

MACIEJ PISZ

Katedra Prawa Konstytucyjnego,
Uniwersytet Warszawski

Inicjatywa ludowa jako jedna z instytucji demokracji bezpośredniej znanych współczesnemu prawu konstytucyjnemu

Celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie w kompleksowy sposób instytucji inicjatywy ludowej jako jednej z instytucji demokracji bezpośredniej znanych współczesnemu prawu konstytucyjnemu. Na wstępie tego artykułu warto przedstawić generalną tezę i wyraźnie podkreślić, iż w ujęciu systemowym inicjatywa ludowa jest powszechnie uznawana w nauce prawa konstytucyjnego – po pierwsze – za instytucję demokracji bezpośredniej¹ oraz – po drugie – za jedną tylko z kilku różnych instytucji wskazywanych w obrębie wskazanej demokracji.

Chcąc dokonać w prezentowanym artykule kompleksowego przedstawienia instytucji inicjatywy ludowej – postrzeganej jako instytucja demokracji bezpośredniej – zasadne, w moim przekonaniu, wydaje się w pierwszej kolejności odniesienie się w szerszym zakresie do samej instytucji demokracji bezpośredniej w ogólności. Ogólne uwagi w zakresie powyżej wskazanym posłużyć mogą za punkt wyjścia do dokonania w kolejnym etapie rozważań

¹ Demokrację bezpośrednią należy zarazem w tym kontekście odróżnić od demokracji pośredniej, zwanej też, innymi słowy, demokracją przedstawicielską. Zob. szerzej na ten temat w dalszej części prezentowanego artykułu.

złożonej analizie przywołanej instytucji inicjatywy ludowej z uwzględnieniem szczególnej specyfiki i złożoności zagadnienia demokracji bezpośredniej oraz jej poszczególnych form instytucjonalnych. Ponadto – w mojej ocenie – zasadne wydaje się w tym artykule przedstawienie instytucji inicjatywy ludowej – rozumianej jako jedna z instytucji demokracji bezpośredniej – z perspektywy współczesnego polskiego prawa konstytucyjnego oraz z perspektywy prawa Unii Europejskiej. Całokształt rozważań w zakresie powyżej wskazanym pozwala dopiero – w moim przekonaniu – na dokonanie kompleksowej prezentacji zagadnienia stanowiącego przedmiot tego artykułu.

W odniesieniu do zagadnienia demokracji bezpośredniej warto zauważyć, że w literaturze (nie tylko zresztą prawniczej, ale również i politologicznej) można znaleźć wiele koncepcji pojmowania przywołanego zagadnienia. Co przy tym istotne, powyższa teza znajduje swoje bezpośrednie potwierdzenie w doktrynie, o czym jednoznacznie przesądzają poglądy wygłoszone między innymi przez Marię Marczewską-Rytko² oraz Sabinę Grabowską³.

² Por. M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Lublin 2001, s. 31-32. Zob. w tym zakresie także m.in. W. Staszczak, *Instytucje demokracji bezpośredniej a wpływ mieszkańców na zarządzanie gminą*, [w:], M. Marczevska, Rytko, S. Michałowski (red.), *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*, Lublin 2012, s. 291.

³ S. Grabowska podkreśla w tym kontekście, że: „W literaturze prawniczej i politologicznej termin demokracja bezpośrednia posiada wiele definicji” (por. S. Grabowska, *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2005, s. 18).

Chcąc przedstawić sposób rozumienia pojęcia „demokracja bezpośrednia” możliwy do zaaprobowania na potrzeby prezentowanych rozważań (ukierunkowanych na przedstawienie instytucji inicjatywy ludowej we współczesnym prawie konstytucyjnym) – i opierając się w tym zakresie na poglądach Sabiny Grabowskiej – można zarazem stwierdzić, że istotą demokracji bezpośredniej jest to, iż osoby bezpośrednio uprawnione mogą bezpośrednio decydować, w drodze głosowania, o ważnych sprawach dotyczących danego państwa czy społeczeństwa⁴. W oparciu o poglądy doktrynalne warto ponadto w tym miejscu podkreślić, że demokrację bezpośrednią wyróżnia bezpośredni i osobisty udział członków zbiorowego podmiotu suwerenności (obywateli państwa-miasta, Narodu, ludu) w wypełnieniu przez nich różnych funkcji publicznych⁵, w tym między innymi w stanowieniu prawa za pomocą – stanowiącej przedmiot zainteresowania tego artykułu – instytucji inicjatywy ludowej.

Badacze i teoretycy demokracji – dookreślając instytucję demokracji bezpośredniej – stwierdzili ponadto, że demokracja bezpośrednia to demokracja bez przedstawicieli i bez przedstawicielskich pasów transmisyjnych (Robert

⁴ S. Grabowska, op. cit., s. 18.

⁵ Do wniosków takich prowadzi analiza różnych poglądów doktrynalnych. Por. m.in. M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej...*, s. 31-32, A. Indraszczyk, *Demokracja bezpośrednia – mit czy realna rzeczywistość?*, [w:] M. Marczevska-Rytko (red.), *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, Lublin 2010, s. 105, K. Krzywińska, *Formy demokracji bezpośredniej we współczesnej Polsce*, [w:] S. Wróbel (red.), *Dylematy współczesnej demokracji*, Toruń 2011, s. 257.

A. Dahl)⁶. Wskazali oni także, że demokracja bezpośrednia nie ogranicza się przy tym wyłącznie do udziału obywateli w stanowieniu prawa, ale obejmuje również możliwość podejmowania decyzji personalnych (Arend Lijphart)⁷.

Należy w tym miejscu poczynić jednoczesne zastrzeżenie i zaznaczyć, iż demokracja bezpośrednia znana we współczesnym prawie konstytucyjnym w większości przypadków nieco odbiega od modelowych ujęć tej formy demokracji. Demokracja bezpośrednia w modelu idealnym oznaczałaby bowiem, jak należy pokreślić, podejmowanie wszelkich zasadniczych decyzji przez uprawnionych obywateli⁸. Należy przy tym uznać, że czysta demokracja bezpośrednia – a zatem demokracja bezpośrednia w swym modelowym ujęciu – może istnieć wyłącznie w ramach grup niewielkich rozmiarów. Z jednej strony, pozwala to jednostce na obecność w centrum decyzyjnym, na stały i bezpośredni dostęp do informacji oraz na stały i bezpośredni udział w konsultacjach. Z drugiej strony zaś, jednostka jest w tym przypadku niejako przymuszona do aktywności poprzez fakt, iż wszelkie decyzje i ich skutki dotyczą jej w sposób jak najbardziej bezpośredni⁹.

