraz praktyk, z których wynikają główne cechy deskryptywne i operacyjne tego terminu. Należą do nich: powszechne i pożądane odniesienie *governance* do polityki publicznej, wszechstronność podejścia i wielość jego zastosowań, wielosektorowość, zredukowana zasada hierarchiczności uzupełniana nowymi koncepcjami zarządzania, decentralizacja, udział instytucji władzy publicznej i interesariuszy, łączenie wielu metod, narzędzi oraz zasobów, a także szerokie wykorzystanie sieciowania i metod deliberatywno-dialogowych w planowaniu, wdrażaniu oraz ewaluacji decyzji publicznych. *Governance* rozumiane jako rządzenie wielopasmowe jest związane bardziej z koordynowaniem i budowaniem konsensu niż z klasycznym (hierarchicznym) rządzeniem i w tym sensie oddala się od wzorca wdrożeń odgórnych (typu *top-down*), a zbliża do oddolnego wariantu wdrażania zmian (typu *bottom-up*). Jest to metoda wykorzystania wielu ścieżek (pasm) koordynacji decyzji i działań, ze szczególnym uwzględnieniem instrumentów miękkich, partycypacyjnych i opartych bardziej na autorytecie, zaufaniu i sieciowej wymianie zasobów niż na przymusie ze strony władzy publicznej. W tym sensie rządzenie wielopasmowe przypomina swoiste rządzenie bez rządu[22].

Obywatelska inicjatywa ustawodawcza, zarówno krajowa, jak i europejska, jako narzędzie partycypacyjne formalnie wpisuje się w zasady dobrego rządzenia, stając się w związku z tym jedną z praktycznych możliwości realizacji koncepcji *governance*. Należy ją zaklasyfikować jako formę demokracji bezpośredniej o charakterze nierozstrzygającym. *Ratio legis* inicjatywy stanowi włączenie obywateli (zbiorowo) do katalogu podmiotów posiadających uprawnienie do wszczęcia procedury legislacyjnej, co przekłada się na ich większy udział w sprawowaniu władzy. Prawo to może być skutecznym instrumentem realizacji „zasady ochrony zaufania obywatela [...] do prawa, określanej również jako zasada lojalności [...] wobec obywatela"[23]. Obywatele otrzymują prawo do wniesienia projektu aktu prawnego (w wydaniu krajowym)[24] bądź złożenia niewiążącej

[21] K. van Kersbergen, F. van Waarden, *'Governance' as a Bridge between Disciplines: Cross-disciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy*, „European Journal of Political Research" 2004, vol. 43, nr 2, s. 143–171.

[22] J. Sroka, *Deliberacja...*, s. 44–87.

[23] M. Borski, B. Przywora, *op. cit.*, s. 19.

[24] M. Jabłoński, *op. cit.*, s. 645–646.

propozycji (w wydaniu europejskim), a dalsze działania związane z procedowaniem nowych, ewentualnych przepisów zależą od formalnych instytucji władzy. Celna będzie zatem charakterystyka inicjatywy obywatelskiej jako „jedynie źródła inspiracji organu stanowiącego"[25]. Analizując natomiast europejski model narzędzia w kontekście cyklu polityki publicznej[26], należy umiejscowić je na etapie ustalania listy problemów (*agenda setting*[27]), który koncentruje się na rozpoznaniu i wyodrębnieniu istniejących w danym obszarze centralnych zagadnień i związanych z nimi problemów. Zgodnie z koncepcją trzech strumieni (*three streams theory*) Johna Wellsa Kingdona[28] agenda polityk publicznych kształtuje się pod wpływem wzajemnego oddziaływania na siebie trzech grup czynników. Pierwsza grupa to tzw. strumień problemów (*problem stream*), powstający w wyniku pojawiania się problemów, które przyciągają uwagę opinii publicznej, interesariuszy i polityków. Druga to strumień rozwiązań (*policy stream*), a więc możliwych do zastosowania w danej sytuacji procedur i instrumentów, pozwalających na rozwiązanie zdiagnozowanego problemu. Trzecia to wola oraz sprzyjająca sytuacja polityczna (*political stream*). Gdy następuje moment połączenia się tych trzech strumieni, pojawia się tzw. okno możliwości (*window of opportunity*, *policy window*) – szansa na rozwiązanie przedmiotowego problemu. W model ten wpisuje się zasadniczo EIO.

III. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w Polsce

Obywatelska inicjatywa ustawodawcza istnieje w polskim systemie prawnym od momentu uchwalenia Konstytucji z 1997 r.[29] Próby wprowadzenia jej do polskiego porządku prawnego pojawiały się już wcześniej, nie zostały jednak zwieńczone sukcesem. Pierwsza miała miejsce w trakcie prac nad konstytucją marcową z 1921 r.[30] Trzy niezależne ugrupowania zaproponowały wprowadzenie omawianej instytucji do ustawy zasadniczej, były to: Polska Partia Socjalistyczna [dalej: PPS], Polskie Stronnictwo Ludowe „Wyzwolenie" [dalej: PSL] oraz Klub Pracy Konstytucyjnej [dalej: KPK]. Narodowa Partia Robotnicza [dalej: NPR] natomiast popierała ją, ale jako uprawnienie wynikające z przepisów ustawy zwykłej. W złożonych projektach samej inicjatywie obywatelskiej poświęcono jednak niewiele miejsca. Ciekawą konstrukcję zaproponowało PSL, postulując, by prawo do zwrócenia się do Sejmu RP

[25] P. Uziębło, *Glosa do wyroku WSA w Olsztynie z dnia 28 października 2008 r., II SA/Ol 737/08*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa" 2011, nr 2, s. 58.

[26] W. Jann, K. Wegrich, *Theories of the Policy Cycle*, [w:] *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*, red. F. Fischer, G.J. Miller, M.S. Sidney, Routledge, New York 2007.

[27] T.A. Birkland, *Agenda Setting in Public Policy*, [w:] *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, red. F. Fischer, G.J. Miller, M.S. Sidney, Routledge, New York 2007, s. 63–78.

[28] J.W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Little, Brown, Boston 1984.

[29] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.

[30] J. Krukowski, *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 roku*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1977, s. 239.

z projektem przysługiwało każdemu obywatelowi jako jednostce, ale zwrócenie się to nie byłoby wiążące[31]. Propozycja PPS zakładała odmienne uregulowanie inicjatywy, przyznając ją obywatelom w liczbie co najmniej 100 tys. Natomiast przedstawiciele KPK dopuszczali tylko obywatelską inicjatywę konstytucyjną.

Dyskusja ta powróciła dopiero w latach osiemdziesiątych XX w. wraz z pojawieniem się nowych trendów demokratycznych przemian ustrojowych. Tematyka uzupełniania systemu politycznego rozwiązaniami partycypacyjnymi była wówczas chętnie i w sposób różnorodny podejmowana w kręgach opozycyjnych wobec władzy. Po 1989 r. stało się jasne, że narzędzia demokracji partycypacyjnej stanowić będą elementy konieczne nowego porządku prawnego. Wprawdzie w ustawie zasadniczej z dnia 23 kwietnia 1992 r.[32] nie zawarto przepisów dotyczących obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, ale dwa lata później, w wyniku jej nowelizacji w 1994 r., wprowadzono możliwość przedstawienia Zgromadzeniu Narodowemu projektu nowej konstytucji przez grupę co najmniej 500 tys. obywateli. Przepis obwarowano zastrzeżeniem, że możliwość taka występuje tylko w ciągu sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie nowelizacji[33]. Na dalszych etapach pracy nad tekstem Konstytucji RP również pojawiały się propozycje uregulowania inicjatywy ustawodawczej obywateli. W sześciu projektach na siedem zawarto przepisy dotyczące inicjatywy (nie przewidywał jej tylko projekt Unii Demokratycznej). Proponowane regulacje były bardzo różnorodne. Przykładowo w odniesieniu do wymaganej liczby wyborców popierających zgłaszany projekt przewidywano progi od 50 tys. (PSL-Unia Pracy), przez 100 tys. (większość projektów), aż do 150 tys. (Sojusz Lewicy Demokratycznej)[34]. Warto zarazem zaznaczyć, że inicjatywa obywatelska stanowiła mało kontrowersyjny element nowo projektowanego ustroju.

