

## UWARUNKOWANIA EUROPEJSKIEJ INICJATYWY OBYWATELSKIEJ W KONTEKŚCIE POLSKIEGO PORZĄDKU PRAWNEGO

### 1. Uwagi wstępne

Od pewnego czasu element polskiego porządku prawnego stanowią przepisy prawa Unii Europejskiej, na podstawie których została wprowadzona do obrotu prawnego instytucja europejskiej inicjatywy obywatelskiej<sup>1</sup>. Z perspektywy polskiego porządku prawnego stanowi ona w ujęciu instytucjonalnym swoiste nawiązanie do innej instytucji znanej prawu polskiemu, a mianowicie do zakorzenionej już od pewnego czasu w polskim prawie konstytucyjnym obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej – uregulowanej w art. 118 ust. 2 Konstytucji RP<sup>2</sup>.

Przedstawiając uwarunkowania europejskiej inicjatywy obywatelskiej w kontekście polskiego porządku prawnego, należy na wstępie wskazać, że w ujęciu systemowym europejska inicjatywa obywatelska może być postrzegana jako jedna z podkategorii w ramach szerokiej kategorii określonej mianem „inicjatywa ludowa”. Zatem zasadne wydaje się być zestawianie tej instytucji z klasyczną inicjatywą ludową – znaną dotychczas wyłącznie prawu konstytucyjnemu. Europejska inicjatywa obywatelska może być uznana w tym kontekście za zupełnie nowy przejaw instytucjonalny inicjatywy ludowej. Stanowi ona zarazem – w ocenie Autora tego artykułu – szczególnie przykład „zapożyczenia” klasycznych rozwiązań instytucjonalnych dotyczących inicjatywy ludowej przez prawo unijne,

---

\* Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji, ul. Krakowskie Przedmieście 26/28, 00-927 Warszawa, e-mail: maciej.piszcz@gmail.com.

<sup>1</sup> Są to przepisy Traktatu o Unii Europejskiej w brzmieniu ustalonym przez Traktat Lizboński (Traktat o Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 326, s. 391) – dalej: TUE – oraz przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej (Dz.Urz. UE L 65, s. 1) – dalej: rozporządzenie nr 211/2011.

<sup>2</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze zm.) – dalej: Konstytucja RP.

które to prawo – na zasadzie sprzężenia zwrotnego – kształtuje zarazem porządek prawny państw członkowskich UE (w tym również polski porządek prawny), modyfikując w pewien sposób utrwalone dotychczas poglądy na temat instytucji inicjatywy ludowej.

Z perspektywy polskiego porządku prawnego – jak to już zostało powyżej zasygnalizowane – wspomniane „zapożyczenia” w szczególności sposób widoczne są przy dokonywaniu zestawienia europejskiej inicjatywy obywatelskiej z obywatelską inicjatywą ustawodawczą z art. 118 ust. 2 Konstytucji RP, czyli odmianą klasycznej inicjatywy ludowej znaną polskiemu prawu konstytucyjnemu i stanowiącą zarazem odrębną podkategorię w ramach szerokiej kategorii „inicjatywa ludowa”<sup>3</sup>. Już w tym momencie warto wskazać, że podstawą do dokonania zestawienia obu instytucji jest m.in. okoliczność, że obie inicjatywy stwarzają możliwość oddziaływania na proces legislacyjny i w pewnym zakresie dają możliwość przyczyniania się do uchwalenia nowej regulacji prawnej.

Europejska inicjatywa obywatelska, jako podkategoria w ramach szerokiej kategorii inicjatywy ludowej, oznacza – realizowane grupowo – prawo obywateli UE (w tym także między innymi, co oczywiste, obywateli polskich) do zwracania się do właściwej instytucji funkcjonującej na poziomie unijnym, tj. Komisji Europejskiej, o przedłożenie przez nią wniosku<sup>4</sup>. Wniosek ten – w zamyśle podmiotu zbiorowego występującego z inicjatywą – ma rozpocząć unijny proces tworzenia określonego prawa. Nie powinno w tym kontekście budzić wątpliwości, że realizacja europejskiej inicjatywy obywatelskiej – podobnie zresztą, jak i realizacja

---

<sup>3</sup> W polskim porządku prawnym przejawem klasycznej inicjatywy ludowej jest także choćby inicjatywa ludowa w sprawie złożenia wniosku o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego bądź lokalnego, czyli tzw. inicjatywa referendalna (zob. S. Grabowska, *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2005, s. 19).

<sup>4</sup> W zakresie definicji europejskiej inicjatywy obywatelskiej zob. także A.B. Capik, A. Gniewek, *Wprowadzenie do prawa europejskiej inicjatywy obywatelskiej*, Luksemburg 2012, s. 23–25. Na temat instytucji europejskiej inicjatywy obywatelskiej zob. także m.in.: B. Kaufmann, *Transnational ‘Babystep’: The European Citizens’ Initiative* [w:] *Citizens’ Initiatives in Europe. Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*, red. M. Setälä, T. Schiller, Basingstoke 2012; E. Mincheva, D. Szeligowska, *The European Citizens’ Initiative – Empowering European Citizens within the Institutional Triangle: A Political and Legal Analysis*, PEPS 2012, nr 3; J. De Clerck-Sachsse, *Civil Society and Democracy in the EU: The Paradox of the European Citizens’ Initiative*, PEPS 2012, nr 3.

obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej z art. 118 Konstytucji RP oraz realizacja innych klasycznych przejawów inicjatywy ludowej – wiąże się przy tym z określonymi prawnie skutkami dokonania tej czynności.

Europejska inicjatywa obywatelska może być uznana za inicjatywę ludową *sui generis*<sup>5</sup>. Jest to zarazem – podobnie zresztą, jak i klasyczne inicjatywy ludowe (również te znane z polskiego porządku prawnego) – forma demokracji bezpośredniej (a ściślej – demokracji uczestniczącej). Europejska inicjatywa obywatelska stanowi, jak się przyjmuje, jedną z dwóch form demokracji uczestniczącej, które zawiera art. 11 TUE w brzmieniu ustanowionym przez Traktat Lizboński<sup>6</sup>. Europejska inicjatywa ustawodawcza stanowi zarazem narzędzie, za pomocą którego obywatele polscy (w analogiczny zresztą sposób jak obywatele innych państw członkowskich UE) zyskali kolejne, obok obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej z art. 118 ust. 2 Konstytucji RP, narzędzie, za pomocą którego mogą oddziaływać na proces legislacyjny (w tym przypadku nie chodzi jednak o oddziaływanie na krajowy proces legislacyjny, jak ma to miejsce w przypadku klasycznych inicjatyw ludowych, lecz na proces unijny).