Demokracja bezpośrednia w zaprezentowanej powyżej – modelowej – formie rzadko występuje w dzisiejszych czasach w regulacjach konstytucyjnych, przede wszystkim z uwagi na zakres terytorialny form demokracji bezpośredniej

⁶ R. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, Kraków 1995, s. 146.

⁷ Zob. M. Nowina-Konopka, *Spoleczeństwo informacyjne a teorie demokracji*, [w:] M. Nowina-Konopka et alia (red.), *Spoleczeństwo informacyjne. Istota, rozwój, wyzwania*, Warszawa 2006, s. 77.

⁸ Por. A. Indraszczyk, op. cit., s. 106.

⁹ Por. ibidem.

przyjmowanych w porządkach konstytucyjnych współczesnych państw. Wiąże się to w szczególności z faktem, że praktykowane obecnie w wielu krajach formy demokracji bezpośredniej niejednokrotnie mają zasięg ogólnopaństwowy. Tym samym też – już niejako z założenia – nie wydaje się możliwe w takim przypadku wykorzystanie konstrukcji instytucjonalnych demokracji bezpośredniej w czystym, modelowym – skierowanym wyłącznie do niewielkich grup – ujęciu.

Warto w tym miejscu poczynić także drugie zastrzeżenie i wskazać, iż demokracja bezpośrednia nieco inaczej postrzegana jest w doktrynie polskiej, a nieco inaczej w doktrynie państw Europy Zachodniej. Marcin Rachwał zwraca uwagę, że na gruncie polskiej nauki prawa konstytucyjnego przeważa pogląd, który wszelkie instytucje prawne związane ze współdziałaniem obywateli w procesie decyzyjnym traktuje jako mechanizmy demokracji pośredniej. W doktrynie państw Europy Zachodniej dominuje z kolei pogląd, iż o demokracji bezpośredniej można mówić wyłącznie w sytuacji, gdy ostateczne decyzje są podejmowane przez suwerena¹⁰. Co przy tym istotne, na potrzeby niniejszego artykułu, zostało zaaprobowane podejście do demokracji bezpośredniej znamienne dla polskiej nauki prawa konstytucyjnego.

W ramach rozważań poświęconych demokracji bezpośredniej zasadne wydaje się przywołanie w tym momencie również pojęcia „demokracji uczestniczącej” czy

¹⁰ Por. M. Rachwał, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, [w:] S. Wróbel (red.), *Polska demokracja. Koncepcje, płaszczyzny, instytucje*, Toruń 2008, s. 215.

też – innymi słowy – „demokracji partycypacyjnej”. Przywołana demokracja uczestnicząca (partycypacyjna) – w moim przekonaniu – może być postrzegana jako swoista odmiana demokracji bezpośredniej. Akcentuje ona czynne oraz bezpośrednie uczestnictwo (partycypację) członków danej zbiorowości w procesie podejmowania decyzji (czy też – szerzej – rozstrzygnięć) politycznych i zarazem odwołuje się do demokracji bezpośredniej w tradycyjnym rozumieniu. Warto przy tym podkreślić, iż zaprezentowane powyżej – systematyczne ujęcie demokracji uczestniczącej (partycypacyjnej) – koresponduje z utrwalonymi poglądami doktryny w omawianym zakresie i również z tego względu takie ujęcie przywołanego zagadnienia zostanie zaaprobowane na potrzeby tego artykułu.

Zasadne wydaje się w tym miejscu zwrócić ponadto uwagi na pogląd Arkadiusza Indraszczyka, który – dokonując charakterystyki demokracji bezpośredniej – wskazuje, że demokracja wspólnotowa-uczestnicząca jest jedyną, która faktycznie odwołuje się do tradycyjnych form demokracji bezpośredniej. Taki rodzaj demokracji to taki system rządów, w którym decyzje polityczne, zarówno szczebla państwowego, jak i lokalnego, są podejmowane w sytuacji bezpośredniego uczestnictwa obywateli w procesie decyzyjnym. Uczestnictwo to – jak można zarazem wskazać za przywołanym przedstawicielem doktryny – nie sprowadza się wyłącznie do głosowania, ale również do udziału w życiu publicznym, na przykład poprzez przynależność i uczestnictwo w stowarzyszeniach, zgromadzeniach czy też spotkaniach¹¹.

¹¹ Por. A. Indraszczyk, op. cit., s. 105-106.

Odnosząc się do demokracji partycypacyjnej w kontekście demokracji bezpośredniej, Mariusz Jabłoński wyróżnił z kolei dwa znaczenia terminu „demokracja partycypacyjna”. Wskazał on równocześnie, że w wąskim znaczeniu demokracja partycypacyjna bywa utożsamiana z klasycznymi instytucjami demokracji bezpośredniej; w szerszym zaś z sumą prawnych rozwiązań, które umożliwiają wszystkim zainteresowanym inicjowanie, a także wpływ na kolejne etapy podejmowania rozstrzygnięć oraz ich treść¹².

Abstrahując od powyższych ustaleń i dokonując na potrzeby prezentowanego artykułu kompleksowego przedstawienia zagadnienia demokracji bezpośredniej, warto również wskazać, iż z punktu widzenia systemowego demokracja bezpośrednia powinna być postrzegana jako kategoria wynikła z podziału w ramach jeszcze szerszej kategorii – demokracji w ogólności. W tym ujęciu demokracja bezpośrednia stanowi jedną z dwóch zasadniczych form demokracji, rozważanej w płaszczyźnie polityczno-prawnej, związanej z podejmowaniem decyzji¹³. Drugą z form demokracji jest z kolei demokracja przedstawicielska (innymi słowy demokracja pośrednia), która polega na tym, że decyzje są podejmowane przez wybranych przedstawicieli, którzy przez akt wyboru zyskują legitymację do działania w imieniu

¹² Por. M. Jabłoński, *Demokracja partycypacyjna w Unii Europejskiej. Rozważania na tle wprowadzenia instytucji europejskiej inicjatywy ustawodawczej*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4, s. 107.

¹³ Por. A. Indraszczyk, op. cit., s. 105.

i w interesie Narodu oraz na jego rachunek¹⁴. Kryterium podziału stanowi w tym przypadku sposób sprawowania władzy przez podmiot zbiorowy (Naród, lud etc.)¹⁵ czy też – jak się jednocześnie wskazuje – zakres udziału Narodu w wykonywaniu władzy politycznej w państwie¹⁶.