Obecnie inicjatywa ustawodawcza przysługuje grupie co najmniej 100 tys. obywateli mających prawo wybierania do Sejmu RP (art. 118 ust. 2 Konstytucji RP). Wnioskodawca, przedkładając Sejmowi RP projekt ustawy, jest także zobligowany do wskazania skutków finansowych jej wykonania. Tryb postępowania w tej sprawie miały określać odrębne przepisy, których przyjęcie stało się pilne w związku z koniecznością zabezpieczenia obywatelom faktycznej możliwości korzystania z nowego uprawnienia. Projekty złożone w związku z tym przez indywidualnych posłów, ale mające także poparcie poszczególnych klubów, stanowiły przykłady regulacji lakonicznych i stwarzających niebezpieczeństwo pojawienia się trudności interpretacyjnych. Najsłabszy wydawał się projekt złożony przez Akcję Wyborczą Solidarność [dalej: AWS], który zakładał m.in. prawo inicjatorów do odwołania się do Trybunału Konstytucyjnego [dalej: TK] w formie skargi konstytucyjnej w przypadku odmowy

---

[31] J. Czajkowski, *Koncepcja formy rządu w projektach konstytucji niepodległej Rzeczypospolitej (1917––1920)*, [w:] *Modele polskiego parlamentu*, red. M. Grzybowski, Wydawnictwo PiT, Kraków 1996, s. 15.

[32] Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 67, poz. 36.

[33] Ustawa konstytucyjna z dnia 22 kwietnia 1994 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 61, poz. 251.

[34] *Vide Projekty konstytucji 1993–1997*, red. R. Chruściak, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997.

przez Marszałka Sejmu stwierdzenia ważności ich inicjatywy. Wiązałoby się to z przyznaniem TK nowych kompetencji. Zresztą projekt ten nie zawierał bardzo istotnych regulacji, szczególnie związanych ze sposobem zbierania i dokumentowania podpisów, nie wskazywał też terminów z tym związanych. Ze względu na te niedociągnięcia propozycje AWS nie zyskały szerszego poparcia. Istotnym elementem projektu przygotowanego przez PSL była natomiast przewidziana w nim konieczność powołania komitetu inicjatywy ustawodawczej (liczącego co najmniej 15 członków), do którego obowiązków miało należeć wykonanie inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. Najbardziej rozbudowaną treść zawierał projekt złożony przez SLD, który wprowadzał m.in. konieczność zarejestrowania komitetu inicjatywy ustawodawczej przez Państwową Komisję Wyborczą [dalej: PKW]. Od daty rejestracji biegł czteromiesięczny termin na zbieranie podpisów. Projekt zakładał ponadto, że jeśli złożono odpowiednią liczbę podpisów, w ciągu trzech miesięcy od ogłoszenia rejestracji przez PKW musi odbyć się pierwsze czytanie[35].

Prace nad ostatecznym kształtem aktu prawnego przebiegały bardzo wolno, co wynikało z różnorodności zaproponowanych regulacji. Dodatkowo Rada Ministrów tuż przed upływem terminu składania propozycji przedłożyła własny projekt, co spotkało się z krytyką ze strony posłów. Projekt rządowy został ostatecznie wycofany, ale to jego treść stanowiła punkt odniesienia do dalszych prac legislacyjnych. Podobnie jak wspomniana wcześniej propozycja SLD zawierał on katalog spraw, które miały być z prawa inicjatywy obywatelskiej wyłączone, ale też jako jedyny zakładał, że obok podpisu obywatela wyrażającego poparcie powinna znaleźć się również data. Określono także dokładnie to, co powinno być zawarte w treści uzasadnienia konkretnego projektu. Prace w Sejmie nad kształtem regulacji przyspieszyły z początkiem roku i 7 maja 1999 r. uzyskała ona poparcie większości. 20 maja 1999 r. odbyła się debata w Senacie, w której wyniku zgłoszono poprawki. Zostały one następnie uwzględnione przez Sejm, który 24 czerwca 1999 r. przyjął blisko połowę z nich. 15 lipca 1999 r. ustawę podpisał Prezydent, a 23 sierpnia 1999 r. weszła w życie[36].

W myśl przepisów Ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli[37] [dalej: u.w.i.u.p.o.] wystąpienie z inicjatywą ustawodawczą odbywa się poprzez złożenie podpisów pod projektem ustawy (art. 2 ust. 1 u.w.i.u.p.o.). W art. 5 u.w.i.u.p.o. uregulowano zadania tzw. komitetu inicjatywy ustawodawczej, wskazując, że podejmuje on: czynności związane z przygotowaniem projektu ustawy, jego rozpowszechnianiem, kampanią promocyjną, a także organizacją zbierania podpisów. Na mocy art. 5 ust. 2 u.w.i.u.p.o. może go utworzyć grupa co najmniej 15 obywateli polskich dysponujących prawem wyborczym. Art. 5 ust. 3 u.w.i.u.p.o. reguluje natomiast kwestię reprezentacji komitetu, eksponując rolę pełnomocnika komitetu (ewentualnie jego zastępcy). Co więcej, komitet, o którym mowa,

[35] P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli...*, 2008, s. 11–16.

[36] *Ibidem*, s. 17–25.

[37] Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 2120.

posiada osobowość prawną, którą nabywa z chwilą przyjęcia przez Marszałka Sejmu zawiadomienia (art. 5 ust. 4 u.w.i.u.p.o.).

Pierwszym projektem, który został wniesiony z wykorzystaniem nowej procedury, był projekt ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju[38]. Zawiadomienie o utworzeniu komitetu wpłynęło w dniu, w którym sama ustawa weszła w życie. Inicjatorem był NSZZ „Solidarność" i fakt ten spowodował, że podpisy udało się zebrać w niewiele ponad 40 dni. Mimo że prace legislacyjne rozpoczęto bardzo szybko, na uchwalenie ustawy trzeba było poczekać aż dwa lata[39].

Z danych wynika, że „podczas pięciu zakończonych kadencji Sejmu RP, w trakcie których istniała możliwość zgłaszania inicjatywy obywatelskiej (pojawiła się ona w połowie III kadencji), zgłoszono łącznie 5792 projektów legislacyjnych. [...] Prawie połowę wszystkich projektów (59,64%) zgłaszała Rada Ministrów [...]. Za nieco ponad jedną trzecią projektów (36,16%) odpowiadali posłowie [...]. Także posłowie, działając w imieniu sejmowych komisji, odpowiedzialni byli za kolejne 6,18% projektów (tzw. projekty komisyjne). Senat (który inicjatywy może zgłaszać tylko kolegialnie, działając jako cała izba) znalazł się w tym zestawieniu na czwartym miejscu z 4,89% projektów. Co pięćdziesiąty projekt (1,90%) zgłaszany był przez Prezydenta RP. Projekty obywatelskie znalazły się na ostatnim miejscu. Jest to nieco więcej niż 1% wszystkich projektów legislacyjnych (1,26%). Jeśli jednak wykreślilibyśmy z tego zestawienia projekty zgłaszane powtórnie po zakończeniu kadencji (są to *de facto* te same projekty), to udział ten spadłby do 0,90%"[40].

Optymizmem napawa fakt, że zainteresowanie instytucją inicjatywy ustawodawczej wśród obywateli z każdym rokiem rośnie. Od momentu jej wprowadzenia aż do zakończenia VII kadencji Sejmu zgłoszono 135 zawiadomień o utworzeniu obywatelskich komitetów inicjatywy ustawodawczej. Zdecydowana większość z nich nie była jednak zdolna do wniesienia projektu ustawy. Sukces w tym zakresie odniosły tylko 53 komitety. W Sejmie VI kadencji do Marszałka wniesiono 19 obywatelskich projektów, z których tylko dwa zakończyły się uchwaleniem ustawy[41]. W tym drugim przypadku propozycje obywateli nie zostały uwzględnione w całości, lecz połączone z kontrpropozycjami rządowymi. Pozostałe projekty ustaw, które dotyczyły

[38] Obywatelski projekt ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, druk nr 1455, <http://orka.sejm.gov.pl/proc3.nsf/opisy/1455.htm>, dostęp 1 III 2019.

[39] P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli...*, 2008, s. 31.

[40] S. Wójcik, *Inicjatywy ustawodawcze obywateli. Analiza socjologiczna*, rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem prof. dr hab. J. Hrynkiewicz, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2017, s. 41, <https://obywateledecyduja.pl/wp-content/uploads/2019/06/Inicjatywy_ustawodawcze_obywateli._Analiza_socjologiczna.pdf>, dostęp 29 XII 2019.

