

**OBYWATELE
TWORZĄ USTAWY**

AKTUALNE PROBLEMY DEMOKRACJI PARTYCYPACYJNEJ

OBYWATELE TWORZĄ USTAWY

INICJATYWA USTAWODAWCZA

OBYWATELI W PAŃSTWACH EUROPY ŚRODKOWEJ

PIOTR UZIĘBŁO

WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU GDAŃSKIEGO
GDAŃSK 2024

Recenzent
dr hab. Elżbieta Kuźelewska, prof. UWB

Redaktor Wydawnictwa
Katarzyna Ambroziak

Koncepcja serii
Karolina Johnson

Projekt okładki i stron tytułowych
Łukasz Gwizdała

Skład i łamanie
Maksymilian Biniakiewicz

Publikacja sfinansowana ze środków Prorektora ds. Badań Naukowych
Uniwersytetu Gdańskiego oraz Katedry Prawa Konstytucyjnego i Instytucji
Politycznych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego

© Copyright by Uniwersytet Gdański, 2024
Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego

ISBN 978-83-8206-646-3

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego
ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot
tel. +48 58 523 11 37, tel. kom. +48 725 991 206
e-mail: wydawnictwo@ug.edu.pl
wydawnictwo.ug.edu.pl

Księgarnia internetowa: wydawnictwo.ug.edu.pl/sklep/

Druk i oprawa
Zakład Poligrafii Uniwersytetu Gdańskiego
ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot
tel. +48 58 523 14 49

Spis treści

Wprowadzenie	7
Rozdział 1	
Inicjatywa ustawodawcza obywateli na Litwie	12
Rozdział 2	
Inicjatywa ustawodawcza obywateli na Łotwie	37
Rozdział 3	
Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce	56
Rozdział 4	
Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Rumunii	78
Rozdział 5	
Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Słowenii	97
Rozdział 6	
Inicjatywa ustawodawcza obywateli w innych państwach regionu	116
Zakończenie	135
Akty normatywne i orzecznictwo	142
Inne dokumenty	146
Literatura	147
Źródła internetowe	155

Wprowadzenie

Europa Środkowa w ostatnich kilkunastu latach stała się obszarem, gdzie doszło do dynamicznego rozwoju inicjatywy ustawodawczej obywateli. W zdecydowanej większości państw regionu nie tylko istnieje możliwość oddolnego inicjowania procesu ustawodawczego, ale także miały miejsce zmiany, które w założeniu powinny zwiększyć możliwości obywateli związane z realizacją tego prawa. Wiązało się to przede wszystkim z umożliwieniem zbierania podpisów za pomocą metod elektronicznych, jak również z modyfikacjami procedur wnoszenia takich projektów. Dlatego analiza obowiązujących rozwiązań prawnych dotyczących wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez wyborców oraz praktyki ustrojowej jest ze wszech miar wskazana. Co prawda polska literatura dotycząca tej instytucji jest stosunkowo bogata, to z racji wspomnianej dynamiki legislacyjnej w dużej mierze jest ona nie w pełni aktualna. Podobnie zresztą brakuje aktualnego, monograficznego opracowania tej problematyki w literaturze obcej, gdyż fundamentalna pozycja *Citizens' Initiatives in Europe. Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*¹ również ma już kilkanaście lat.

Podstawowym problemem badawczym, który wymaga odpowiedzi w niniejszej monografii, jest zastanowienie się, czy kierunek zmian w regulacji inicjatywy ustawodawczej obywateli doprowadził do wzrostu zainteresowania wyborców wykonywaniem tego prawa i czy przełożyło się to

¹ *Citizens' Initiatives in Europe. Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*, eds. M. Setälä, T. Schiller, Basingstoke 2012.

na uchwalone ustawy będące konsekwencją ludowej inicjatywy ustawodawczej. Konieczna jest też analiza rozwiązań normatywnych pod kątem ich maksymalnego uproszczenia z perspektywy inicjatorów postępowania, a także ich uprawnień w toku parlamentarnej fazy prac ustawodawczych. We wcześniejszym stanie prawnym to właśnie faza parlamentarna z reguły nie gwarantowała inicjatorom postępowania nie tylko należytej możliwości prezentowania swojego stanowiska, ale przede wszystkim nie stwarzała możliwości blokowania prac legislacyjnych zmierzających do nadania ustawie obywatelskiej kształtu, który nie był akceptowalny z perspektywy założeń i celów projektu.