W kontekście dokonanego rozróżniania na dwie formy demokracji za Dariuszem Skrzypińskim można wskazać, że w praktyce ustrojowej nowożytnych demokracji mamy do czynienia ze swoistym uzupełnianiem się form demokracji przedstawicielskiej i bezpośredniej, choć – jak zarazem trzeba też pamiętać – z pewnością w przypadku większości współczesnych systemów demokratycznych dominują te pierwsze. Rezultatem tego stanu rzeczy jest sytuacja, w której różnorodne formy demokracji bezpośredniej pełnią raczej rolę uzupełniającą w stosunku do instytucji przedstawicielskich¹⁷.

Marcin Rachwał sygnalizuje z kolei w odniesieniu do podziału na demokrację przedstawicielską (pośrednią) i bezpośrednią, że termin „demokracja bezpośrednia” nie ma zbyt długiej historii¹⁸. Wyraźne rozróżnienie terminologiczne na demokrację bezpośrednią i pośrednią datuje się dopiero na

¹⁴ Por. M. Rachwał, op. cit., s. 215-216. Por. w tam kontekście także m.in. K. Krzywińska, op. cit., s. 257.

¹⁵ Por. M. Rachwał, op. cit., s. 214. Jak podkreśla zarazem Marcin Rachwał, niektórzy przedstawiciele doktryny do dwóch zaprezentowanych form demokracji bezpośredniej dodają jeszcze jedną formę, a mianowicie demokrację semibezpośrednią (półbezbpośrednią) (por. ibidem).

¹⁶ Por. K. Krzywińska, op. cit., s. 257.

¹⁷ Por. D. Skrzypiński, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza – polska praktyka parlamentarna*, [w:] M. Marczevska-Rytko (red.), *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, Lublin 2010, s. 213.

¹⁸ Por. M. Rachwał, op. cit., s. 214.

przełom XVIII i XIX wieku. Wcześniej uważano, że demokracja obejmuje swoim zasięgiem tylko instytucje rządów bezpośrednich i była wyraźnie przeciwstawiana rządóm przedstawicielskim. Jeszcze w drugiej połowie XVIII wieku rządóm demokratycznym i rządóm przedstawicielskim nie obejmowano wspólnym pojęciem „demokracji”, a – tym samym – nie rozróżniano demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej¹⁹. Dopiero XIX wiek przyniósł złagodzenie powyżej zaprezentowanego stanowiska. Wówczas bowiem zyskał na znaczeniu system rządów reprezentacyjnych i podziału władz Monteskiusza, co miało gwarantować ochronę wolności jednostki. W konsekwencji dokonująca się ewolucja ustroju demokratycznego doprowadziła też do ukształtowania systemu przedstawicielskiego, a szereg instytucji demokracji bezpośredniej stał się uzupełnieniem rządów reprezentacyjnych²⁰.

Mając na względzie wszystkie dokonane dotychczas ustalenia, na potrzeby niniejszego artykułu trzeba wyraźnie wskazać, że to właśnie instytucja inicjatywy ludowej jest powszechnie uznawana we współczesnym prawie konstytucyjnym za jedną z podstawowych instytucji demokracji bezpośredniej. Co przy tym istotne, wśród instytucji demokracji bezpośredniej znanych współczesnemu prawu konstytucyjnemu – poza inicjatywą ludową – znajdują się (jak można wskazać w oparciu o utrwalone poglądy doktryny) także takie instytucje, jak: referendum,

¹⁹ Por. w tym kontekście m.in. K. Grzybowski, *Referendum*, „Państwo i Prawo” 1946, z. 3, s. 4 oraz M. Rachwał, op. cit., s. 214-215.

²⁰ Por. M. Rachwał, op. cit., s. 215.

zgromadzenie ludowe, weto ludowe oraz konsultacja ludowa²¹.

Trzeba przy tym poczynić równoczesne zastrzeżenie, że katalogi instytucji demokracji bezpośredniej znane współczesnemu prawu konstytucyjnemu – wyróżniane przez różnych przedstawicieli doktryny – wykazują pewne nieznaczne rozbieżności. Egzemplifikując, Arkadiusz Indraszczyk dodaje do zaprezentowanego katalogu instytucji jeszcze cykliczne wybory przedstawicielskie, wskazując, że demokracja bezpośrednia przejawia się w cyklicznych wyborach przedstawicieli, referendach, inicjatywach ludowych, wecie ludowym, konsultacjach ludowych²². Krystyna Leszczyńska dla odmiany wskazuje plebiscyt jako odrębną od referendum instytucję demokracji bezpośredniej²³. Dariusz Skrzypiński z kolei w katalogu instytucji demokracji bezpośredniej ujmuje takie instytucje, jak: referendum, zgromadzenie ludowe, *town meeting*, odwołanie deputowanego, inicjatywa ludowa, weto ludowe, otwarta rada i konsultacja ludowa²⁴. Niezależnie jednak od zasygnalizowanych odrębności, dla wszystkich wskazywanych przez doktrynę katalogów instytucji demokracji bezpośredniej

²¹ Por. M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej...*, s. 110-123.

²² A. Indraszczyk, op. cit., s. 105.

²³ Por. K. Leszczyńska, *Referendum i obywatelska inicjatywa ustawodawcza w Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] M. Marczevska-Rytko (red.), *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, Lublin 2010, s. 149. Zob. także stanowisko M. Marczevskiej-Rytko w zakresie plebiscytu jako formy demokracji bezpośredniej (Por. M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej...*, s. 119).

²⁴ Por. D. Skrzypiński, op. cit., s. 213.

– znanych współczesnemu prawu konstytucyjnemu – z perspektywy tego artykułu znamienny jest jednak – moim zdaniem – przede wszystkim fakt, że wszystkie te katalogi ujmują niezmiennie inicjatywę ludową jako jedną z kilku różnych instytucji demokracji bezpośredniej.

Arkadiusz Indraszczyk zwraca zarazem uwagę, że wprawdzie instytucje demokracji bezpośredniej mają obecnie charakter pomocniczy wobec demokracji przedstawicielskiej, ale zakres ich zastosowania się zmienia, przy czym zmiany te idą w kierunku rozszerzenia zakresu zastosowania demokracji bezpośredniej²⁵. Tym samym należy stwierdzić, że – z punktu widzenia instytucjonalnego – współczesne tendencje wskazują na rozszerzanie się również zakresu zastosowania inicjatywy ludowej, rozumianej jako jedna z instytucji demokracji bezpośredniej²⁶. Jest to uwaga istotna tym bardziej dlatego, że to właśnie inicjatywa ludowa – obok referendum – stanowi tę instytucję charakterystyczną dla demokracji bezpośredniej, która stosowana jest na szeroką skalę²⁷.