[41] Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, Dz.U. nr 34, poz. 172; Ustawa z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 56, poz. 458.

m.in.: działalności spółdzielni mieszkaniowych, Kodeksu karnego, ordynacji wyborczej, przywrócenia dnia wolnego od pracy w Święto Trzech Króli czy też dochodów jednostek samorządu terytorialnego, przepadły na różnych etapach postępowania ustawodawczego[42]. Więcej, bo aż 28 projektów, wpłynęło do Marszałka Sejmu w Sejmie VII kadencji. Podobnie jak w VI kadencji tylko w przypadku dwóch projektów ustaw proces ustawodawczy zakończył się sukcesem[43].

Z opracowań poświęconych inicjatywie ustawodawczej wynika, że istnieje wiele barier utrudniających obywatelom efektywne korzystanie z omawianego narzędzia. Pojawiają się one na każdym etapie – od rejestracji komitetu, aż po etap prac parlamentarnych nad projektem. Są to czynniki wynikające zarówno z treści ustawy, jak i z praktyki parlamentarnej[44]. Podstawową trudność stanowi zebranie co najmniej 99 tys. brakujących podpisów poparcia. Wskazany w przepisach czas (trzy miesiące od dnia przyjęcia zawiadomienia przez Marszałka Sejmu i wydania przez niego postanowienia w tej sprawie) jest krótki, szczególnie gdy grupa inicjująca proces nie ma rozbudowanej sieci kontaktów w terenie. W doktrynie prezentowane są jednak również inne stanowiska w tym zakresie. Piotr Uziębło argumentuje, że termin ten mobilizuje komitety do aktywnego działania. Uważa, że rozciągnięcie w czasie kampanii mogłoby dezorientować wyborców i wpływać na utratę przez nich rozeznania co do ostatecznego kształtu projektu, który zdecydowali się wspierać[45]. Inną istotną barierą jest zasada dyskontynuacji[46] (art. 4 ust. 3 u.w.i.u.p.o.), która powinna zostać całkowicie wyłączona w stosunku do projektów obywatelskich. Tak się jednak nie stało i choć została ograniczona do następnej kadencji Sejmu, często prowadzi do pozostawienia projektu bez dalszego procedowania. Jej głównym celem jest zagwarantowanie Sejmowi nowej kadencji (zazwyczaj o odmiennym składzie politycznym) komfortu „pracy z pustymi szufladami"[47]. W praktyce prowadzi jednak do istotnych problemów, szczególnie w przypadku projektów, które nie są neutralne światopoglądowo, polaryzujących opinię publiczną i przez to niepopularnych.

Następną podnoszoną w doktrynie kwestią jest rozległa i uznaniowa kompetencja Marszałka Sejmu do przeprowadzenia wstępnej kontroli wniesionego projektu. Uprawnienie to wynika z faktu, że obowiązkiem Marszałka Sejmu jest m.in. stać na straży tworzenia dobrego i efektywnego prawa[48]. Gdy wyniki takiej kontroli będą negatywne,

---

[42] M. Borski, B. Przywora, *op. cit.*, s. 24–25.

[43] Ustawa z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 528, oraz Ustawa z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych, Dz.U. z 2014 r. poz. 40.

[44] M. Borski, B. Przywora, *op. cit.*, s. 21.

[45] P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna*, Centrum Badań Społecznych, Gdańsk 2009, s. 238.

[46] *Vide* A. Bień-Kacała, *Zasada dyskontynuacji prac parlamentu. Wybrane problemy*, „Studia Iuridica Toruniensia" 2008, vol. 4, s. 33; M. Zubik, *Obowiązywanie zasady dyskontynuacji prac parlamentu w stosunku do projektu ustawy budżetowej*, „Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu" 2001, nr 4/45, s. 9.

[47] L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2003, s. 207.

[48] M. Borski, B. Przywora, *op. cit.*, s. 23.

Marszałek ma prawo zwrócić wnioskodawcy projekt ustawy, a tym samym spowodować nieskuteczność wykonanej inicjatywy ustawodawczej (art. 34 ust. 7 i 7a regulaminu Sejmu)[49]. Innym, równie ważnym problemem jest brak jakichkolwiek ułatwień dotyczących uzasadniania projektów obywatelskich. Stawia się im takie same wymagania, jakie spełnić muszą projekty pochodzące od innych wnioskodawców (instytucjonalnych – wskazanych w art. 118 ust. 1 Konstytucji RP). Tymczasem komitety tworzone przez obywateli zwykle są tworami powoływanymi jedynie *ad hoc* i nie mają rozbudowanej struktury ani profesjonalnego aparatu administracyjnego, jakim dysponują kancelarie wskazanych instytucji[50]. W doktrynie wskazuje się jeszcze wiele problematycznych elementów procedury obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, ale ich dalsza analiza przekracza ramy artykułu. Dlatego kończąc, warto wskazać jeszcze na problem wynikający z konieczności przeprowadzania konsultacji oraz uzyskiwania wymaganych prawem opinii. Obowiązek ten powinien spoczywać nie na komitecie inicjatywy ustawodawczej, a na Marszałku Sejmu. Brak możliwości zwolnienia inicjatorów projektów obywatelskich z tego obowiązku znacząco blokuje oddolne inicjatywy[51].

Z wymienionych wyżej problemów wynika słaba skuteczność obywatelskich inicjatyw ustawodawczych. Ich wzmocnieniu służyłoby nie tylko przezwyciężenie wskazanych barier, ale także m.in. wsparcie komitetów w przygotowywaniu uzasadnień zgłaszanych projektów ustaw, szczególnie w zakresie oceny skutków regulacji[52]. Zmiany powinny iść również w kierunku odformalizowania samej procedury, chociażby przez umożliwienie zbierania podpisów pod obywatelskim projektem ustawy za pośrednictwem Internetu. Warto zarazem rozważyć wprowadzenie obowiązku zakończenia prac legislacyjnych nad projektem w określonym terminie. Zwiększyłoby to transparentność procesu ustawodawczego i tym samym kontrolę obywateli nad nim. Ponadto istotne byłoby wprowadzenie innych szczegółowych wymogów dotyczących dalszego przebiegu procesu legislacyjnego, m.in. obowiązku przeprowadzenia wysłuchania publicznego w sposób umożliwiający obywatelom przedstawienie szerszego spektrum poglądów na temat danego projektu. W dyskusji przeważa opinia, że rozwiązanie to pozwoliłoby ograniczyć zbyt pochopne odrzucanie obywatelskich projektów już w pierwszym czytaniu[53]. Mimo wszystkich wskazanych mankamentów instytucji i tego, że od 1999 r. kilkukrotnie podejmowano próby nowelizacji zarówno

[49] Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. z 2012 r. poz. 32.

[50] M. Borski, *Inicjatywa ludowa jako instytucja dialogu społecznego*, [w:] *Jak możliwy jest dialog?*, red. A. Kamińska, E. Kraus, K. Ślęczka, Oficyna Wydawnicza Humanitas, Sosnowiec 2014, s. 61.

[51] A. Rytel-Warzocha, P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli jako instrument bezpośredniej partycypacji społecznej*, [w:] A. Rytel-Warzocha, P. Uziębło, M. Herrmann, *Obywatele decydują. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako narzędzie kształtowania postaw obywatelskich*, Instytut Spraw Obywatelskich, Łódź 2012, s. 39–40.

[52] Tak zwanemu przeciętnemu obywatelowi może być niełatwo wskazywać podmioty, które np. z tytułu nowego aktu prawnego mogłyby uzyskiwać korzyści finansowe nieuzasadnione przesłaniem regulacji. Trudno także przewidywać, kto oraz jakie koszty ma ponieść w związku z wdrażaniem projektowanych rozwiązań.

[53] M. Borski, B. Przywora, *op. cit.*, s. 31–32.

przepisów konstytucyjnych regulujących kwestię inicjatywy ustawodawczej obywateli, jak i samej regulacji ustawowej, żadna z tych prób nie zakończyła się sukcesem[54].