## 2. Instytucja europejskiej inicjatywy obywatelskiej a polski porządek prawny

Dokonując przedstawienia uwarunkowań europejskiej inicjatywy obywatelskiej w kontekście polskiego porządku prawnego, zasadnym wydaje się w pierwszej kolejności przyjęcie założeń systematyzujących oraz porządkujących rozważania i jednoznaczne określenie, jakie miejsce w stosunku do polskiego porządku prawnego zajmuje instytucja europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Mając równocześnie na względzie, że

---

<sup>5</sup> M. 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*, PS 2010, nr 4, s. 113).

<sup>6</sup> Por. K. Orzeszyna, *Spoleczeństwo obywatelskie w Unii Europejskiej*, [www.pan-ol.lublin.pl/nydawnictwa/TPraw2/Orzeszyna.pdf](http://www.pan-ol.lublin.pl/nydawnictwa/TPraw2/Orzeszyna.pdf), 24.10.2017. Drugą z form demokracji uczestniczącej – obok wspomnianej europejskiej inicjatywy obywatelskiej z art. 11 ust. 4 – jest dialog obywatelski, uregulowany w art. 11 ust. 1–3 TUE.

z formalnego punktu widzenia europejska inicjatywa obywatelska została uregulowana w aktach prawa UE (wskazanych w przypisie 1), należy w tym kontekście równocześnie stwierdzić, iż – w celu jednoznacznego określenia, jakie miejsce w stosunku do polskiego porządku prawnego zajmuje instytucja europejskiej inicjatywy obywatelskiej – konieczne będzie określenie miejsca w polskim porządku prawnym powyżej wskazanych aktów prawa unijnego.

W kontekście niniejszych rozważań istotna jest zarazem okoliczność, że kwestia miejsca w polskim porządku prawnym aktów unijnych takich jak m.in. wcześniej wskazane, stała się szczególnie istotna po wejściu Polski do UE, co wywarło głęboki wpływ na całokształt prawa obowiązującego w Polsce<sup>7</sup>. Co więcej, wpływ ten jest zauważalny do chwili obecnej i przejawia się on m.in. właśnie w zakresie modyfikacji sposobu postrzegania wcześniej ukształtowanej w prawie polskim inicjatywy ludowej i konieczności wypracowania sposobu postrzegania europejskiej inicjatywy obywatelskiej na tle tradycyjnych form demokracji bezpośredniej.

Mając na względzie poczynione powyżej założenia, należy wskazać, że TUE – podobnie zresztą, jak i inne traktaty unijne – stanowi źródło prawa pierwotnego Unii Europejskiej. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE w sprawie inicjatywy obywatelskiej należy z kolei uznać – podobnie jak i wszystkie inne rozporządzenia unijne – za źródło prawa wtórnego (czy też, innymi słowy, pochodnego) UE.

Co przy tym istotne, zarówno prawo pierwotne, jak i prawo wtórne UE stanowi część polskiego porządku prawnego. Odnosząc się w sposób ścisły do rozporządzeń unijnych, T. Jaroszyński wskazuje w tym kontekście, że wraz z wejściem Polski do UE pojawiła się w polskim systemie prawa nowa kategoria aktów normatywnych, którą są rozporządzenia UE<sup>8</sup>. Tym samym, również uregulowana w aktach prawa pierwotnego i wtórnego instytucja europejskiej inicjatywy obywatelskiej powinna być bez żadnych wątpliwości uznana za instytucję stanowiącą element polskiego porządku prawnego.

---

<sup>7</sup> Zob. T. Jaroszyński, *Rozporządzenie Unii Europejskiej jako składnik systemu prawa obowiązującego w Polsce*, Warszawa 2011, s. 13.

<sup>8</sup> Tamże.

Trzeba przy tym stwierdzić, że zarówno przepisy traktatów unijnych, jak i przepisy rozporządzeń unijnych są w polskim porządku prawnym (podobnie zresztą, jak i w porządkach prawnych innych państw członkowskich) stosowane bezpośrednio i, co więcej, mają one pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami<sup>9</sup>. W związku z powyższym należy zarazem podkreślić, że taki właśnie szczególny charakter w polskim porządku prawnym mają też akty prawa UE ustanawiające instytucję europejskiej inicjatywy obywatelskiej. W tym kontekście europejska inicjatywa obywatelska powinna być zatem postrzegana nie tylko jako instytucja prawa unijnego, ale też jako instytucja stanowiąca część polskiego porządku prawnego. Za takim punktem widzenia przemawia niewątpliwie przymiot bezpośredniego stosowania prawa unijnego w polskim porządku prawnym. W uzupełnieniu do powyższego należy zarazem w tym kontekście podkreślić, że prawo unijne ma także w Polsce przymiot źródła prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu Konstytucji RP.

Należy w tym miejscu wyraźnie podkreślić, że przepisy regulujące europejską inicjatywę obywatelską – tak samo zresztą, jak i inne przepisy unijne tej samej rangi – mają szczególne miejsce w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Polsce. Mają one bowiem – jak już zasygnalizowano – pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami.

W kontekście prowadzonych rozważań trzeba w tym miejscu zarazem wskazać, że miejsce prawa UE w krajowym porządku prawnym określono w art. 91 Konstytucji RP. Do prawa pierwotnego – w tym także do regulującego instytucję europejskiej inicjatywy obywatelskiej TUE – stosuje się w tym kontekście regulację z art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Regulacja ta odnosi się do ratyfikowanych umów międzynarodowych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie – jako jednej z kategorii źródeł prawa powszechnie obowiązującego (do których należy zaliczyć także

<sup>9</sup> Odnosząc się do rozporządzeń unijnych (jak i wszystkich innych aktów prawa wtórnego) M. Jabłoński wskazał równocześnie, że prawo wtórne charakteryzuje się następującymi zasadami: pierwszeństwa wobec porządków prawnych państw należących do Unii, bezpośredniego stosowania i skuteczności, jednolitości, solidarności, proporcjonalności, subsydiarności, równowagi kompetencyjnej. Respektowanie tych zasad jest obowiązkiem wszystkich organów i obywateli państw członkowskich, co tym samym prowadzi do powstania sytuacji, w której istnieją dwie autonomiczne płaszczyzny (źródła) prawa, a tym samym dwa ośrodki stanowiące prawo (władzy) – zob. M. Jabłoński, *Rozporządzenie...*, s. 108–109.

traktaty unijne, w tym TUE) – i wskazuje, że stanowią one część krajowego porządku prawnego, są bezpośrednio stosowane i mają pierwszeństwo przed ustawami. Do prawa pochodnego – w tym także do rozporządzenia unijnego w sprawie inicjatywy obywatelskiej – znajduje z kolei zastosowanie w tym ujęciu art. 91 ust. 3 Konstytucji RP, który stanowi, że jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo stanowione przez nią jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami<sup>10</sup>.