Mariusz Jabłoński wskazuje zarazem, że klasyczne instytucje demokracji bezpośredniej, takie jak referendum czy inicjatywa ludowa – cieszą się obecnie zainteresowaniem, gdyż decyzjom podejmowanym przez suverena za pośrednictwem referendum czy inicjatywy ludowej (pomimo że – z czysto formalnego punktu widzenia – nie różnią się one

²⁵ Por. A. Indraszczyk, op. cit., s. 105. Por. także m.in. A. Antoszewski, R. Herbut, *Leksykon politologii*, Wrocław 2002 i n., s. 70-71.

²⁶ Odzwierciedleniem zaprezentowanych tendencji może być m. in. wprowadzenie do systemu prawnego instytucji europejskiej inicjatywy obywatelskiej.

²⁷ Por. M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej...*, s. 123.

od podjętych przez przedstawicieli) przyznaje się szczególnie status. Mianowicie, w przypadku takich decyzji akcentuje się w tym kontekście pierwotny charakter legitymacji i przyznaje się im walor kompletny²⁸.

Za Marią Marczewską-Rytko warto z kolei zauważyć, że inicjatywa ludowa – podobnie zresztą jak weto ludowe oraz konsultacja ludowa – jest instytucją demokracji bezpośredniej mającą charakter proceduralny²⁹. Takie formy demokracji bezpośredniej, jak zgromadzenie ludowe oraz referendum (głosowanie ludowe) stanowią z kolei instytucje demokracji bezpośredniej o charakterze władczym³⁰.

Jednocześnie warto zwrócić uwagę, że zaproponowany przez Marię Marczewską-Rytko podział w obrębie form demokracji bezpośredniej jest tylko jednym z możliwych do zaaprobowania, które proponuje doktryna. Równie godny uwagi co powyższy – w mojej ocenie – wydaje się także między innymi podział zaproponowany przez Dariusza Skrzypińskiego. Dariusz Skrzypiński mianowicie – nawiązując do dokonanego przez Marię Marczewską-Rytko

²⁸ Por. M. Jabłoński, *Demokracja partycypacyjna w Unii Europejskiej. Rozważania na tle wprowadzenia instytucji europejskiej inicjatywy ustawodawczej...*, s. 113.

²⁹ M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej...*, s. 122. Por. także idem, *Demokracja bezpośrednia w Polsce. Refleksje i uwagi*, [w:] M. Marczevska-Rytko (red.), *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, Lublin 2010, s. 25.

³⁰ Por. idem, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej...*, s. 110-122. Por. także idem, *Demokracja bezpośrednia w Polsce. Refleksje i uwagi...*, s. 25.

podziału – dzieli formy demokracji bezpośredniej na instytucje o charakterze decyzyjnym i inicjatywnym³¹.

Wydzielenie instytucji o charakterze decyzyjnym i inicjatywnym w pełni koresponduje z wyżej przedstawionym podziałem na instytucje władcze i proceduralne. Z tego punktu widzenia inicjatywa ludowa stanowi instytucję o charakterze inicjatywnym – w takim bowiem przypadku obywatele mogą jedynie inicjować podjęcie przez polityków określonych decyzji (procedur) – takich jak w szczególności stanowienie prawa, nie uzyskując jednak wpływu na ich ostateczny kształt. Obywatele w przypadku takiej instytucji jak inicjatywa ludowa nie mogą – innymi słowy – wpływać na końcowy efekt politycznego procesu decyzyjnego poprzez kształtowanie treści decyzji – przykładowo ostateczny kształt uchwalonej ustawy (tak jak mogłoby to mieć miejsce w przypadku instytucji o charakterze decyzyjnym)³². Odnosząc się w tym kontekście do instytucji inicjatywy ludowej, należy przywołać zarazem spostrzeżenie poczynione przez Dariusza Skrzypińskiego, że ludowa inicjatywa ustawodawcza pozostaje najbardziej znaną i popularną na świecie wśród form o charakterze inicjatywnym³³.

Odnosząc się w kontekście powyższych rozważań do instytucji inicjatywy ludowej powinno się zwrócić uwagę, że – chociaż w doktrynie pojawiły się różne próby definiowania i klasyfikacji instytucji inicjatywy ludowej³⁴ – w naukach politycznych i prawnych nie ma zasadniczych rozbieżności co

³¹ Por. D. Skrzypiński, op. cit., s. 213.

³² Por. ibidem.

³³ Por. ibidem.

³⁴ Por. P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Warszawa 2006, s. 30.

do sposobu rozumienia samego pojęcia „inicjatywa ludowa”³⁵. Na potrzeby tego artykułu – opierając się na przyjętym przez Sabinę Grabowską sposobie rozumienia pojęcia „inicjatywa ludowa” – należy wskazać, że mianem inicjatywy ludowej określa się uprawnienie określonej przez prawo grupy członków zbiorowego podmiotu (Narodu, obywateli, ludu) do przedłożenia właściwemu organowi państwa projektu ustawy, projektu konstytucji lub do złożenia wniosku o przeprowadzenie referendum czy też podjęcie przez organ państwowy innych działań³⁶³⁷. Uprawnienie to jest przy tym związane – jak należy uznać – z określonymi prawnie skutkami wynikającymi z wystąpienia z rzeczoną inicjatywą.

Warto jednocześnie podkreślić, że na podstawie utrwalonej praktyki ustrojowej współczesnych państw w niejednym przypadku doktryna odnosi pojęcie inicjatywy ludowej wyłącznie i wprost do instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. W doktrynie czasem wręcz pojęcie „inicjatywa ludowa” utożsamiane jest z pojęciem obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Maria Marczevska-Rytko wskazuje, że inicjatywa ludowa oznacza uczestnictwo w procesie podejmowania decyzji, polegające na uprawnieniu określonej liczby członków ludu czy narodu do zainicjowania

³⁵ Por. S. Grabowska, op. cit., s. 19.

³⁶ Eadem.

³⁷ Podobnie także zdefiniowała pojęcie „inicjatywy ludowej” np. K. Krzywińska: „Przez inicjatywę ludową rozumie się prawo obywateli do przedstawienia odpowiedniemu organowi władzy publicznej konstytucji, innych ustaw, wniosku o potrzebie przeprowadzenia referendum bądź potrzebie podjęcia innych działań politycznych.” (por. K. Krzywińska, op. cit., s. 264).

postępowania ustawodawczego³⁸³⁹. Krzysztof Eckardt zwraca z kolei uwagę, że: „Inicjatywa obywatelska (ludowa) (...) to uprawnienie określonej grupy obywateli do przedłożenia organowi przedstawicielskiemu projektu aktu normatywnego lub postulatu jego uchwalenia.”⁴⁰ Bardzo zbliżony pogląd wygłasza również Mariusz Jabłoński⁴¹⁴².