IV. Europejska inicjatywa obywatelska

Instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej jest znana i wykorzystywana także za granicą oraz na arenie międzynarodowej. Instrumenty tego typu dostępne są dla obywateli w większości państw członkowskich UE, na szczeblu krajowym, regionalnym, jak również lokalnym, choć znacząco różnią się pod względem zakresu i procedur. Na szczególną uwagę zasługuje europejska inicjatywa obywatelska. Przepisy dotyczące jej wprowadzenia, zasadniczo podobne do systemu obecnie obowiązującego, zawarto już w traktacie konstytucyjnym (art. 47 ust. 4). Mimo że prezydium konwentu odmówiło ich włączenia do ostatecznego tekstu traktatu, zorganizowane wysiłki podmiotów społeczeństwa obywatelskiego doprowadziły do podjęcia decyzji o ich utrzymaniu. Po porażce procesu ratyfikacji traktatu przepisy te zostały powtórzone i wprowadzone w traktacie lizbońskim (art. 11 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej [dalej: TUE][55]). Intencją pomysłodawców było „zmniejszenie tzw. deficytu demokratycznego na poziomie unijnym, ale również zwiększenie partycypacji obywateli Unii w jej funkcjonowaniu"[56]. EIO jest kluczowym elementem sekcji traktatu lizbońskiego poświęconej partycypacji i demokracji[57]. Dla uczczenia dwudziestej rocznicy ustanowienia obywatelstwa Unii Europejskiej na mocy traktatu z Maastricht w 1993 r. Komisja Europejska ogłosiła rok 2013 Europejskim Rokiem Obywateli, a EIO potraktowano jako narzędzie, które umożliwia obywatelom zabranie głosu w Brukseli[58].

Prawo do zgłoszenia EIO należy wyraźnie odróżniać od prawa do złożenia petycji. Procedury te różnią się pod wieloma względami. Petycja może zostać złożona przez każdego obywatela UE bądź osobę fizyczną lub prawną rezydującą w Unii. Treść petycji ma być związana z zakresem spraw, które należą do kompetencji UE, ale jednocześnie bezpośrednio dotyczą osoby ją składającej. Adresatem jest Parlament Europejski [dalej: PE], stanowiący podstawową instytucję bezpośrednio reprezentującą

---

[54] M. Rachwał, *Funkcjonowanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce. Podstawy prawne, praktyka, perspektywy rozwoju*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, Poznań 2016, s. 81–91.

[55] Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r., Dz. Urz. UE C 83/53 z 30.3.2010, Dz.U. z 2004 r. nr 90, poz. 864, ze zm.

[56] F. Tereszkiewicz, *Europejska inicjatywa obywatelska – dotychczasowe doświadczenia i wnioski na przyszłość*, [w:] *Partycypacja społeczna i ekonomiczna w administracji*, red. P. Zamelski, Oficyna Wydawnicza Politechniki Opolskiej, Opole 2015, s. 39.

[57] *Your Guide to the European Citizens' Initiative...*, s. 7; *We Change Europe! The European Initiative – Art. 8b(4) Treaty of Lisbon*, red. J.W. Pichler, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien 2008.

[58] *Vide* P. Głogowski, A. Maurer, *The European Citizens' Initiative – Chances, Constraints and Limits*, Political Science Series, nr 134, IHS, Vienna 2013.

obywateli na szczeblu unijnym. EIO natomiast stanowi bezpośrednie wezwanie decydentów unijnych do wprowadzenia konkretnego aktu prawnego i jako takie musi odpowiadać szczególnym wymogom formalnym. Adresatem europejskiej inicjatywy obywatelskiej jest Komisja Europejska. W ten sposób inicjatywa obywatelska upodabnia się niemal do prawa inicjatywy powierzonego Parlamentowi (art. 225 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [dalej: TFUE]) oraz Radzie (art. 241 TFUE)[59].

Zgodnie z art. 24 TFUE[60] zasady i procedury instrumentu, jakim jest EIO, zostały określone w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej[61]. Rozporządzenie to weszło w życie 1 kwietnia 2012 r. Ramy prawne EIO zostały uzupełnione Rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) nr 1179/2011 z dnia 17 listopada 2011 r. ustanawiającym specyfikacje techniczne w odniesieniu do systemów zbierania deklaracji on-line na mocy rozporządzenia (UE) nr 211/2011 w sprawie inicjatywy obywatelskiej[62]. Pierwotne przepisy poddano jednak w ostatnich latach weryfikacji i aktualną podstawę prawną EIO tworzy Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/788 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej[63] [dalej: rozporządzenie z 2019 r.], które obowiązuje od 1 stycznia 2020 r.

Prace nad uproszczeniem i usprawnieniem tych procedur trwały wiele lat, a ich celem było dążenie do nadania europejskiej inicjatywie obywatelskiej większego znaczenia, także poprzez stworzenie mechanizmów mocniej i efektywniej angażujących obywateli UE. Istotną rolę w tym procesie odegrała m.in. Rezolucja w sprawie przeglądu europejskiej inicjatywy obywatelskiej, przyjęta przez PE 28 października 2015 r.[64] W czerwcu 2017 r. unijna Komisja Spraw Konstytucyjnych z własnej inicjatywy sporządziła sprawozdanie[65], w którym dokonano przeglądu dotychczasowych zasad występowania z europejską inicjatywą obywatelską. W konsekwencji działań

[59] *Vide* B. Kaufmann, *Transnational 'Babystep': The European Citizens' Initiative*, [w:] *Citizens' Initiatives in Europe. Challenges to Democracy in the 21st Century Series*, red. M. Setälä, T. Schiller, Palgrave Macmillan, London 2012; I. Susha, A. Gronlud, *Context Clues for the Stall of the Citizens' Initiative: Lessons for Opening up e-Participation Development Practice*, „Government Information Quarterly" 2014, vol. 31, nr 3, s. 454–465; M. Musiał-Karg, *Europejska inicjatywa obywatelska – uwagi na temat roli obywateli w procesie integracji europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej" 2014, nr 8, s. 86–87.

[60] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r., Dz.U. z 2004 r. nr 90, poz. 864.

[61] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej, Dz. Urz. UE L 65 z 11.3.2011.

[62] Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 1179/2011 z dnia 17 listopada 2011 r. ustanawiające specyfikacje techniczne w odniesieniu do systemów zbierania deklaracji on-line na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 w sprawie inicjatywy obywatelskiej, Dz. Urz. UE L 301 z 18.11.2011.

[63] Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/788 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej, Dz. Urz. UE L 130/55 z 17.5.2019.

[64] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 28 października 2015 r. w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej, P8_TA(2015)0382.

[65] Sprawozdanie z dnia 27 czerwca 2008 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej, COM(2017)0482 – C8-0308/2017 – 2017/0220(COD).

Parlamentu i po publicznych konsultacjach Komisja przedstawiła ostateczny wniosek[66], a w wyniku przeprowadzonej ewaluacji ujawniono problemy, które miały zostać rozwiązane. Po pierwsze, zwrócono uwagę na trudności napotykane przez organizatorów na etapie rejestracji (m.in. wysoki wskaźnik odmów). Po drugie, negatywnie zaopiniowano złożoność procesu zbierania deklaracji poparcia przez organizatorów inicjatyw (m.in. niski wskaźnik inicjatyw, dla których udało się zebrać wymaganą liczbę sygnatariuszy w okresie jednego roku). Po trzecie zaś, dostrzeżono ograniczone oddziaływanie inicjatyw obywatelskich. Skrytykowano także złożone i niezrozumiałe przepisy rozporządzenia (m.in. cykl procedury rejestracji i ustalone w niej terminy; stworzenie systemów zbierania deklaracji on-line oraz poświadczanie tych systemów przez państwa członkowskie; zróżnicowanie wymogów w zakresie danych osobowych sygnatariuszy oraz zbieranie danych osobowych na odpowiedzialność organizatora). Mankamenty pierwotnie przyjętych rozwiązań były również przedmiotem analizy w doktrynie europejskiej. Wskazywano m.in. na trzy podstawowe wady: słabą dostępność narzędzi e-demokracji, niską efektywność stymulacji masowego zaangażowania społeczeństwa w dialog obywatelski i problematyczną rolę Komisji Europejskiej w całym procesie[67].

Wśród postulatów reformatorskich znalazły się m.in. obniżenie wieku osób uprawnionych do udzielenia poparcia inicjatywie do 16 lat (czego ostatecznie nie udało się jednak zrobić w formie obligatoryjnej), uproszczenie formularzy deklaracji poparcia czy wydłużenie czasu na rozpatrzenie inicjatywy. Wniesiono także o zapewnienie organizatorom jasnych, rzetelnych i pełnych informacji oraz pomocy prawnej i praktycznej przez udostępnienie internetowej platformy współpracy oraz zapewnienie bezpośredniego kontaktu z obywatelami poprzez punkty kontaktowe dostępne też dla osób niepełnosprawnych, które „powinny działać jako punkty kompleksowej obsługi mające pomagać organizatorom poprzez zapewnianie wyczerpujących informacji oraz specjalnego doradztwa technicznego i prawnego”[68]. Wiele ze wskazanych propozycji znalazło się w treści nowych przepisów, co należy ocenić pozytywnie i uznać za krok w stronę uspołecznienia europejskiego procesu legislacyjnego w myśl koncepcji *governance*.