### **3. Uwarunkowania europejskiej inicjatywy obywatelskiej na gruncie Traktatu o Unii Europejskiej oraz na gruncie rozporządzenia nr 211/2011 w sprawie inicjatywy obywatelskiej**

Rozpatrując w kontekście polskiego porządku prawnego traktatowe uwarunkowania europejskiej inicjatywy obywatelskiej, trzeba zauważyć, iż instytucja ta została uregulowana w art. 11 ust. 4 TUE. W przepisie tym, jak można uznać, zawiera się istota europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 11 ust. 4 TUE omawiana instytucja stwarza dla uprawnionej grupy obywateli UE – a konkretnie dla grupy obywateli UE w liczbie nie mniejszej niż milion, mających przy tym obywatelstwo znacznej liczby państw członkowskich UE – możliwość zwrócenia się do Komisji Europejskiej w celu zaproponowania przez nią przepisów w dziedzinach należących do jej kompetencji (a, mówiąc bardziej precyzyjnie, o przedłożenie przez Komisję Europejską, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie Traktatów wymaga aktu prawnego UE).

Mając na względzie przywołany przepis, zasadne wydaje się zaaprobowanie na potrzeby tej pracy sposobu postrzegania traktatowej instytucji europejskiej inicjatywy obywatelskiej (w ujęciu systemowym) jako inicjatywy pośredniej. W tym kontekście J. Barcz skonstatował, iż ze stwierdzenia zawartego w treści art. 11 ust. 4 TUE wywnioskować można, że inicjatywa unijna ma charakter podobny do tak zwanej pośredniej inicjatywy

<sup>10</sup> Zob. szerzej na ten temat T. Jaroszyński, *Rozporządzenie...*, s. 273–356.

legislacyjnej<sup>11</sup>. R. Grzeszczak z kolei wskazał, że: „(...) w art. 11 ust. 4 w związku z art. 24 TUE przewidziana została pośrednia inicjatywa legislacyjna, tzw. obywatelska (ludowa)”<sup>12</sup>.

Trzeba zarazem uznać, iż w przypadku europejskiej inicjatywy obywatelskiej, uprawniona grupa obywateli UE (a zatem potencjalnie także obywateli polskich) – występująca w tym kontekście jako wnioskodawca – pozbawiona jest w konsekwencji (w świetle art. 11 ust. 4 TUE) realnego wpływania na dalsze losy zaproponowanego przez siebie projektu nowego aktu normatywnego, który, w ich zamyśle, powinien być uchwalony w unijnym procesie legislacyjnym. Tym samym konieczne wydaje się zastrzeżenie, że instytucja ta stwarza wyłącznie możliwość zwrócenia się do Komisji Europejskiej z wnioskiem o zaproponowanie przepisów w dziedzinach należących do jej kompetencji i nie stwarza dla wnioskodawców dalszych uprawnień z zakresie unijnego procesu legislacyjnego.

Co w tym kontekście jest istotne, elementem specyficznym na tle obowiązującej obecnie traktatowej konstrukcji europejskiej inicjatywy obywatelskiej jest to, że inicjatywa ta kierowana jest nie do Parlamentu Europejskiego, a więc ciała *sensu stricto* przedstawicielskiego, ale do Komisji Europejskiej<sup>13</sup>. Dopiero Komisja Europejska, jako instytucja wyposażona w inicjatywę prawodawczą, może zarazem wszcząć unijny proces legislacyjny. Mając to na względzie, można postawić tezę, że europejska inicjatywa obywatelska – w ujęciu systemowym – ma charakter inicjatywy podwójnie pośredniej.

Instytucja ta stanowi ponadto inicjatywę niesformułowaną, polegającą na możliwości zgłoszenia jedynie pewnej ogólnej propozycji (zagadnienia prawnego)<sup>14</sup>. Przesądza o tym wprost treść art. 11 ust. 4 TUE, który wskazuje w tym kontekście na możliwość „zwrócenia się [przez uprawnioną grupę obywateli UE, w tym potencjalnie m.in. przez obywateli polskich – przyp. własny] do Komisji Europejskiej o przedłożenie, w ramach

<sup>11</sup> Por. J. Barcz, *Inicjatywa obywatelska – aspekty prawne i instytucjonalne*, EPS 2011, nr 10, s. 19.

<sup>12</sup> Por. R. Grzeszczak, *Model procesu legislacyjnego w Unii Europejskiej* [w:] *Leges ab omnibus intellegi debent. Księga XV-lecia Rządowego Centrum Legislacji*, red. W. Brzozowski, A. Krzywoń, Warszawa 2015, s. 71.

<sup>13</sup> Por. M. Jabłoński, *Rozporządzenie...*, s. 116.

<sup>14</sup> Tamże, s. 116–119.



jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie Traktatów wymaga aktu prawnego Unii”. Wystąpienie z europejską inicjatywą obywatelską nie wiąże się zarazem z nałożeniem na uprawniony podmiot zbiorowy występujący z europejską inicjatywą obywatelską bezwzględnego obowiązku przedstawienia gotowego projektu nowej regulacji (której uchwalenia ma dotyczyć realizowana w konkretnym przypadku inicjatywa). Przedłożenie takiego aktu jest bowiem – jak należy uznać – wyłącznie fakultatywne.