Mając na względzie zaprezentowany na potrzeby przedkładanej pracy pogląd na temat dokonywanych w doktrynie odniesień pojęcia inicjatywy ludowej do instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, należy poczynić równoczesne zastrzeżenie, że samo pojęcie „obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej” – w ujęciu systemowym – należy, pomimo wszystko, traktować jako pojęcie zakresowo węższe

³⁸ M. Marczevska-Rytka, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej...*, s. 122.

³⁹ M. Marczevska-Rytka za szwajcarskim konstytucjonalistą Fritzem Fleinerem wskazuje zarazem w swoich rozważaniach, że inicjatywa ludowa stanowi wniosek skierowany przez lud lub do ludu (por. Por. M. Marczevska-Rytka, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej...*, s. 122).

⁴⁰ K. Eckhardt, *Instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] W. Skrzydło et al. (red.) *Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie: dobre praktyki*, Rzeszów-Przemyśl 2013, s. 109.

⁴¹ Por. M. Jabłoński, *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej*, [w:] B. Banaszak, A. Presiner, *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 645-646, idem, *Demokracja partycypacyjna w Unii Europejskiej. Rozważania na tle wprowadzenia instytucji europejskiej inicjatywy ustawodawczej...*, s. 114.

⁴² Zob. w tym kontekście także M. Zieliński, *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014, s. 485.

od utożsamianych ze sobą pojęć „inicjatywa ludowa” oraz „inicjatywa obywatelska”. Obywatelską inicjatywę ustawodawczą należy bowiem postrzegać wyłącznie jako jedną z podkategorii w ramach szerokiej kategorii określanej mianem „inicjatywa ludowa”. Obywatelska inicjatywa obywatelska jest przy tym taką podkategorią w ramach kategorii inicjatywy ludowej, która odnosi się wyłącznie do procesu legislacyjnego, związanego z uchwaleniem przez parlament nowej ustawy.

W tym kontekście można zarazem stwierdzić, iż obywatelska inicjatywa ustawodawcza oznacza prawo obywateli – realizowane przez tychże obywateli grupowo – do przedkładania właściwemu organowi państwowemu (parlamentowi) projektu ustawy z określonymi prawnie skutkami dokonania tej czynności⁴³. W przypadku obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej skutkiem prawnym wystąpienia z inicjatywą jest wszczęcie postępowania ustawodawczego⁴⁴.

W systemach konstytucyjnych państw współczesnych – obok obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej – można jednak równocześnie wskazać także jeszcze inne przejawy

⁴³ Por. A. Szmyt, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. III, s. 143.

⁴⁴ Por. w tym kontekście m.in. A. Patrzalek, A. Szmyt, *Prawo inicjatywy ustawodawczej*, [w:] J. Trzciniński (red.), *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1994, s. 17; M. Kruk, *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1998 nr 2, s. 10; M. Kudej, *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji*, Katowice 1995, s. 11.

(odmiany) inicjatywy ludowej⁴⁵. W ramach szerokiej kategorii „inicjatywa ludowa”, można w szczególności wyróżnić – obok wspomnianej już obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej – inicjatywę ludową w sprawie złożenia wniosku o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego bądź lokalnego⁴⁶ (czyli tzw. inicjatywę referendalną). W tym przypadku pojęcie inicjatywy ludowej oznacza prawo określonego zbiorowego podmiotu – tj. albo prawo obywateli uprawnionych do udziału w referendum (w przypadku referendum ogólnokrajowego), albo prawo uprawnionych do głosowania mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego (w przypadku referendum lokalnego) – do złożenia stosownemu organowi wniosku o przeprowadzenie referendum z określonymi prawnie skutkami dokonania tej czynności.

Mając na względzie, jak ukształtowany jest współczesny porządek prawny w odniesieniu do instytucji inicjatywy ludowej, zasadne wydaje się ponadto przywołanie – przy okazji przedstawiania pojęcia inicjatywy ludowej – instytucji europejskiej inicjatywy obywatelskiej⁴⁷. Instytucja ta – jako instytucja prawa Unii Europejskiej – od pewnego czasu

⁴⁵ Zob. w tym zakresie m.in. A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon politologii*, Wrocław 2002 i n., s. 138.

⁴⁶ Por. S. Grabowska, op. cit., s. 19.

⁴⁷ Należy poczynić w tym miejscu równocześnie formalne zastrzeżenie, że na płaszczyźnie semantycznej – poza sformułowaniem „europejska inicjatywa obywatelska” – doktryna posługuje się także innymi, zbliżonymi określeniami na tę instytucję (np. „inicjatywa obywatelska”, „europejska inicjatywa ustawodawcza”, „europejska inicjatywa prawodawcza”). Wszystkie takie sformułowania są na potrzeby tych rozważań traktowane za równoznaczne z pojęciem „europejska inicjatywa obywatelska”).

stanowi część obowiązującego w państwach członkowskich Unii Europejskiej (a zatem także w Polsce) porządku prawnego. Instytucja europejskiej inicjatywy ludowej stanowi przy tym swoiste nawiązanie do klasycznej inicjatywy ludowej, stanowiąc niejako instytucję ludową *sui generis*⁴⁸.

W mojej ocenie, instytucję tę można – z punktu widzenia systemowego – wyodrębnić jako kolejną podkategorię w ramach szerokiej kategorii określanej pojęciem „inicjatywy ludowej”. Europejska inicjatywa obywatelska może być tym samym uznana za kolejny przejaw instytucjonalny inicjatywy ludowej. Stanowi ona zarazem – w moim przekonaniu – szczególny przykład „zapożyczenia” klasycznych rozwiązań instytucjonalnych dotyczących inicjatywy ludowej przez prawo unijne, które to prawo – na zasadzie sprzężenia zwrotnego – kształtuje zarazem porządek prawny państw członkowskich Unii Europejskiej (w tym porządek prawny Polski), modyfikując w pewien sposób utrwalone poglądy na temat pojęcia „inicjatywa ludowa”.

Mając na względzie poczynione ustalenia na temat instytucji inicjatywy ludowej (i zarazem nie wdając się w tym miejscu w szerokie dywagacje teoretyczne na temat innych niż inicjatywa ludowa instytucji demokracji bezpośredniej, gdyż nie stanowi to właściwego przedmiotu rozważań), warto w tym miejscu jedynie zasygnalizować podstawowe uwagi na

⁴⁸ Mariusz Jabłoński wskazuje w tym kontekście na okoliczność, że europejska inicjatywa obywatelska przyjmuje postać – na poziomie traktatowym – odwołania do klasycznej instytucji demokracji bezpośredniej, jaką jest obywatelska inicjatywa prawodawcza (por. M. Jabłoński, *Demokracja partycypacyjna w Unii Europejskiej. Rozważania na tle wprowadzenia instytucji europejskiej inicjatywy ustawodawczej...*, s. 113).

temat innych przejawów instytucjonalnych inicjatywy ludowej.