W monografii skoncentrowałem się na badaniu rozwiązań prawnych państw regionu, do których zaliczyłem wyłącznie te państwa, które przeszły transformację demokratyczną w latach dziewięćdziesiątych i po 2000 r. stały się członkami Unii Europejskiej. Teoretycznie pojęcie „Europa Środkowa” może być mylące, chociażby z uwagi na nieostrość tego terminu. W opracowaniu pojawiają się bowiem państwa ze sporego obszaru Europy, jednak można przyjąć, że postrzeganie geograficzno-polityczne analizowanych państw uzasadnia wybór tytułu niniejszej publikacji, szczególnie z racji wspólnych wpływów społeczno-kulturowych². Analiza rozwiązań we wskazanych państwach jest uzasadniona z kilku powodów. Po pierwsze, właśnie w tych państwach widoczne było daleko idące zainteresowanie mechanizmami bezpośredniej partycypacji obywatelskiej, co zresztą jest zauważane także w literaturze zachodnioeuropejskiej. Po drugie, państwa te, w odróżnieniu od sąsiadujących państw niebędących członkami UE, wprowadziły znacznie wyższe standardy demokratyczne, choć czasami mocno zaburzone, czego przykładem jest daleko idący regres standardów demokratycznych na Węgrzech, w tym związany także z pozbawieniem obywateli prawa wnoszenia projektów ustaw. Po trzecie wreszcie, w badanych państwach niejednokrotnie pojawiają się innowacyjne elementy w procedurze wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, które w założeniu mają doprowadzić do traktowania tego narzędzia jako

² A. Czarnocki, *Europa Środkowa, Europa Środkowowschodnia – geopolityczne a historyczno-kulturowe rozumienie pojęć*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K. Politologia” 1994, vol. 1, s. 29 i nn.

realnego instrumentu władzy zbiorowego podmiotu suwerenności, a nie tylko swoistej atrapy, której realne znaczenie jest marginalne, poza ewentualną możliwością wykorzystywania go przez ugrupowania opozycyjne (*vide* Austria).

Wyróżnienie w monografii sześciu rozdziałów nie jest przypadkowe. W pierwszych pięciu rozdziałach analizie zostały poddane rozwiązania dotyczące inicjatywy ustawodawczej obywateli w tych państwach, w których narzędzie to zostało ustanowione w sposób wyraźny w przepisach konstytucyjnych. Tym samym poszczególne rozdziały zostały poświęcone: Litwie, Łotwie, Rumunii, Słowenii oraz Polsce. Ostatni z rozdziałów dotyczy pozostałych badanych państw. W większości z nich oddolna inicjatywa ustawodawcza występowała w przeszłości (Węgry) bądź też pojawiają się różnego rodzaju jej namiastki (Estonia, Słowacja, Chorwacja, Bułgaria). Można stwierdzić kategorycznie, że jedynym państwem regionu, które konsekwentnie odrzucało i dalej odrzuca możliwość inicjowania postępowania ustawodawczego przez obywateli, pozostaje Czechia, w której generalnie obowiązuje dosyć skrajna wizja demokracji przedstawicielskiej.

Podstawową metodą badawczą wykorzystaną w monografii jest metoda dogmatyczno-prawna. Analizie zostały poddane regulacje konstytucyjne, a także osobne ustawy regulujące inicjatywę ustawodawczą obywateli. Ponadto konieczne było sięgnięcie do innych aktów normatywnych, przede wszystkim do regulaminów parlamentów lub ich izb, gdyż to właśnie w tych aktach normowana jest – z reguły – parlamentarna faza prac nad projektami obywatelskimi. W pewnej mierze przywołane zostało również orzecznictwo sądowe, choć w tym wypadku w większości państw jest ono nader skromne. Poza metodą dogmatyczno-prawną zastosowano też metodę historyczno-prawną, a także analizę funkcjonalną, która pozwoliła na syntetyczną ocenę praktyki realizacji oddolnej inicjatywy ustawodawczej, w tym tematyki projektów wnoszonych przez obywateli poszczególnych badanych państw, chociaż z racji prawniczego charakteru pracy ten element nie stał się przedmiotem pogłębionych badań.

Analizę problemu trzeba poprzedzić też pewnymi wyjaśnieniami terminologicznymi. Inicjatywa ustawodawcza obywateli jest jedną z form inicjatywy ludowej, która polega na przyznaniu określonej liczbowo grupie obywateli możliwości przygotowania projektu ustawy i zobowiązuje władze