Mając na względzie konstrukcję traktatową europejskiej inicjatywy obywatelskiej należy wyraźnie zaznaczyć, że europejska inicjatywa obywatelska jest zarazem instytucją nawiązującą do obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej znanej m.in. z polskiego prawa konstytucyjnego. Nawiązuje ona do obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w wariantach inicjatywy prawodawczej.

W odniesieniu do kwestii traktatowych uwarunkowań europejskiej inicjatywy obywatelskiej należy zwrócić w tym miejscu ponadto uwagę, iż art. 11 ust. 4 TUE odsyła do art. 24 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>15</sup>. Warto przy tym zauważyć, że niejednokrotnie dopiero oba powyższe przepisy, tj. art. 11 ust. 4 TUE oraz art. 24 TFUE – powołane we wzajemnym związku – uznawane są w doktrynie za właściwą i kompletną podstawę prawną instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej<sup>16</sup>.

W świetle art. 24 akapit pierwszy TFUE, szczegółowe kwestie dotyczące procedur i warunków wymaganych do przedstawienia europejskiej inicjatywy obywatelskiej reguluje przyjęte w dniu 16 lutego 2011 r. – w drodze zwykłej procedury ustawodawczej – rozporządzenie nr 211/2011 w sprawie inicjatywy obywatelskiej. Jak zwraca uwagę M. Witkowska, wspomniane rozporządzenie weszło w życie 31 marca 2011 r. i przewidywało ono zarazem roczne *vacatio legis*<sup>17</sup>. Rozporządzenie to – zgodnie z brzmieniem końcowego art. 23 – stosuje się od 1 kwietnia 2012 r.

---

<sup>15</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 326, s. 1) – dalej: TFUE.

<sup>16</sup> Por. m.in. R. Grzeszczak, *Model...*, s. 71.

<sup>17</sup> Por. M. Witkowska, *Regulacja europejskiej inicjatywy obywatelskiej przykładem oddziaływania społeczeństwa obywatelskiego w Unii Europejskiej* [w:] *Europa dla młodych – szansa ou d'illusion*, red. L. Zamęcki, Warszawa 2013, s. 32–33.



Przywołane powyżej rozporządzenie unijne doprecyzowuje przepisy Traktatu o Unii Europejskiej w zakresie dotyczącym instytucji europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Co przy tym istotne, rozporządzenie nr 211/2011 reguluje przede wszystkim różnorakie aspekty proceduralne dotyczące omawianej instytucji i dzięki temu sprawia zarazem, że wynikająca z traktatów instytucja europejskiej inicjatywy obywatelskiej nie pozostaje instytucją martwą.

Warto m.in. wskazać, że na gruncie przepisów rozporządzenia nr 211/2011 zostaje doprecyzowana liczba obywateli UE uprawnionych do występowania z europejską inicjatywą obywatelską. Powyższe rozporządzenie precyzuje bowiem, że obywatele UE występujący z omawianą inicjatywą muszą pochodzić z co najmniej jednej czwartej państw członkowskich UE (czyli obecnie muszą reprezentować co najmniej siedem państw). Co więcej, rozporządzenie nr 211/2011 określa poszczególne etapy procedury występowania z europejską inicjatywą obywatelską, związane z: zawiązaniem komitetu obywatelskiego i rejestracją inicjatywy w Komisji Europejskiej, zbieraniem deklaracji poparcia, weryfikacją deklaracji poparcia w państwach członkowskich UE oraz z rozpatrzeniem inicjatywy przez Komisję Europejską.

#### **4. Uwagi *de lege lata* i postulaty *de lege ferenda* w przedmiocie instytucji europejskiej inicjatywy obywatelskiej w kontekście polskiego porządku prawnego**

Dla kompletności wywodu w zakresie instytucji europejskiej inicjatywy obywatelskiej w kontekście polskiego porządku prawnego warto w tym miejscu przedstawić pokrótce uwagi *de lege lata* i postulaty *de lege ferenda* w zakresie omawianej instytucji. Warto tym samym zastanowić się, jakie wnioski dla polskiego porządku prawnego mogą płynąć z analizy prawnych uwarunkowań instytucji europejskiej inicjatywy obywatelskiej oraz z praktyki ustrojowej związanej z jej funkcjonowaniem w obrocie prawnym.

W nawiązaniu do powyższego trzeba już na wstępie poczynić zarazem zastrzeżenie, że – z racji relatywnie krótkiego okresu funkcjonowania europejskiej inicjatywy obywatelskiej jako instytucji prawnej – nie można

w tym momencie formułować jeszcze w pełni kompleksowych uwag *de lege lata* w zakresie tej instytucji, które uwzględniałyby wnioski z wielu lat funkcjonowania omawianej inicjatywy w obrocie prawnym. Mając to na uwadze, Autor prezentowanego artykułu wyraża pomimo wszystko przekonanie, że już teraz – w oparciu o analizę prawnych uwarunkowań przywołanej instytucji oraz pierwszych lat jej funkcjonowania w obrocie prawnym – zarysowują się pierwsze, dość istotne z perspektywy polskiego porządku prawnego, uwagi *de lege ferenda* w zakresie omawianej inicjatywy.

Pierwsze uwagi *de lege lata* w zakresie instytucji europejskiej inicjatywy obywatelskiej zaczęły być już także formułowane w doktrynie. Co przy tym istotne, niejednokrotnie uwagi formułowane przez przedstawicieli doktryny okazują się być krytyczne wobec instytucji europejskiej inicjatywy obywatelskiej i mają one między innymi na celu zasygnalizowanie problemów, które wiążą się lub mogą się potencjalnie wiązać z efektywnością omawianej instytucji w praktyce ustrojowej. Analiza niektórych poglądów doktryny w omawianym zakresie wskazuje wręcz – w ocenie Autora niniejszego artykułu – na swoisty rozdźwięk pomiędzy nadziejami pokładanymi w europejskiej inicjatywie obywatelskiej (wyrażonymi między innymi w Zielonej Księdze w sprawie europejskiej inicjatywy ustawodawczej<sup>18</sup>) a jej rzeczywistym kształtem i praktyczną użytecznością. Autor prezentowanego artykułu wyraża zarazem przekonanie, że w pewnym przynajmniej zakresie obawy wyrażone w tego typu poglądach wydają się uzasadnione.