Należy w tym kontekście wspomnieć, że zgromadzenie ludowe – jako instytucja demokracji ludowej o charakterze władczym (decyzyjnym) – oznacza zebranie ogółu uprawnionych do podejmowania decyzji. Ta forma demokracji bezpośredniej znana była już w starożytności w systemie ateńskiej *polis*. W czasach nowożytnych jest ona również stosowana – choć jako podkreśla się zarazem w doktrynie – jest to praktyka rzadka. Przede wszystkim zgromadzenie ludowe jest instytucją obecną w Szwajcarii, ponadto tego typu zgromadzenia były w XX wieku zwoływane między innymi na Kubie (w okresie po rewolucji kubańskiej z lat 1956-1959)⁴⁹. Należy uznać, że zgromadzenie ludowe stanowi nawiązanie do – przywołanej już w tej pracy – tzw. czystej demokracji bezpośredniej (a zatem demokracji bezpośredniej w swym modelowym ujęciu), która znajduje wyłącznie w ramach grup niewielkich rozmiarów (i w praktyce znana jest np. w niektórych kanonach szwajcarskich).

Poza przywołaną powyżej instytucją zgromadzenia ludowego charakter władczy (decyzyjny) posiada także – jak już wspomniano – instytucja referendum (głosowania ludowego). Referendum stanowi przy tym współcześnie zarówno na całym świecie, jak i w Polsce najczęściej wykorzystywaną instytucję demokracji bezpośredniej⁵⁰. Pod pojęciem „referendum” w doktrynie rozumie się między

⁴⁹ Por. M. Marczevska-Rytka, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej...*, s. 110.

⁵⁰ Por. idem, *Demokracja bezpośrednia w Polsce. Refleksje i uwagi...*, s. 25.

innymi sposób bezpośredniego decydowania przez osoby uprawnione w drodze głosowania o ważnych sprawach życia państwowego lub określonego terytorium, będących przedmiotem głosowania⁵¹ lub też uznaje się referendum – jako formę charakterystyczną dla rozwiązań demokracji bezpośredniej – za sposób rozstrzygania w drodze głosowania o ważnych sprawach państwa lub też zbiorowości lokalnej przez ogół zainteresowanych obywateli⁵². Pojęcie „referendum” charakteryzuje się zarazem – jak uznaje doktryna – trzema cechami: bezpośrednim udziałem obywateli w prezentowaniu własnej opinii, posiadaniem tylko jednego głosu przez każdego z wyborców oraz uznaniem woli większości za podstawę decydowania w procesie ustanawiania aktów prawnych⁵³.

Wśród instytucji demokracji bezpośredniej mających charakter proceduralny (inicjatywny) – poza przedstawianą w tym artykule instytucją inicjatywy ludowej – należy z kolei zasygnalizować także istnienie między innymi takiej formy demokracji bezpośredniej, jak weto ludowe. Instytucja weta ludowego występuje w niektórych państwach i oznacza wyrażenie sprzeciwu wobec uchwalonego aktu prawnego. W przypadku tej instytucji wyraźnie określona liczba obywateli posiada uprawnienia do tego, by zgłosić we wskazanym czasie po przyjęciu tego aktu zastrzeżenia przeciwko niemu. Z reguły wyrażenie weta wiąże się przy tym

⁵¹ Por. idem, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej...* s. 110-111.

⁵² Por. L. Garlicki, K. Gołyński, *Polskie prawo konstytucyjne. Wykłady*, Warszawa 1996, s. 93.

⁵³ Por. M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej...*, s. 111.

z koniecznością poddania zakwestionowanego aktu prawnego pod głosowanie⁵⁴.

Ponadto instytucją demokracji bezpośredniej o charakterze proceduralnym (inicjatywnym) jest także konsultacja ludowa. Pojęcie „konsultacja ludowa” oznacza wyrażenie przez zbiorowość opinii w jakiejś kwestii za pomocą głosowania. Wprawdzie wyniki takiego głosowania nie mają – jak wskazuje się w doktrynie – mocy wiążącej, jednak posiadają one znaczenie polityczne (i to zwykle duże). Trzeba przy tym podkreślić, że instytucja konsultacji może znaleźć zastosowanie w państwach nawet wówczas, gdy nie jest ona *expressis verbis* zapisana w ustawie zasadniczej. Obowiązek jej przeprowadzenia może bowiem wynikać nie tylko z samych przepisów konstytucyjnych, ale także ze stosowanych przepisów ustawowych⁵⁵.

Odstępując od szerszego przedstawiania instytucji demokracji bezpośredniej innych niż inicjatywa ludowa, warto w tym miejscu dokonać odniesienia poczynionych dotychczas rozważań poświęconych instytucji ludowej - postrzeganej jako instytucja demokracji bezpośredniej – na grunt współczesnego polskiego porządku prawnego. W tym kontekście trzeba w pierwszej kolejności uznać, że demokracja bezpośrednia w Polsce – pomimo, że (jak zauważa Maria Marczevska-Rytko) nie cieszyła się ani nie cieszy szczególną estymą⁵⁶ – ma swoje umocowanie w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia

⁵⁴ Por. eadem, s. 122.

⁵⁵ Por. eadem, s. 123.

⁵⁶ Por. idem, *Demokracja bezpośrednia w Polsce. Refleksje i uwagi...*, s. 25.

1997 roku⁵⁷. Dowodzić tego może fakt, że chociaż Konstytucja RP przyjęła za zasadę demokrację przedstawicielską, która jest powszechnym standardem konstytucyjnym funkcjonującym w praktyce ustrojowej państw demokratycznych⁵⁸, to przewidziała ona również w art. 4 ust. 2 demokrację bezpośrednią⁵⁹. Treść art. 4 ust. 2 Konstytucji w sposób klarowny wskazuje bowiem, że w Polsce możliwe jest sprawowanie władzy przez Naród jako suwerena nie tylko poprzez swoich przedstawicieli (co w praktyce następuje najczęściej), ale również bezpośrednio.