W praktyce procedura inicjatywy polega na zwróceniu się do KE o przedłożenie, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku inicjującego działania w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem zgłaszających obywateli, stosowanie traktatów wymaga dodatkowego aktu prawnego Unii. Pierwszym krokiem w kierunku zgłoszenia inicjatywy jest utworzenie komitetu organizacyjnego nazywanego w art. 5 rozporządzenia z 2019 r. grupą organizatorów. Składać się ona musi z co najmniej siedmiu osób

---

[66] Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej, COM/2017/0482 final – 2017/0220 (COD).

[67] E. Longo, *The European Citizens' Initiative: Too Much Democracy for EU Polity*?, „German Law Journal” 2019, vol. 20, nr 2, s. 181; J. de Clerck-Sachsse, *'Civil Society and Democracy in the EU: The Paradox of the European Citizens Initiative'*, „Perspectives on European Politics and Society” 2012, vol. 13, nr 3, s. 299–311.

[68] Sprawozdanie z dnia 27 czerwca 2008 r. w sprawie wniosku...

zamieszkujących w co najmniej siedmiu różnych państwach członkowskich i będących w wieku uprawniającym do głosowania w wyborach europejskich. W przepisach zachęca się państwa członkowskie, by obniżać wiek osób uprawnionych do 16 lat. Zanim komitet zacznie zbierać wśród obywateli deklaracje poparcia, musi wystąpić do Komisji o zarejestrowanie inicjatywy – procedurę tę uregulowano w art. 6 rozporządzenia z 2019 r. Wśród informacji, które są wymagane w celu zarejestrowania inicjatywy, znajdują się m.in.: tytuł, cele, postanowienia traktatów uznane przez grupę organizatorów za istotne dla zaproponowanych działań, dane członków grupy organizatorów, wykaz wszystkich źródeł wsparcia i finansowania inicjatywy w chwili rejestracji.

Komisja w ciągu dwóch miesięcy podejmuje decyzję w sprawie zarejestrowania inicjatywy. Decyzję tę można zakwestionować za pomocą sądowych lub pozasądowych środków odwoławczych. Zarejestrowane inicjatywy publikuje się na stronach internetowych Komisji. Zasadą jest, że nie rejestruje się inicjatyw niespełniających wymogów proceduralnych, wykraczających poza zakres uprawnień KE, ale także niepoważnych, dokuczliwych czy też stanowiących nadużycie bądź stojących w sprzeczności z wartościami unijnymi określonymi w art. 2 TUE. W dowolnym momencie przed przedłożeniem inicjatywy Komisji zgodnie z art. 13 rozporządzenia z 2019 r. grupa organizatorów może wycofać inicjatywę – informację na ten temat publikuje się w rejestrze (art. 7 rozporządzenia z 2019 r.).

Po rejestracji inicjatywy, zgodnie z art. 8 rozporządzenia z 2019 r., organizatorzy mogą rozpocząć gromadzenie deklaracji poparcia. Mają na to 12 miesięcy. Deklaracje poparcia można zbierać w formie papierowej lub elektronicznej (art. 9 rozporządzenia z 2019 r.). Jeżeli deklaracje zbiera się w formie elektronicznej, odpowiedni system internetowy musi najpierw uzyskać certyfikat władz krajowych. Szczegółowe przepisy dotyczące specyfikacji technicznej systemów zbierania deklaracji on-line określono w odrębnych przepisach[69]. Bez względu na to, czy deklaracje poparcia zbiera się w formie papierowej czy elektronicznej, do celów weryfikacji mają zastosowanie te same wymogi dotyczące danych.

Aby europejska inicjatywa obywatelska została rozpatrzona przez Komisję, w ciągu 12 miesięcy musi podpisać się pod nią milion obywateli. Zgłaszający muszą legitymować się obywatelstwem znacznej liczby państw członkowskich, tzn. przynajmniej siedmiu państw (przepisy art. 3 rozporządzenia z 2019 r. wskazują, że ma to być min. 1/4 państw członkowskich). Ponadto inicjatywa kwalifikuje się w danym państwie członkowskim, jeżeli liczba sygnatariuszy w tym państwie nie jest niższa niż 750 pomnożone przez liczbę posłów do Parlamentu Europejskiego, wybranych w tym państwie członkowskim. O minimalnej liczbie deklaracji decyduje ta sama zasada proporcjonalności degresywnej, która określa rozdział mandatów w Parlamencie Europejskim

[69] Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) 2019/1799 z dnia 22 października 2019 r. ustanawiające specyfikacje techniczne w odniesieniu do indywidualnych systemów zbierania deklaracji online na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/788 w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej, Dz. Urz. UE L 274/3 z 28.10.2019.

między państwa członkowskie. Przykładowo minimalna liczba sygnatariuszy przypadająca na Polskę to 38 301 osób, co wynika z załącznika I do rozporządzenia z 2019 r. Przepisy umożliwiają obywatelom UE poparcie dowolnej inicjatywy bez względu na miejsce zamieszkania. Należy jednak podkreślić, że przeprowadzenie skutecznej kampanii zbierania podpisów dla konkretnej inicjatywy nie stanowi gwarancji zwieńczenia tego przedsięwzięcia odpowiednią legislacją[70].

Po zebraniu niezbędnej liczby deklaracji poparcia w wystarczająco wielu państwach członkowskich przedstawia się je właściwym organom krajowym. Każde państwo weryfikuje i poświadcza, że deklaracje podpisane przez jego obywateli są zgodne z przepisami (art. 12 rozporządzenia z 2019 r.). Władze krajowe mają trzy miesiące na certyfikację deklaracji poparcia, ale do ich obowiązków nie należy sama weryfikacja podpisów. Następnie w terminie trzech miesięcy od otrzymania ostatniego poświadczenia przewidzianego w art. 12 ust. 5 rozporządzenia z 2019 r. grupa organizatorów przedkłada inicjatywę Komisji, która jest zobowiązana do niezwłocznego opublikowania jej w rejestrze.

W dalszej kolejności istnieje możliwość przedstawienia inicjatywy podczas publicznego wysłuchania w Parlamencie Europejskim, co reguluje art. 14 rozporządzenia z 2019 r. Wysłuchanie jest organizowane przez komisję przedmiotowo właściwą dla dziedziny, której dotyczy dana inicjatywa. Uprawnienie to reguluje art. 222 Regulaminu Parlamentu Europejskiego[71], umieszczony w Dziale XVIII „Komisje i Delegacje", którego przepisy wprowadzono po raz pierwszy w 2012 r.[72] Wskazuje on, że „po opublikowaniu przez Komisję inicjatywy obywatelskiej [...] na wniosek przewodniczącego Konferencji Przewodniczących Komisji Przewodniczący Parlamentu Europejskiego zwraca się do komisji przedmiotowo właściwej [...] o zorganizowanie wysłuchania publicznego". Po wysłuchaniu publicznym Parlament Europejski dokonuje oceny poparcia politycznego dla inicjatywy. Zgodnie z art. 15 rozporządzenia z 2019 r. w terminie miesiąca od przedłożenia inicjatywy zgodnie z art. 13 Komisja przyjmuje grupę organizatorów na odpowiednim szczeblu, aby umożliwić jej szczegółowe wyjaśnienie celów inicjatywy. Następnie w terminie sześciu miesięcy od opublikowania inicjatywy oraz po wysłuchaniu publicznym Komisja określa w komunikacie swoje wnioski prawne i polityczne dotyczące inicjatywy, działania, jakie zamierza ewentualnie podjąć, oraz uzasadnienie podjęcia lub zaniechania działań. Termin ten został wydłużony w stosunku do wcześniejszych przepisów (wynosił trzy miesiące). W komunikacie Komisja musi podać oficjalną listę działań, jakie zamierza podjąć, a także konkretny harmonogram ich realizacji.

---

[70] J. Organ, *Decommissioning Direct Democracy? A Critical Analysis of Commission Decision-Making on the Legal Admissibility of European Citizens Initiative Proposal*, „European Constitutional Law Review" 2014, vol. 10, nr 3, s. 422–443.