W oparciu o pogląd M. Jabłońskiego<sup>19</sup> – w kontekście uwag *de lege lata* – należy w pierwszej kolejności wskazać, że wątpliwości budzić może szeroki zakres wymogów nałożonych na podmiot zbiorowy występujący z europejską inicjatywą obywatelską (wynikający z przyjętego sposobu uregulowania tej instytucji w obrocie prawnym) w sytuacji, gdy sama inicjatywa (jako inicjatywa nieformułowana) nie wiąże się z bezwzględnym obowiązkiem przedstawienia sformalizowanego projektu nowej regulacji prawnej. Należy cały czas pamiętać przy tym, że realizacja europejskiej

---

<sup>18</sup> Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy ustawodawczej z dnia 11 listopada 2009 r., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0622:FIN:EN:PDF>, 8.12.2015.

<sup>19</sup> M. Jabłoński, *Rozporządzenie...*, s. 116.

inicjatywy obywatelskiej wiąże się z wystąpieniem tylko z pewną propozycją (zagadnieniem prawnym).

Pogląd zaprezentowany przez M. Jabłońskiego wydaje się tym bardziej warty uwagi ze względu na okoliczność, że skutki prawne wynikające z wystąpienia z europejską inicjatywą obywatelską jako inicjatywą pośrednią (czy wręcz podwójnie pośrednią) – sprowadzające się do obowiązku rozpatrzenia w ciągu trzech miesięcy danej inicjatywy przez Komisję Europejską i podjęcia przez tę instytucję decyzji, jak na nią zareagować (a także do obowiązku zorganizowania wysłuchania publicznego w Parlamencie Europejskim dotyczącego wniesionej inicjatywy) – wcale nie wydają się być zbyt daleko idące w porównaniu do szerokich obowiązków nałożonych na podmiot zbiorowy występujący z taką inicjatywą. Jest to kolejna istotna z punktu widzenia polskiego porządku prawnego uwaga *de lege lata*, która może być przedstawiona w odniesieniu do instytucji europejskiej inicjatywy obywatelskiej.

W tym kontekście podkreślić należy równocześnie w sposób wyraźny, iż Komisja Europejska nie ma obowiązku wystąpienia z wnioskiem ustawodawczym w odpowiedzi na inicjatywę obywatelską<sup>20</sup>. *De lege lata* – zdaniem Autora tego artykułu – pojawiają się też w tym miejscu wątpliwości, czy podjęte przez instytucje unijne działania wokół skutecznie zrealizowanej europejskiej inicjatywy obywatelskiej – szczególnie przy uwzględnieniu szerokiego katalogu obowiązków nałożonych na podmiot występujący z taką inicjatywą – rzeczywiście okazują się wystarczające i współmierne do poniesionych przez uprawnioną grupę obywateli UE starań na rzecz realizacji konkretnej inicjatywy.

Przy uwzględnieniu dotychczas poczynionych uwag *de lege lata* dotyczących instytucji europejskiej inicjatywy obywatelskiej, warto także ukierunkować rozważania na kwestię funkcjonowania omawianej instytucji na gruncie praktyki ustrojowej. W tym zakresie można przedstawić uwagę *de lege lata*, że w pierwszych latach praktyki swego funkcjonowania w obrocie prawnym europejska inicjatywa obywatelska – chociaż nie jest zupełnie martwą instytucją – nie stanowi narzędzia wykorzystywanego często w praktyce ustrojowej przez obywateli UE. W momencie przygotowania

---

<sup>20</sup> Por. M. Witkowska, *Rozporządzenie...*, s. 38.

tego artykułu trwa zbieranie deklaracji poparcia tylko pod siedmioma inicjatywami, a – jednocześnie – do tej pory tylko trzy inicjatywy zostały rozpatrzone przez Komisję Europejską (i kolejna, czwarta, jest obecnie rozpatrywana przez Komisję). Należy przy tym podkreślić, że przez cały okres funkcjonowania europejskiej inicjatywy obywatelskiej w praktyce żadna z inicjatyw nie doprowadziła – na chwilę obecną – do uchwalenia nowego aktu prawa UE. Jednocześnie czternaście inicjatyw zostało – jak do tej pory – wycofane przez organizatorów, a w przypadku dwudziestu w terminie roku nie zebrano wystarczającej liczby deklaracji poparcia<sup>21</sup>. W uzupełnieniu do powyższych ustaleń warto także wskazać, że kilka europejskich inicjatyw obywatelskich stanowiło do chwili obecnej przedmiot sporów prawnych przed Sądem Unii Europejskiej<sup>22</sup>. Odnosząc się do uwag *de lege lata* w zakresie funkcjonowania instytucji europejskiej inicjatywy obywatelskiej w praktyce ustrojowej, warto także odwołać się w tym miejscu do poglądu wyrażonego przez J. Barcza, którego pogląd w odniesieniu do tej kwestii wydaje się trafny i również zostanie zaaprobowany na potrzeby prezentowanego artykułu. Mianowicie J. Barcz wskazał, że zasadniczym problemem, z jakim okazuje się być konfrontowana europejska inicjatywa obywatelska, jest jej społeczna percepcja, a zatem zdolność mobilizacji obywateli UE z różnych państw członkowskich wokół pewnego, konkretnego problemu unijnego<sup>23</sup>.

Mając na względzie powyższy pogląd, należy uznać, że już z uwagi na zaaprobowaną w obrocie prawnym (taką a nie inną) konstrukcję europejskiej inicjatywy obywatelskiej, kwestią wątpliwą i nie do końca oczywistą okazuje się być rzeczywista zdolność mobilizacji obywateli UE z różnych państw członkowskich wokół pewnego, konkretnego problemu unijnego, a – w konsekwencji także – zdolność omawianej instytucji do stania

---

<sup>21</sup> Informacje dostępne na stronie: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=pl>, 24.10.2017.

<sup>22</sup> Przykładowo, w sprawie o sygn. akt T-646/13 *Minority SafePack v. Komisja* Sąd Unii Europejskiej orzekł, że Komisja nie wywiązała się ze swojego zobowiązania w zakresie szczegółowego wyjaśnienia i uzasadnienia powodów, dla których odmówiła zarejestrowania europejskiej inicjatywy obywatelskiej, [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_2.1.5.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.1.5.html), 24.10.2017.