W polskim porządku prawnym została także przewidziana instytucja inicjatywy ludowej, choć – jak zaznacza Sabina Grabowska – instytucja ta jeszcze do niedawna nie była znana prawu polskiemu⁶⁰. Instytucja inicjatywy ludowej weszła bowiem do polskiego porządku prawnego dopiero po zmianach ustrojowych zapoczątkowanych w 1989 roku⁶¹. Ich zwieńczeniem stało się uchwalenie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, która w art. 118 ust. 2⁶² wprowadziła instytucję obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, czyli – co

⁵⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.).

⁵⁸ A. Szmyt (red.), *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2010, s. 255.

⁵⁹ Stosownie do treści art. 4 ust. 2 Konstytucji RP: „Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”.

⁶⁰ Por. S. Grabowska, op. cit., s. 48.

⁶¹ Por. w tym zakresie m.in. eadem, s. 49-56.

⁶² Zgodnie z brzmieniem art. 118 ust. 2 Konstytucji RP: „Inicjatywa ustawodawcza przysługuje również grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa.”

wynika z dotychczasowych rozważań poczynionych w tym artykule – jednej z instytucji demokracji bezpośredniej.

Trzeba podkreślić, że inicjatywa ludowa – w kształcie przewidzianym przez polskiego ustrojodawcę – została ukształtowana jako obywatelska inicjatywa ustawodawcza. Co przy tym istotne, może mieć charakter tylko ogólnokrajowy i odnosi się wyłącznie do ustawodawstwa zwykłego⁶³. Mając powyższe na uwadze, trzeba zarazem uznać, że wprawdzie Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej nie przewiduje w swojej treści obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w zakresie zmiany Konstytucji⁶⁴ (czyli – jak już wcześniej wspomniano – inicjatywy konstytucyjnej), to jednak ustanawia prawo inicjatywy ustawodawczej w zakresie zmiany ustawy (czyli – co wynika ze wcześniejszych rozważań – obywatelską inicjatywę ustawodawczą).

Obywatelska inicjatywa ustawodawcza nie jest jednak jedyną inicjatywą ludową, która istnieje współcześnie w polskim porządku prawnym. Sabina Grabowska wskazuje w tym kontekście, że w obecnym stanie prawnym w Polsce możemy wyróżnić dwa rodzaje inicjatywy ludowej, tj. inicjatywę w sprawie przeprowadzenia referendum, regulowaną ustawą z dnia 14 marca 2003 roku o referendum ogólnokrajowym⁶⁵ oraz ustawą z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym⁶⁶ (jest to – jak już zostało to określone w tej pracy – tzw. inicjatywa referendalna), oraz możemy też

⁶³ Por. S. Grabowska, op. cit., s. 56.

⁶⁴ Por. K. Krzywińska, op. cit., s. 264.

⁶⁵ Ustawa z dnia 14 marca 2003 roku o referendum ogólnokrajowym (Dz.U. Nr 57, poz. 507 ze zm.).

⁶⁶ Ustawa z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym (Dz.U. Nr 88, poz. 985 ze zm.).

właśnie wyróżnić – wskazaną powyżej – obywatelską inicjatywę ustawodawczą⁶⁷. Sabina Grabowska podkreśla przy tym, że inicjatywa ludowa w sprawie przeprowadzenia referendum może mieć zasięg ogólnokrajowy lub lokalny i nie może dotyczyć zmiany Konstytucji⁶⁸.

Powracając na grunt Konstytucji RP, trzeba w tym miejscu podkreślić, że wprowadzona do polskiego porządku prawnego w 1997 roku instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej z art. 118 ust. 2 stała się przy tym jedną z dwóch instytucji demokracji bezpośredniej, które *expressis verbis* przewidziała na szczeblu ogólnokrajowym polska ustawa zasadnicza z 1997 roku⁶⁹. Drugą z kolei instytucją demokracji bezpośredniej, znaną Konstytucji RP, jest instytucja referendum. Istotne jest jednak zarazem, że obywatelska inicjatywa ustawodawcza z art. 118 Konstytucji RP jest jedyną z przewidzianych instytucji demokracji bezpośredniej, która wiąże się z procedurą ustawodawczą – w Polsce nie jest bowiem znana ani instytucja weta ludowego, ani też w drodze referendum nie ma możliwości uchwalenia ustawy⁷⁰.

Mając na względzie, że Konstytucja RP przewidziała *expressis verbis* dwie instytucje demokracji bezpośredniej, tj. obywatelską inicjatywę ustawodawczą oraz referendum, należy przy tym stwierdzić, że na pierwszym miejscu wśród instytucji demokracji bezpośredniej Konstytucja III RP z dnia

⁶⁷ Por. S. Grabowska, op. cit., s. 56.

⁶⁸ Eadem.

⁶⁹ Por. P. Uziębło, op. cit., s. 298.

⁷⁰ Por. L. Garlicki, *uwaga 18 do art. 118 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 19.

2 kwietnia 1997 roku wymienia instytucję referendum⁷¹. Krystyna Krzywińska wskazuje przy tym, że w ustawodawstwie polskim występuje wiele form w ramach instytucji referendum. Na szczególną uwagę zasługuje podział na zasięg terytorialny referendum, według którego wymienić możemy dwie jego formy: referendum ogólnokrajowe oraz lokalne, na przykład wojewódzkie, powiatowe czy gminne⁷².

Rozważając inicjatywę ludową jako formę demokracji bezpośredniej, warto na koniec tego artykułu spojrzeć na omawiane zagadnienie z punktu widzenia prawa Unii Europejskiej, a zatem z perspektywy tego systemu prawnego, który w dzisiejszych czasach jest niezwykle istotny z punktu widzenia Polski – jako jednego z państw członkowskich struktur unijnych.

W kontekście powyższego zagadnienia można, w mojej ocenie, w pierwszej kolejności wyrazić pogląd, że demokracja bezpośrednia jest tego rozwiązaniem instytucjonalnym, do którego od pewnego czasu przywiązuje się w prawie Unii Europejskiej szczególną wagę. Wynika to między innymi z specyfiki systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej, która zakłada w założeniu szerokie uprawnienia własnych obywateli (wyrażające się choćby w instytucji obywatelstwa unijnego czy w takich instytucjach, takich jak prawo petycji do Parlamentu Europejskiego oraz prawo zwracania się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich). Akcentowanie szczególnej roli mechanizmów demokracji bezpośredniej w Unii Europejskiej wiąże się ponadto – w moim przekonaniu – z faktem, że Unia

⁷¹ Tak K. Krzywińska, op. cit., s. 258.

⁷² Eadem.