[71] Strona internetowa Parlamentu Europejskiego, *Regulamin Parlamentu Europejskiego*, <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2020-02-03-TOC_PL.html>, dostęp 16 VIII 2020.

[72] Decyzja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie zmiany Regulaminu Parlamentu Europejskiego w związku z realizacją europejskiej inicjatywy obywatelskiej, 2011/2302(REG), 2013/C 264 E/18.

Pierwszą zgłoszoną i rozpatrzoną przez KE inicjatywą był wniosek *Right2water*, dotyczący dostępu do wody pitnej. W odpowiedzi na tę inicjatywę w komunikacie Komisji[73] zaproponowano jednak tylko działania o charakterze nielegislacyjnym, w tym: wzmocnienie procesu wdrażania unijnego prawodawstwa dotyczącego jakości wody, zwiększenie przejrzystości w zakresie zarządzania danymi dotyczącymi ścieków komunalnych i wody pitnej, wsparcie dialogu pomiędzy zainteresowanymi stronami oraz promowanie powszechnego dostępu do bezpiecznej wody pitnej i infrastruktury sanitarnej. Odnosząc się do postulatów inicjatorów, zapowiedziano jedynie konsultacje społeczne na temat dyrektywy w sprawie jakości wody pitnej o unijnym zasięgu. Jest to przykład na poparcie sformułowanej już wcześniej uwagi, że wszczęcie procedury inicjatywy nie musi prowadzić do legislacji. Tym samym pozycja samej obywatelskiej inicjatywy jest wyraźnie słabsza i podrzędna wobec tradycyjnego wniosku legislacyjnego[74]. Reprezentuje on dawniejszy, bardziej skłaniający się ku odgórnej formule *top-down*, porządek prawny i taką też – centralistyczną kulturę polityczną i administracyjną, która bynajmniej w Europie nie przebrzmiała[75].

Z danych udostępnionych na oficjalnej stronie internetowej EIO[76] wynika, że ogólna liczba wniosków o rejestrację wyniosła 98, z czego 74 inicjatywy zostały zarejestrowane, a pięć inicjatyw zakończyło się sukcesem, jeśli chodzi o zebranie potrzebnych deklaracji. Trwa zbieranie deklaracji poparcia dla 11 inicjatyw dotyczących m.in.: zmian klimatycznych, rolnictwa, postępu naukowego, przeciwdziałania korupcji czy kultury. Dotychczas jedynie cztery inicjatywy zostały przedłożone Komisji. Parlament zorganizował wysłuchania z udziałem przedstawicieli każdej z tych inicjatyw. Komisja udzieliła odpowiedzi, w której przedstawiła swoje wnioski natury prawnej i politycznej w odniesieniu do wszystkich czterech inicjatyw[77]. Były to: *Right2Water* – „Dostęp do wody i kanalizacji jest prawem człowieka! Woda jest dobrem publicznym, nie towarem!"[78]; *One of Us* – „Jeden z nas"[79]; *Stop Vivisection* – „Stop wiwisekcji"[80]; *Ban Glyphosate* – „Zakaz stosowania glifosatu i ochrona ludzi i środowiska przed toksycznymi pestycydami"[81].

---

[73] Komunikat Komisji w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej „Dostęp do wody i kanalizacji jest prawem człowieka! Woda jest dobrem publicznym, a nie towarem!", COM(2014) 177 final, Komisja Europejska, Bruksela, 19.3.2014, s. 13–14.

[74] F. Tereszkiewicz, *op. cit.*, s. 43.

[75] *Vide* E. Bardach, *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*, MIT Press, Cambridge 1977.

[76] Strona internetowa Parlamentu Europejskiego, *Europejska inicjatywa obywatelska*, <europa.eu/citizens-initiative>, dostęp 16 VIII 2020.

[77] Strona internetowa Parlamentu Europejskiego, *Europejska inicjatywa obywatelska*, <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/149/europejska-inicjatywa-obywatelska>, dostęp 16 VIII 2020.

[78] Strona internetowa inicjatywy „Dostęp do wody i kanalizacji jest prawem człowieka! Woda jest dobrem publicznym, nie towarem!", <https://www.right2water.eu/>, dostęp 16 VIII 2020.

[79] Strona internetowa inicjatywy „Jeden z nas", <https://oneofus.eu/>, dostęp 16 VIII 2020.

[80] Strona internetowa inicjatywy „Stop wiwisekcji", <http://www.stopvivisection.eu/>, dostęp 16 VIII 2020.

[81] Strona internetowa inicjatywy „Zakaz stosowania glifosatu i ochrona ludzi i środowiska przed toksycznymi pestycydami", <http://www.banglyphosate.eu/>, dostęp 16 VIII 2020.

Co ciekawe, kilka europejskich inicjatyw było przedmiotem sporów sądowych. Przykładowo sprawa T-646/13: *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe v*. Komisja Europejska[82] zakończyła się orzeczeniem, w którego sentencji wskazano, że: „Stwierdza się nieważność decyzji Komisji C(2013) 5969 finał z dnia 13 września 2013 r., odmawiającej rejestracji proponowanej europejskiej inicjatywy obywatelskiej zatytułowanej *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe*". Orzeczenie to było wywiedzione z art. 263 TFUE[83].

Podsumowując rozważania o europejskiej inicjatywie obywatelskiej, wypada, z jednej strony, wskazać na głosy sceptyczne pojawiające się w doktrynie, oceniające ją raczej negatywnie, jako narzędzie mało potrzebne i bardzo skomplikowane, którego wartością dodaną w kontekście spełnienia wymogu skuteczności wydaje się jedynie forma wskazania unijnym urzędnikom spraw istotnych dla Europejczyków[84]. Z drugiej zaś strony należy pozytywnie ocenić wprowadzone z początkiem 2020 r. zmiany, będące odpowiedzią na dostrzegane i podnoszone w doktrynie mankamenty pierwotnych rozwiązań. Dzięki nowemu rozporządzeniu inicjatywa stała się bardziej dostępna, mniej zbiurokratyzowana i łatwiejsza do wykorzystania przez potencjalnych inicjatorów. Wsparcie oferują im punkty kontaktowe w każdym państwie członkowskim[85] (art. 4 ust. 6 rozporządzenia z 2019 r.) i internetowa platforma współpracy udostępniająca informacje o inicjatywach oraz oferująca pomoc, a także porady prawne (art. 4 ust. 2 rozporządzenia z 2019 r.). Przepisy poszerzają też katalog możliwości podejmowania działań następczych związanych z inicjatywą. Trudno jednak obecnie ocenić zmianę jakościową, którą przyniosły nowe regulacje, bo perspektywa porównawcza jest zbyt krótka. Co więcej, w marcu 2020 r. świat stanął przed nieznanym dotąd wyzwaniem epidemiologicznym, w następstwie czego 15 lipca 2020 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły tymczasowe środki[86] w związku z wpływem pandemii COVID-19 na wdrażanie europejskiej inicjatywy obywatelskiej, związane z przedłużeniem terminów przewidzianych na etapy zbierania, weryfikacji i badania stosowanych w odniesieniu do europejskich inicjatyw obywatelskich.

V. Zakończenie

W doktrynie prawa przyznanie obywatelom kompetencji w obszarze legislacji uznaje się za wyraz troski prawodawcy o wzmocnienie społecznej podmiotowości

[82] T-646/13: *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe v*. Komisja Europejska, Dz. Urz. UE C 086/31 z 20.3.2017.

[83] Stanowiło żądanie stwierdzenia nieważności decyzji Komisji C(2013) 5969 finał z dnia 13 września 2013 r., odmawiającej rejestracji proponowanej europejskiej inicjatywy obywatelskiej.

[84] F. Tereszkiewicz, *op. cit.*, s. 45.

[85] W Polsce zadania te realizuje Ministerstwo Cyfryzacji.