<sup>23</sup> Por. J. Barcz, *Inicjatywa...*, s. 25.

się narzędziem często wykorzystywanym przez obywateli UE do udziału w procesie legislacyjnym. Problem ten potęguje – w ocenie autora niniejszego artykułu – specyfika instytucjonalna europejskiej inicjatywy obywatelskiej, która już w swym założeniu zakłada mobilizację i zaangażowanie obywateli różnych państw członkowskich UE i działanie na poziomie ponadkrajowym, co *prima facie* wydaje się szczególnie skomplikowanym przedsięwzięciem logistycznym.

Mając na uwadze zaprezentowane uwagi *de lege lata* w przedmiocie europejskiej inicjatywy obywatelskiej, można zarazem sformułować istotne z perspektywy polskiego porządku prawnego postulaty *de lege ferenda*, które wiążą się z omawianą instytucją. W kontekście postulatów *de lege ferenda* dotyczących europejskiej inicjatywy obywatelskiej można sformułować ogólną tezę dowodzącą zasadności przeprowadzenia pewnych reform instytucjonalnych w zakresie tej inicjatywy. Analiza prawnych uwarunkowań europejskiej inicjatywy obywatelskiej oraz wnioski płynące z pierwszych lat funkcjonowania tej instytucji w praktyce ustrojowej dowodzą bowiem, że omawiana instytucja w swym obecnym kształcie okazuje się nie do końca efektywnym i użytecznym narzędziem, które równocześnie nie spełnia wszystkich pokładanych w niej oczekiwań (wynikających choćby z treści poświęconej jej Zielonej Księgi). Co więcej, instytucja europejskiej inicjatywy obywatelskiej wymaga – w przekonaniu autora tego artykułu – pewnego zreformowania przede wszystkim z punktu widzenia jej założeń konstrukcyjnych, gdyż same zmiany proceduralne (przy obecnym kształcie tej instytucji) mogą okazać się w tym momencie niewystarczające<sup>24</sup>.

W pierwszej kolejności, jako postulat *de lege ferenda*, ściśle przy tym dotyczący założeń konstrukcyjnych europejskiej inicjatywy obywatelskiej, należy rozważyć – w ocenie autora prezentowanego artykułu – nałożenie na Komisję Europejską bezwzględneho obowiązku wystąpienia z inicjatywą nowego aktu normatywnego (w sytuacji zebrania wymaganej liczby deklaracji poparcia w wymaganej liczbie państw członkowskich

---

<sup>24</sup> Nie oznacza to jednak, że pewne zmiany proceduralne – jako uzupełnienie reform podejmowanych w odniesieniu do założeń konstrukcyjnych tej instytucji – również nie byłyby, w pewnym zakresie, pożądane.

w przewidzianym dla osiągnięcia tego celu czasie), względnie – zapewnienie możliwości przedkładania europejskiej inicjatywy obywatelskiej bezpośrednio do Parlamentu Europejskiego. Uwzględniając bowiem złożoność oraz stopień skomplikowania między innymi procedury zbierania i weryfikacji deklaracji poparcia dla konkretnej inicjatywy, a także znaczącą – nawet na poziomie unijnym – liczbę wymaganych deklaracji poparcia, zasadnym i racjonalnym rozwiązaniem wydaje się zapewnienie dalej idących, niż ma to miejsce obecnie, skutków prawnych związanych z wystąpieniem przez uprawniony podmiot z europejską inicjatywą obywatelską. Zasadne wydaje się wręcz – jak już to wskazano – nałożenie w takiej sytuacji z urzędu na Komisję Europejską obowiązku wystąpienia z inicjatywą nowego aktu normatywnego lub też, idąc jeszcze dalej, przeniesienie ciężaru przyjmowania europejskich inicjatyw obywatelskich z Komisji Europejskiej bezpośrednio na Parlament Europejski.

Powyższy postulat *de lege ferenda* koresponduje z krytycznymi stanowiskami wyrażanymi w tym zakresie w doktrynie wobec instytucji europejskiej inicjatywy obywatelskiej w obecnym kształcie. Poglądy te wskazują między innymi na problemy związane z długim (nawet prawie dwuletnim) okresem wstępnego procedowania związanego z przygotowaniem i rejestracją europejskiej inicjatywy obywatelskiej czy też z brakiem dostatecznych gwarancji proceduralnych zapewniających organizatorom inicjatywy udział na dalszych (ewentualnych) etapach procesu legislacyjnego<sup>25</sup>. W tym też zakresie należałoby rozważyć – jako postulaty *de lege ferenda* – kolejne zmiany w obrębie instytucji europejskiej inicjatywy obywatelskiej, mające na celu choćby zapewnienie organizatorom inicjatywy konkretnych uprawnień do udziału w procesie legislacyjnym związanym z przedłożoną przez nich inicjatywą czy ograniczenie długości okresu wstępnego procedowania związanego z przygotowaniem i rejestracją inicjatywy.

W charakterze postulatów *de lege ferenda* – dotyczących instytucji europejskiej inicjatywy obywatelskiej należy ponadto rozważyć reformę tej instytucji pod kątem także innych kwestii – będących dotychczas obiektem krytyki w literaturze przedmiotu<sup>26</sup> – jak między innymi stopień

<sup>25</sup> Por. M. Jabłoński, *Rozporządzenie...*, s. 120.

<sup>26</sup> Tamże, s. 116–120.



sformalizowania samej inicjatywy czy zakres obowiązków wymaganych do spełnienia przez twórców inicjatywy (co wydaje się szczególnie ważną kwestią w kontekście braku obowiązku leżącego po stronie Komisji Europejskiej wszczęcia na podstawie takiej inicjatywy procesu legislacyjnego).

Odnosząc się do przedstawionych postulatów *de lege ferenda* – sygnalizujących potrzebę przeprowadzenia pewnych reform w odniesieniu do europejskiej inicjatywy obywatelskiej – autor tego artykułu wyraża zarazem jednak przekonanie, że same zmiany instytucjonalne, nawet te w zakresie kluczowych założeń konstrukcyjnych omawianej inicjatywy, nie rozwiążą wszystkich problemów związanych z funkcjonowaniem inicjatywy unijnej. Konieczne są bowiem także kampanie informacyjne i inne działania promujące instytucję europejskiej inicjatywy europejskiej w świadomości obywateli państw członkowskich UE, co jest również niezwykle istotne z perspektywy polskiej.