publiczne do rozpoczęcia prac nad jego rozpatrzeniem. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza nie jest jednak instrumentem jednolitym. Przede wszystkim rozróżnienia wymaga istnienie bezpośredniej inicjatywy ustawodawczej obywateli (*popular legislative initiative*) oraz pośredniej inicjatywy ustawodawczej obywateli (*citizens' legislative initiative* lub *agenda legislative initiative*). W przypadku tej pierwszej, będącej narzędziem demokracji bezpośredniej, mamy do czynienia z sytuacją, w której określona liczbowo lub procentowo grupa osób wchodzących w skład zbiorowego podmiotu suwerenności i dysponująca prawem wyborczym przedkłada projekt, który zostaje poddany pod referendum, w którym rozstrzyga się o jego przyjęciu. Natomiast inicjatywa pośrednia wiąże się z przedłożeniem projektu do parlamentu, w którym toczą się dalsze prace ustawodawcze³. W Stanach Zjednoczonych inicjatywę pośrednią postrzega się nieco inaczej. Jest to inicjatywa, która wcześniej została skierowana do parlamentu. Ten może ją albo zaakceptować bez poprawek, albo też wnieść do projektu poprawki lub też go odrzucić. Dopiero w takim przypadku projekt obywatelski będzie poddany pod głosowanie ludowe, również wraz z kontrprojektem parlamentarnym⁴.

Inne wyróżnienie ustawodawczej inicjatywy ludowej opiera się na formie, w której jest ona przedkładana do dalszych prac. Dominujący charakter ma inicjatywa sformułowana, która polega na tym, że inicjatorzy są zobowiązani do przygotowania gotowego projektu ustawy, spełniającego wymogi stawiane w danym państwie aktom normatywnym. Najczęściej dodatkowo do takiego projektu musi być załączone uzasadnienie, w którym wyjaśnia się cel projektu ustawy i jego podstawowe założenia. Spełnienie takich wymogów nie musi być łatwe dla podmiotu inicjującego, z uwagi na konieczność dysponowania nie tylko wiedzą merytoryczną z zakresu regulowanego w projekcie ustawy, ale także istotnymi umiejętnościami związanymi z legislacją. Dlatego pojawia się także, choć wyjątkowo rzadko, inicjatywa niesformułowana – polega ona na tym, że inicjatorzy przedstawiają jedynie zamiary legislacyjne, którym kształt normatywny ma być nadawany

³ E.R. Gerber, *Legislative response to the threat of popular initiatives*, „*American Journal of Political Science*” 1996, vol. 40, no. 1, s. 100.

⁴ M. Dane Waters, *The Initiative and Referendum Process in the United States*, Washington D.C. 2002, s. 9–10.

przez podmiot, do którego inicjatywa jest kierowana⁵. Można uznać, że wniesienie takiej inicjatywy jest łatwiejsze dla obywateli, choć nie gwarantuje rzeczywistego zrealizowania ich woli w treści przygotowanego projektu.

Wreszcie można też zastosować inny podział inicjatywy ustawodawczej obywateli polegający na rozróżnieniu inicjatywy ustawodawczej oraz inicjatywy konstytucyjnej. Ta druga wiąże się z możliwością przygotowania i złożenia przez wyborców projektu nowej konstytucji lub też ustaw ją zmieniających⁶. Warto dodać, że w wielu państwach rola obywateli w inicjowaniu procesu konstytucyjnego ogranicza się wyłącznie do możliwości wnoszenia projektów nowelizujących obowiązującą ustawę zasadniczą. Natomiast w odniesieniu do inicjatywy ustawodawczej obywateli praktycznie nie rozróżnia się możliwości wnoszenia kompleksowych projektów ustaw oraz projektów ustaw zmieniających obowiązujące już ustawy. W zasadzie powszechnie występującym ograniczeniem w tej mierze jest niemożność wnoszenia więcej niż jednego projektu w ramach jednej inicjatywy ludowej, a także wyłączenie pewnych materii, których inicjatywa obywatelska nie może dotyczyć, takich jak kwestie budżetowe czy związane z upoważnieniem do ratyfikacji umów międzynarodowych.

Na zakończenie chciałbym podkreślić, że monografia w dużej mierze jest kontynuacją grantu Narodowego Centrum Badań i Rozwoju, który realizowałem wspólnie z badaczami z Uniwersytetu Łódzkiego (Anna Rakowska-Trela, Krzysztof Skotnicki) oraz Uniwersytetu Gdańskiego (Anna Rytel-Warzocha)⁷. Rozdziały poświęcone Łotwie i Słowenii stanowią rozwiniętą formę opracowań, które zostały zamieszczone w raporcie z tych badań. Jednocześnie dziękuję serdecznie wszystkim, którzy w jakimś stopniu przyczynili się do tego, że od 25 lat partycypacja jest jednym z głównych nurtów moich zainteresowań badawczych.

⁵ K. Skotnicki, *Citizens' Legislative Initiative in Poland*, „*Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata*” 2005, no. 135, s. 166.

⁶ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 266–267.

⁷ Projekt „Obywatele decydują” był realizowany w ramach strategicznego programu badań naukowych i prac rozwojowych pt. „Społeczny i gospodarczy rozwój Polski w warunkach globalizujących się rynków” (GOSPOSTRATEG nr 1/386300/11/NCBR/2018).