[86] Regulacje Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1042 z dnia 15 lipca 2020 r. ustanawiające środki tymczasowe dotyczące terminów mających zastosowanie do etapów zbierania, weryfikacji i badania przewidzianych w rozporządzeniu (UE) 2019/788 w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej w związku z wystąpieniem epidemii COVID-19, Dz. Urz. UE L 231/7 z 17.7.2020.

w procesie sprawowania władzy publicznej. Ma to na celu przede wszystkim niwelowanie negatywnych następstw postępującej izolacji elit politycznych od suwerena[87]. Tendencje te uwidaczniają się na szczeblu krajowym, a jeszcze mocniej na europejskim, zasadne jest więc podejmowanie adekwatnych kroków o charakterze prawodawczym. Wśród samych obywateli również dostrzega się wzmożone zainteresowanie partycypowaniem, czego przyczyn upatrywać należy w łatwym dostępie do informacji i rosnącej świadomości obywatelskiej, ale także w kryzysie zaufania do demokratycznie wybieranych przedstawicieli. Partycypacja bywa niestety często rozumiana instrumentalnie, co wiąże się „z socjopolitycznym aspektem kategorii suwerena. Jest to zazwyczaj wielomilionowa zbiorowość społeczna o pluralistycznym charakterze, złożona z wielu współpracujących i rywalizujących w różnych kwestiach jednostek, środowisk, grup, organizacji społecznych i politycznych, mających częściowo wspólne i częściowo odmienne orientacje ideowe i interesy – nieposiadająca zbyt wielu [...] realnych możliwości skłaniania rządzących elit do respektowania ich najczęściej słabo skoordynowanych interesów"[88]. Uważa się nawet, że „mówienie o efektywnej mocy sprawczej suwerena i obywateli względem elit i instytucji władzy [...] jest zabiegiem idealizacyjnym"[89]. Partycypacja nie jest zatem kategorią *constans*, dającą się zmierzyć bądź ująć w jednolite, formalne ramy. Wielu autorów próbuje co prawda radzić sobie z kwestią gradacji poszczególnych jej form i stadiów – nielicznym się to udaje (np. drabina partycypacji społecznej autorstwa Sherry Phyllis Arnstein[90]) – zasadniczo jednak teorie opracowane w związku z konkretną sytuacją faktyczną i prawną szybko tracą swoją aktualność.

Nie ma wątpliwości, że omawiane regulacje są istotne, a ich „*ratio legis* [...] stanowi teza, że jeżeli demokracja współczesna ze względu na rozmiary i rozmaitość funkcji współczesnego państwa ma mieć charakter demokracji przedstawicielskiej, to należy umożliwić społeczeństwu obywatelskiemu instrumenty oddziaływania na proces sprawowania władzy"[91]. Pamiętać należy jednak, że omawiane narzędzia stanowią jedynie część holistycznego układu instytucjonalnego kraju czy instytucji ponadnarodowej, który jako system powinien spełniać warunek uspołecznienia procesu prawotwórczego, a w przypadku pojedynczych instytucji tego systemu można jedynie pytać o to, czy i jak przyczyniają się one do realizacji przez system owego zadania. Znaczenie koncepcji *governance* dla praktyki administracji publicznej stanowi połączenie tradycji danego kraju oraz jego kultury politycznej, prawnej i administracyjnej[92]. Na kulturę w takim rozumieniu składają

[87] *Vide* I. Shapiro, *Stan teorii demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

[88] L. Sobkowiak, *Partycypacja polityczna w systemie demokratycznym – podstawowe problemy*, [w:] *Dylematy polskiej demokracji*, red. Ł. Danel, J. Kornaś, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2012, s. 106.

[89] *Ibidem*, s. 107.

[90] S.R. Arnstein, *A Ladder of Citizen Participation*, „Journal of the American Institute of Planners" 1969, t. 35, nr 4, s. 216–224.

[91] M. Zieliński, *op. cit.*, s. 485.

[92] H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne" 2007, nr 1, s. 17.

się rozmaite doświadczenia i przekonania determinujące praktykę korzystania z formalnie dostępnych narzędzi współrządzenia. Przejście od konkurencji i kontroli do współpracy i partycypacji odbywa się ewolucyjnie i dotyczy również warstwy aksjologicznej, choć znajduje swój wyraz w przeobrażaniu struktur administracyjnych. Bez otwartości na współpracę i uczestnictwo idei *governance* nie można wcielić w życie.

Inicjatywa ustawodawcza jako generalne uprawnienie na szczeblu krajowym i europejskim stanowi instrument uspołecznienia procesu prawotwórczego w myśl koncepcji *governance*. Czyni zadość – choć w zróżnicowanym stopniu i z różnym nasileniem – jej podstawowym zasadom, a więc partycypacji, otwartości, odpowiedzialności czy spójności, wątpliwości budzi jednak realizacja zasady efektywności. Bez relewantnych dowodów na skuteczność owych narzędzi można mówić tylko o wpływie pozornym, o czym świadczy dotychczasowa praktyka funkcjonowania obu instytucji, przede wszystkim zaś mała liczba ich legislacyjnych sukcesów. W przypadku inicjatywy krajowej wątpliwości budzą niezrealizowane od lat postulaty weryfikacji jej formalnoprawnych reguł, obniżających tę efektywność. W przypadku instytucji ponadnarodowej, mimo że polityczni decydenci podjęli się jej rewizji, wciąż największych sukcesów należy upatrywać – paradoksalnie – nie w skutecznym zaangażowaniu obywateli w stanowienie prawa, czyli wzmocnionej partycypacji, a raczej w strategicznym lobbowaniu decydentów przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego, a więc jedynie włączeniu większej liczby interesariuszy w proces formułowania listy problemów[93].

Bibliografia

Źródła

Decyzja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie zmiany Regulaminu Parlamentu Europejskiego w związku z realizacją europejskiej inicjatywy obywatelskiej, 2011/2302(REG), 2013/C 264 E/18.

European Governance: A White Paper, Commission of the European Communities, COM(2001) 428, Brussels, 25.7.2001.

Komunikat Komisji w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej „Dostęp do wody i kanalizacji jest prawem człowieka! Woda jest dobrem publicznym, a nie towarem!", COM(2014) 177 final, Komisja Europejska, Bruksela, 19.3.2014.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.

Obywatelski projekt ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, druk nr 1455, <http://orka.sejm.gov.pl/proc3.nsf/opisy/1455.htm>.

Regulacje Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1042 z dnia 15 lipca 2020 r. ustanawiające środki tymczasowe dotyczące terminów mających zastosowanie do etapów zbierania, weryfikacji i badania przewidzianych w rozporządzeniu (UE) 2019/788 w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej w związku z wystąpieniem epidemii COVID-19, Dz. Urz. UE L 231/7 z 17.7.2020.

[93] *Vide* J. de Clerck-Sachsse, *op. cit.*

Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. z 2012 r. poz. 32.
Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 28 października 2015 r. w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej, P8_TA(2015)0382.
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej, Dz. Urz. UE L 65 z 11.3.2011.
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/788 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej, Dz. Urz. UE L 130/55 z 17.5.2019.
Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) nr 1179/2011 z dnia 17 listopada 2011 r. ustanawiające specyfikacje techniczne w odniesieniu do systemów zbierania deklaracji on-line na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 w sprawie inicjatywy obywatelskiej, Dz. Urz. UE L 301 z 18.11.2011.
Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) 2019/1799 z dnia 22 października 2019 r. ustanawiające specyfikacje techniczne w odniesieniu do indywidualnych systemów zbierania deklaracji online na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/788 w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej, Dz. Urz. UE L 274/3 z 28.10.2019.
Sprawozdanie z dnia 27 czerwca 2008 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej, COM(2017)0482 – C8-0308/2017 – 2017/0220(COD).
Strona internetowa inicjatywy „Dostęp do wody i kanalizacji jest prawem człowieka! Woda jest dobrem publicznym, nie towarem!", <https://www.right2water.eu/>.
Strona internetowa inicjatywy „Jeden z nas", <https://oneofus.eu/>.
Strona internetowa inicjatywy „Stop wiwisekcji", <http://www.stopvivisection.eu/>.
Strona internetowa inicjatywy „Zakaz stosowania glifosatu i ochrona ludzi i środowiska przed toksycznymi pestycydami", <http://www.banglyphosate.eu/>.
Strona internetowa Parlamentu Europejskiego, *Europejska inicjatywa obywatelska*, <europa.eu/citizens-initiative>.
Strona internetowa Parlamentu Europejskiego, *Europejska inicjatywa obywatelska*, <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/149/europejska-inicjatywa-obywatelska>.
Strona internetowa Parlamentu Europejskiego, *Regulamin Parlamentu Europejskiego*, <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2020-02-03-TOC_PL.html>.
T-646/13: *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe v*. Komisja Europejska, Dz. Urz. UE C 086/31 z 20.3.2017.
Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r., Dz.U. z 2004 r., nr 90, poz. 864.
Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r., Dz. Urz. UE C 83/53 z 30.3.2010, Dz.U. z 2004 r. nr 90, poz. 864, ze zm.
Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 67, poz. 36.
Ustawa konstytucyjna z dnia 22 kwietnia 1994 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 61, poz. 251.
Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 2120.
Ustawa z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 56, poz. 458.
Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, Dz.U. nr 34, poz. 172.
Ustawa z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych, Dz.U. z 2014 r. poz. 40.