W ocenie autora prezentowanej pracy, pogląd ten wydaje się uzasadniony z uwagi na okoliczność, że inicjatywa w obecnym kształcie wydaje się w niektórych kwestiach wychodzić naprzeciw oczekiwaniom społecznym. Przesądza o tym, między innymi, elastyczny w znacznej mierze charakter rozwiązań zawartych w rozporządzeniu w sprawie inicjatywy obywatelskiej (co może ułatwiać skorzystanie z inicjatywy unijnej), a także np. fakt, że twórcy instytucji europejskiej inicjatywy obywatelskiej przewidzieli zbieranie deklaracji poparcia nie tylko w tradycyjnej, papierowej formie (co w przypadku europejskiej inicjatywy obywatelskiej realizowanej jednocześnie w różnych państwach byłoby znacznie utrudnione), lecz także drogą elektroniczną.

Odnosząc się równocześnie do, sformułowanych w tym punkcie, uwag *de lege lata* i postulatów *de lege ferenda* – opartych niejednokrotnie na otwartej krytyce instytucji europejskiej inicjatywy obywatelskiej – należy równocześnie cały czas mieć na uwadze specyfikę omawianej instytucji. Z uwagi na nią instytucję europejskiej inicjatywy obywatelskiej – podobnie zresztą jak i obywatelską inicjatywę ustawodawczą – można uznać, w ocenie autora prezentowanego artykułu, jedynie za swoiste „uzupełnienie” wobec innych procedur tworzenia prawa unijnego oraz jedynie za swoisty „wentyl” dla uzewnętrznienia potrzeb społecznych obywateli UE.



## 5. Implikacje dla obywateli polskich związane z funkcjonowaniem w polskim porządku prawnym obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej oraz europejskiej inicjatywy obywatelskiej

Chcąc wskazać implikacje dla obywateli polskich związane z funkcjonowaniem europejskiej inicjatywy obywatelskiej w polskim porządku prawnym, należy stwierdzić, że inicjatywa ta – jako podkategoria inicjatywy ludowej – stwarza (podobnie jak obywatelska inicjatywa ustawodawcza z art. 118 ust. 2 Konstytucji RP) zinstytucjonalizowaną możliwość oddziaływania przez obywateli polskich na unijny proces legislacyjny. W przekonaniu autora niniejszego artykułu jest to kluczowa implikacja, która związana jest z faktem funkcjonowania w polskim porządku prawnym europejskiej inicjatywy obywatelskiej.

Nawiązując w tym kontekście do poglądu M. Zielińskiego – który z formalnego punktu widzenia został wygłoszony wyłącznie w odniesieniu do obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej z art. 118 ust. 2 Konstytucji RP – należy zarazem wskazać, że europejska inicjatywa obywatelska stanowi przejaw chęci „uspołeczniania” procesu prawotwórczego<sup>27</sup>. Z tego punktu widzenia istnienie w polskim porządku prawnym europejskiej inicjatywy obywatelskiej implikuje dla obywateli polskich – jak można uznać w uzupełnieniu do powyższych uwag – instytucjonalną możliwość społecznego oddziaływania przez nich na unijny proces legislacyjny.

Obywatele polscy mogą społecznie oddziaływać na unijny proces legislacyjny, występując z inicjatywą w liczbie wymaganej przez przepisy prawa. Działają oni wówczas jako część takiego podmiotu zbiorowego, obok obywateli innych państw członkowskich UE (obecnie europejską inicjatywę obywatelską muszą równocześnie poprzeć obywatele co najmniej siedmiu państw członkowskich UE).

Wskazane oddziaływanie obywateli polskich na proces legislacyjny – realizowane za pomocą instytucji europejskiej inicjatywy obywatelskiej – znajduje swój wyraz w pierwszej kolejności w możliwości zainspirowania przez tychże obywateli prowadzonych na szczeblu unijnym prac legislacyjnych nad konkretną regulacją prawną. Co więcej, oddziaływanie

---

<sup>27</sup> Por. M. Zieliński, *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej* [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 485.

obywateli polskich na proces legislacyjny za pomocą omawianej inicjatywy rodzi określone skutki prawne i w tym zakresie stwarza wspomnianym obywatelom – w prawie przewidzianych granicach – możliwość przyczynienia się do uchwalenia nowego aktu normatywnego, który – po uchwaleniu i wejściu w życie – uzyskuje nie tylko charakter źródła prawa unijnego, ale też zarazem charakter źródła prawa powszechnie obowiązującego w Polsce.

Mając powyższe na względzie, w kontekście rozważań prowadzonych w tym punkcie warto w tym miejscu zarazem wyraźnie podkreślić, iż obywatele polscy – poprzez wystąpienie z europejską inicjatywą obywatelską – dokonują takiej czynności, która wywołuje prawnie określone skutki w kontekście unijnego procesu legislacyjnego. Skuteczne wystąpienie z kolei z europejską inicjatywą oddziałuje na unijny proces legislacyjny w tym zakresie, iż nakłada na konkretną instytucję UE posiadającą inicjatywę prawodawczą – tj. Komisję Europejską – obowiązek rozpatrzenia inicjatywy i podjęcia decyzji, jak na nią zareagować.

Co przy tym istotne, realizacja przez obywateli polskich uprawnienia związanego z europejską inicjatywą obywatelską – w razie wystąpienia przez Komisję Europejską z inicjatywą prawodawczą i w razie uchwalenia nowych przepisów prawa UE – może równocześnie w sposób bezpośredni kształtować także polski porządek prawny, którego integralną częścią, jak już wskazano w niniejszym artykule, jest m.in. prawo wtórne UE (a zatem takie prawo, o uchwalenie którego wnioskować może Komisja Europejska np. po wystąpieniu przez obywateli UE z europejską inicjatywą obywatelską). W konsekwencji europejska inicjatywa obywatelska – oczywiście wyłącznie w sposób pośredni – stwarza też obywatelom polskim (względem obywateli innych państw UE) możliwość uchwalenia nowych przepisów prawa UE szczególnie istotnych z punktu widzenia Polski i jej obywateli. Jak należy jednak wyraźnie podkreślić, wpływ obywateli polskich na ustanowienie nowej regulacji przez instytucje unijne jest przy tym – już niejako z założenia – wyłącznie pośredni i z tego też punktu widzenia obywatele polscy nie mają stworzonej gwarancji ustanowienia nowej regulacji w przypadku sprzeciwu podmiotów instytucjonalnie odpowiedzialnych za przeprowadzenie procesu legislacyjnego

(a także w przypadku braku zebrania wystarczającej liczby deklaracji poparcia w innych państwach członkowskich UE).