Europejska na pewnym etapie swojego rozwoju instytucjonalnego została postawiona przed znaczącym problemem deficytu demokracji oraz braku realnej możliwości angażowania się obywateli państw członkowskich w unijny proces legislacyjny. Problem ten okazuje się być przy tym szczególnie znaczący, jeśli weźmie się pod uwagę okoliczność, że zapewnienie obywatelom Unii Europejskiej (obywatelom wszystkich państw członkowskich) możliwości współuczestniczenia w procesach decyzyjnych na płaszczyźnie ponadnarodowej – w tym współuczestniczenia w procesie legislacyjnym – staje się istotnym elementem determinującym w ogóle byt takiej wspólnoty⁷³.

Odpowiedzią na tego typu problemy stało się wprowadzenie w prawie unijnym mechanizmów demokracji uczestniczącej (partycypacyjnej), którą z kolei – jak zostało już zaznaczone w tym artykule – można postrzegać jako swoistą odmianę demokracji bezpośredniej. Demokracja uczestnicząca stała się zatem – jak należy uznać – podłożem do przeprowadzenia reformy instytucjonalnej Unii Europejskiej. Reforma ta została dokonana na podstawie Traktatu o Unii Europejskiej w brzmieniu ustanowionym przez Traktat Lizboński⁷⁴.

⁷³ Por. M. Jabłoński, *Demokracja partycypacyjna w Unii Europejskiej. Rozważania na tle wprowadzenia instytucji europejskiej inicjatywy ustawodawczej...*, s. 109.

⁷⁴ Mariusz Jabłoński wskazuje, że odwołanie się w Traktacie Lizbońskim do klasycznej instytucji demokracji bezpośredniej (co rozpatruje na przykładzie europejskiej inicjatywy obywatelskiej) zdaje się potwierdzać, iż istniejąca dotychczas konstrukcja organów decyzyjnych Unii Europejskiej i sposobu tworzenia prawa (tzw. zewnętrzny deficyt demokratyczny) nie znajduje jednak odpowiedniej – z punktu widzenia uzasadnienia istnienia

Można w konsekwencji wywnioskować, że w Unii Europejskiej została w sposób wyraźny umocowana instytucjonalnie demokracja bezpośrednia – w swej szczególnej odmianie określanej jako „demokracja uczestnicząca”. Trzeba przy tym podkreślić, że art. 11 Traktatu o Unii Europejskiej w brzmieniu ustanowionym przez Traktat Lizboński ustanowił na poziomie unijnym dwie instytucje demokracji uczestniczącej.

Jedną z tych instytucji stała się europejska inicjatywa obywatelska, którą należy – jak już wskazano w niniejszym artykule – traktować jako inicjatywę ludową *sui generis* i jedną z podkategorii w ramach szerokiej kategorii „inicjatywa ludowa”. Co więcej, europejską inicjatywę obywatelską – w kontekście rozważań prowadzonych w tym artykule – należy uznawać za jedną z instytucji demokracji bezpośredniej (a bardziej ściśle – za instytucję demokracji uczestniczącej).

Europejska inicjatywa obywatelska stanowi – jak się przyjmuje w doktrynie i jak już zasygnalizowano to powyżej – jedną z dwóch instytucji demokracji uczestniczącej, które w istocie zawiera art. 11 Traktatu o Unii Europejskiej w brzmieniu ustanowionym przez Traktat Lizboński⁷⁵. Drugą z kolei z instytucji demokracji uczestniczącej – obok wspomnianej europejskiej inicjatywy obywatelskiej z art. 11

rzeczywistych źródeł – i wystarczającej demokratycznej legitymizacji (por. M. Jabłoński, *Demokracja partycypacyjna w Unii Europejskiej. Rozważania na tle wprowadzenia instytucji europejskiej inicjatywy ustawodawczej...*, s. 113).

⁷⁵ Por. K. Orzeszyna, *Spółeczeństwo obywatelskie w Unii Europejskiej*, <www.pan-ol.lublin.pl/wydawnictwa/TPraw2/Orzeszyna.pdf> [dostęp: 06.07.2017].

ust. 4 – jest dialog obywatelski, uregulowany w art. 11 ust. 1-3 Traktatu o Unii Europejskiej⁷⁶.

Jak już zostało powyżej stwierdzone, europejska inicjatywa obywatelska, podobnie jak krajowe inicjatywy ludowe, może być uznana za instytucję stanowiącą przejaw demokracji bezpośredniej. Jednocześnie jednak można wskazać, iż unijna inicjatywa pełni szerszą rolę niż inicjatywy ludowe funkcjonujące w prawie konstytucyjnym niektórych państw (w tym Polski).

Inicjatywa ta może być bowiem traktowana nie tylko jako szczególny przejaw inicjatywy ludowej, lecz także zarazem jako nowy środek prawny, który miał stać się wyrazem wzmocnionej legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej⁷⁷. Uznaje się przy tym, że wprowadzenie do porządku prawnego inicjatywy unijnej stanowiło odpowiedź na pojawiające się w coraz częściej – i zasygnalizowane już powyżej – zarzuty deficytu demokracji w Unii Europejskiej oraz braku realnej możliwości angażowania się obywateli w unijny proces legislacyjny⁷⁸. Europejska Inicjatywa obywatelska – w założeniu twórców reformy instytucjonalnej Unii Europejskiej – miała równocześnie stać się skuteczniejszym narzędziem od istniejącego wcześniej na szczeblu unijnym prawa petycji do Parlamentu Europejskiego

⁷⁶ Por. *ibidem*.

⁷⁷ Por. J. Barcz, *Inicjatywa obywatelska – aspekty prawne i instytucjonalne*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 10, s. 16.

⁷⁸ Por. Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy ustawodawczej z dnia 11 listopada 2009 roku; <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0622:FIN:EN:PDF>> [dostęp: 06.07.2017].

czy też prawa zwracania się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

Tym samym należy uznać, że obywatelska inicjatywa ustawodawcza – przy zachowaniu w ogólności pewnej specyfiki instytucjonalnej znamiennej dla inicjatywy ludowej – jednocześnie wykracza w pewnym zakresie poza tradycyjny kontekst instytucjonalny inicjatyw ludowych znanych z porządków prawnych niektórych państw (w tym Polski).

Reasumując rozważania poczynione w tym artykule, należy wskazać, że instytucja inicjatywy ludowej – rozumiana jako jedna z instytucji demokracji bezpośredniej znanych współczesnemu prawu konstytucyjnemu – stanowi zagadnienie złożone i wieloaspektowe. Wyrażam zarazem nadzieję, że całokształt przedstawionych tutaj wywodów na temat instytucji inicjatywy ludowej pozwolił ukazać tę instytucję – oczywiście zakładając ograniczone ramy prezentowanego tekstu – w sposób możliwie najbardziej kompleksowy.