Ustawa z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 528.
Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej, COM/2017/0482 final – 2017/0220(COD).
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2003 r., sygn. akt K 24/82.

Piśmiennictwo

Arnstein S.R., *A Ladder of Citizen Participation*, „Journal of the American Institute of Planners" 1969, vol. 35, nr 4, https://doi.org/10.1080/01944366908977225.
Barański M., Kantyka S., Kubas S., Kuś M., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa 2007.
Bardach E., *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*, MIT Press, Cambridge 1977.
Bień-Kacała A., *Zasada dyskontynuacji prac parlamentu. Wybrane problemy*, „Studia Iuridica Toruniensia" 2008, vol. 4, https://doi.org/10.12775/SIT.2008.002.
Birkland T.A., *Agenda Setting in Public Policy*, [w:] *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, red. F. Fischer, G.J. Miller, M.S. Sidney, Routledge, New York 2007.
Borski M., *Inicjatywa ludowa jako instytucja dialogu społecznego*, [w:] *Jak możliwy jest dialog?*, red. A. Kamińska, E. Kraus, K. Ślęczka, Oficyna Wydawnicza Humanitas, Sosnowiec 2014.
Borski M., Przywora B., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w polskim porządku prawnym – próba oceny z perspektywy praktyki parlamentarnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2018, z. 2.
Clerck-Sachsse J. de, *Civil Society and Democracy in the EU: The Paradox of the European Citizens Initiative*, „Perspectives on European Politics and Society" 2012, vol. 13, nr 3, https://doi.org/10.1080/15705854.2012.702574.
Czajkowski J., *Koncepcja formy rządu w projektach konstytucji niepodległej Rzeczypospolitej (1917–1920)*, [w:] *Model polskiego parlamentu*, red. M. Grzybowski, Wydawnictwo PiT, Kraków 1996.
Dąbek D., *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Kraków 2003.
Dzierzgowski J., *Edukacyjna funkcja demokratycznej partycypacji – dyskretny urok optymizmu*, [w:] *Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym*, red. J. Sroka, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2008.
Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2003.
Głogowski P., Maurer A., *The European Citizens' Initiative – Chances, Constraints and Limits*, Political Science Series, nr 134, IHS, Vienna 2013.
Izdebski H., *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne" 2007, nr 1.
Jabłoński A.W., *Polityczne procesy decyzyjne*, [w:] *Studia z teorii polityki*, red. A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak, t. 2, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999.
Jabłoński M., *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, C.H.Beck, Warszawa 2002.
Jann W., Wegrich K., *Theories of the Policy Cycle*, [w:] *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*, red. F. Fischer, G.J. Miller, M.S. Sidney, Routledge, New York 2007.
Kaufmann B., *Transnational 'Babystep': The European Citizens' Initiative*, [w:] *Citizens' Initiatives in Europe. Challenges to Democracy in the 21st Century Series*, red. M. Setälä, T. Schiller, Palgrave Macmillan, London 2012.

Kersbergen K. van, Waarden F. van, *'Governance' as a Bridge between Disciplines: Cross-disciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy*, „European Journal of Political Research" 2004, vol. 43, nr 2, https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2004.00149.x.

Kijowski D., *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny" 2010, nr 1–2.

Kingdon J.W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Little, Brown, Boston 1984.

Krukowski J., *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 roku*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1977.

Longo E., *The European Citizens' Initiative: Too Much Democracy for EU Polity?*, „German Law Journal" 2019, vol. 20, nr 2, https://doi.org/10.1017/glj.2019.12.

Mrozek E., *Kolektywna inteligencja i partycypacyjna kultura podejmowania decyzji*, [w:] *Podejmowanie decyzji: pojęcia, teorie, kontrowersje*, red. A. Dąbrowski, A. Schumann, J. Woleński, Copernicus Center Press, Kraków 2015.

Musiał-Karg M., *Europejska inicjatywa obywatelska – uwagi na temat roli obywateli w procesie integracji europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej" 2014, nr 8.

Niżnik-Dobosz I., *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

Organ J., *Decommissioning Direct Democracy? A Critical Analysis of Commission Decision-Making on the Legal Admissibility of European Citizens Initiative Proposal*, „European Constitutional Law Review" 2014, vol. 10, nr 3, https://doi.org/10.1017/s1574019614000131x.

Podgórska-Rykała J., *Panele obywatelskie jako metoda deliberacji decyzyjnej*, C.H.Beck, Warszawa 2020.

Political Disaffection in Contemporary Democracies. Social Capital, Institutions, and Politics, red. M. Torcal, J.R. Montero, Routledge, London – New York 2006.

Projekty konstytucji 1993–1997, red. R. Chruściak, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997.

Rachwał M., *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010.

Rachwał M., *Funkcjonowanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce. Podstawy prawne, praktyka, perspektywy rozwoju*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, Poznań 2016.

Rhodes R.A.W., *The New Governance: Governing without Government*, „Political Studies" 1996, vol. 44, nr 4, https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x.

Rudolf W., *Koncepcja governance i jej zastosowanie – od instytucji międzynarodowych do niższych szczebli władzy*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica" 2010, nr 245.

Rytel-Warzocha A., Uziębło P., *Inicjatywa ustawodawcza obywateli jako instrument bezpośredniej partycypacji społecznej*, [w:] A. Rytel-Warzocha, P. Uziębło, M. Herrmann, *Obywatele decydują. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako narzędzie kształtowania postaw obywatelskich*, Instytut Spraw Obywatelskich, Łódź 2012.

Shapiro I., *Stan teorii demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

Sobkowiak L., *Partycypacja polityczna w systemie demokratycznym – podstawowe problemy*, [w:] *Dylematy polskiej demokracji*, red. Ł. Danel, J. Kornaś, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2012.

Spławski M., *Partykularyzm lokalny. O polskim samorządzie terytorialnym z perspektywy lokalnych grup interesu*, [w:] *Demokracja spektaklu*, red. P. Żuk, Scholar, Warszawa 2004.

Sroka J., *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009.

Sroka J., *Współdecydowanie w wielopasmowej polityce publicznej*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2018.

Susha I., Grönlund A., *Context Clues for the Stall of the Citizens' Initiative: Lessons for Opening up e-Participation Development Practice*, „Government Information Quarterly" 2014, vol. 31, nr 3, https://doi.org/10.1016/j.giq.2014.02.005.

Szczerski K., *Agenda polityczna a polityki rozwoju*, [w:] *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, red. J. Górniak, S. Mazur, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.

Tereszkiewicz F., *Europejska inicjatywa obywatelska – dotychczasowe doświadczenia i wnioski na przyszłość*, [w:] *Partycypacja społeczna i ekonomiczna w administracji*, red. P. Zamelski, Oficyna Wydawnicza Politechniki Opolskiej, Opole 2015.

Uziębło P., *Demokracja partycypacyjna*, Centrum Badań Społecznych, Gdańsk 2009.

Uziębło P., *Glosa do wyroku WSA w Olsztynie z dnia 28 października 2008 r., II SA/Ol 737/08*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa" 2011, nr 2.

Uziębło P., *Inicjatywa ustawodawcza obywateli*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008.

Uziębło P., *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006.

We Change Europe! The European Initiative – Art. 8b(4) Treaty of Lisbon, red. J.W. Pichler, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien 2008.

Wójcik S., *Inicjatywy ustawodawcze obywateli. Analiza socjologiczna*, rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem prof. dr hab. J. Hrynkiewicz, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2017, <https://obywateledecyduja.pl/wp-content/uploads/2019/06/Inicjatywy_ustawodawcze_obywateli._Analiza_socjologiczna.pdf>.

Your Guide to the European Citizens' Initiative, European Economic and Social Committee, Brussels 2015.

Zieliński M., *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, E-Wydawnictwo, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2014.

Zientarski P.B., *Aspekty aksjologiczne partycypacji społecznej a obywatelska inicjatywa uchwałodawcza*, [w:] *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w procesie stanowienia aktów prawa miejscowego*, red. E. Mreńca, P.B. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa 2018.

Zubik M., *Obowiązywanie zasady dyskontynuacji prac parlamentu w stosunku do projektu ustawy budżetowej*, „Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu" 2001, nr 4/45.