Abstrahując od powyższych rozważań, należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że od momentu, w którym w polskim porządku prawnym funkcjonuje instytucja europejskiej inicjatywy obywatelskiej obywatele polscy mogą równocześnie wpływać zarówno na polski, jak i na unijny proces legislacyjny. Tym samym należy uznać, że obywatele polscy mogą obecnie wpływać na całokształt obowiązującego w Polsce porządku prawnego, zarówno w wymiarze wyłącznie wewnątrz krajowym, jak i w wymiarze unijnym<sup>28</sup>.

## 6. Podsumowanie

Dokonana analiza obowiązujących przepisów i praktyki ustrojowej w przedmiocie instytucji europejskiej inicjatywy obywatelskiej (rozpatrywanej w kontekście polskiego porządku prawnego) dowodzi, że omawiana instytucja – stanowiąca nową, nieznaną wcześniej podkategorię inicjatywy ludowej – jest nawiązaniem do klasycznych form inicjatywy ludowej, znanych również polskiemu prawu konstytucyjnemu (przede wszystkim obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej z art. 118 ust. 2 Konstytucji RP). Co przy tym istotne, przepisy unijne ustanawiające omawianą instytucję są o tyle istotne z perspektywy polskiego porządku prawnego, że stanowią one obecnie jego część i są bezpośrednio stosowane.

Z punktu widzenia obywateli polskich okoliczność funkcjonowania w polskim porządku prawnym europejskiej inicjatywy obywatelskiej powinna być postrzegana przez pryzmat stworzenia instytucjonalnej możliwości wpływania na unijny proces legislacyjny i stworzenia możliwości uchwalenia nowej regulacji przez instytucje UE. Tym samym europejska inicjatywa obywatelska stanowi przejaw rozszerzenia mechanizmów demokracji bezpośredniej pozostających w dyspozycji obywateli. Wraz z wprowadzeniem do obrotu prawnego instytucji europejskiej

---

<sup>28</sup> Oczywiście przy równoczesnym zastrzeżeniu, że porządek prawny został sprowadzony w tym przypadku wyłącznie do aktów rangi ustawowej i aktów prawa pochodnego Unii Europejskiej (które – jak już wskazano – obecnie mają szczególne miejsce w polskim systemie prawa powszechnie obowiązującego).

inicjatywy obywatelskiej obywatele polscy zyskali kolejne narzędzie stanowiące nowy, nieznany wcześniej, przejaw instytucjonalny demokracji bezpośredniej istniejący w polskim porządku prawnym. Wprowadzenie takiej instytucji do obrotu prawnego nie jest jednak dziełem przypadku – jest to wyraz swoistych zmian zachodzących w państwach współczesnych, które objawiają się wzrostem zakresu zastosowania demokracji bezpośredniej<sup>29</sup>.

### Streszczenie

Celem artykułu jest dokonanie analizy obowiązujących przepisów i praktyki ustrojowej w przedmiocie instytucji europejskiej inicjatywy obywatelskiej, rozpatrywanej w kontekście polskiego porządku prawnego i w świetle – znanej od wielu lat współczesnemu prawu konstytucyjnemu (także w Polsce) – instytucji inicjatywy ludowej. Wywody prowadzone w niniejszym artykule ukierunkowane zostają m.in. na przedstawienie kluczowych uwag *de lege lata* i postulatów *de lege ferenda* w przedmiocie instytucji europejskiej inicjatywy obywatelskiej w odniesieniu do polskiego porządku prawnego oraz na tle instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej z art. 118 Konstytucji RP. Co więcej, intencją Autora prezentowanego artykułu jest wskazanie najistotniejszych implikacji dla obywateli polskich związanych z funkcjonowaniem w polskim porządku prawnym obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej oraz europejskiej inicjatywy obywatelskiej.

**Słowa kluczowe:** europejska inicjatywa obywatelska, inicjatywa ludowa, obywatelska inicjatywa ustawodawcza, proces legislacyjny, demokracja bezpośrednia

---

<sup>29</sup> Por. A. Indraszczyk, *Demokracja bezpośrednia – mit czy realna rzeczywistość?* [w:] *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, red. M. Marczevska-Rytka, Lublin 2010, s. 105. Por. także m.in. A. Antoszewski, R. Herbut, *Leksykon politologii*, Wrocław 2002, s. 70–71.

## The European Citizen's Initiative in the Context of the Polish Legal Order

### Summary

The aim of this article is to demonstrate the institution of the European citizens' initiative in the context of the Polish legal order. The subject is important since the EU law has been a part of the Polish legal system and through this law the institution of the European citizens' initiative has been introduced into the legal sphere. From the point of view of the Polish legal order, the European citizens' initiative constitutes a reference to the already established citizens' legislative initiative set forth in art. 118 sec. 2 of the Polish Constitution.

When introducing the European citizens' initiative in the context of the Polish legal order, one should note that when examined in systemic terms, the European citizens' initiative may be perceived as one of sub-categories within the larger category of the „people's initiative”, thus it is justified to present this institution next to the classical people's initiative known to the contemporary constitutional law. The European citizens' initiative may even be classified in this context as a further institutional manifestation of the people's initiative. At the same time it constitutes a specific example of borrowing of classical institutional solutions regarding the people's initiative by the EU law that shapes the legal order of the Member States of the EU (including the legal order of Poland), thus modifying in a certain way the established views on the term „people's initiative”.

From the Polish citizens' viewpoint, the fact of functioning of the European citizens' initiative in the Polish legal order should be perceived as a possibility to influence the EU legislative process and the adoption of new regulations by the EU institutions. Thus the European citizens' initiative constitutes a manifestation of the extension of direct democracy mechanisms available to the citizens. Together with the introduction of the European citizens' initiative into the Polish legal order, Polish citizens acquired a further tool forming a new, hitherto unknown institutional manifestation of direct democracy.

**Keywords:** European citizens' initiative, people's initiative, citizens' legislative initiative, legislative process, direct democracy

**Maciej Pisz,**

University of Warsaw, Faculty of Law and Administration,  
ul. Krakowskie Przedmieście 26/28, 00-927 Warszawa, Poland,  
e-mail: maciej.pisz@gmail.com.