

WZMOCNIENIE POZYCJI PROJEKTÓW OBYWATELSKICH W POLSCE POPRAZECZ NOWE ROZWIĄZANIA INSTYTUCJONALNE

Szymon Andrzejewski

1. Wprowadzenie

Inicjatywa obywatelska w Polsce nierozzerwalnie łączy się z historią III Rzeczypospolitej. Od innowacji społecznej znanej jedynie w Toruniu, gdzie została wprowadzona w 1991 roku, aż do obecnej formy regulacji tego instrumentu demokratycznego w ustawie o samorządzie gminnym w 2018 roku upłynęły już 32 lata. Tak długi czas skłania do refleksji i ewaluacji tego instrumentu z punktu widzenia stosowania w praktyce, a także możliwości jego rozwoju, aby w jeszcze większym stopniu upodmiotowił on obywateli i jego funkcjonowanie przyczyniło się do rozwoju demokracji w Polsce.

Opracowanie to skupia się na obywatelskiej inicjatywie uchwałodawczej jako narzędziu spełniającym określone funkcje politologiczne oraz socjologiczne, które należy dalej rozwijać, nawiązując do rozwiązań stosowanych w różnych krajach na świecie. Możliwe ścieżki rozwoju dla są przedstawione z założeniem, aby stały się one inspiracją dla prawodawców zarówno na szczeblu samorządowym, jak i centralnym. Celem opracowania jest również rozpoczęcie debaty nad koniecznością zmiany charakteru obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w kierunku instrumentu, który będzie chętniej wykorzystywany przez mieszkańców. Artykuł ten może stanowić inspirację dla samorządowców i aktywistów do walki o zmiany przepisów regulujących obywatelską inicjatywę uchwałodawczą. Ścieżki zmian zależą od wskazania potencjalnych kierunków, w stronę których prawodawstwo może podążać.

2. Podstawy prawne funkcjonowania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w Polsce.

W opracowaniach naukowych w Polsce poświęconych obywatelskiej inicjatywie uchwałodawczej zdecydowanie dominuje analiza prawno-instytucjonalna (Makowski 2012, Czerw 2013, Rachwał 2016, Brodziak 2016, Ziółkowski 2018, Koniuszewska 2019, Sieklucki 2020, Niewiadomska-Cudak 2021, Podgórska-Rykała 2021). Można tam znaleźć propozycje dotyczące działania tej instytucji i propozycje zmian, które jednak postulowały jedynie niewielkie modyfikacje istniejącego stanu prawnego. Analiza politologiczna lub socjologiczna nie jest główną częścią rozważań o obywatelskiej inicjatywie uchwałodawczej w polskich opracowaniach, w przeciwieństwie do literatury anglojęzycznej (Matsusaka 2005, Papadopoulos 1995, Burnett, Kogan 2012), gdzie analizuje się obywatelską inicjatywę uchwałodawczą uwzględniając skutki społeczne tych inicjatyw.

Można zrozumieć taką sytuację pamiętając, że obywatelska inicjatywa uchwałodawcza na poziomie lokalnym rozwijała się początkowo w Polsce bez wskazanych podstaw prawnych i jej zwolennicy musieli intensywnie działać na rzecz możliwości jej funkcjonowania. W przeciwieństwie do tożsamego instrumentu, jakim jest obywatelska inicjatywa ustawodawcza na poziomie krajowym, mająca umocowanie w ustawie z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli[1], obywatelska inicjatywa uchwałodawcza na poziomie miast, a także powiatów i województw uzyskała takie umocowanie dopiero w 2018 roku. Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych[2] wprowadziła zmiany do ustawy o samorządzie gminnym[3] dając temu instrumentowi solidną podstawę prawną.

Do 2019 roku zarówno entuzjaści tej formy partycypacji, jak i samorządowcy wprowadzający tą instytucję w swoich miastach przeforsowywali przepisy miejscowe licząc się z możliwością negatywnej opinii wyrażanej przede wszystkim przez sądy administracyjne. Istotnymi wyrokami były orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 2005 roku[4] oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 2008 roku[5], które uchylały uchwały rad gmin wprowadzające możliwość składania projektów obywatelskich, argumentując to brakiem konkretnych podstaw prawnych. Świadczyłoby to o braku zgody ustawodawcy na taką formę sprawowania władzy przez mieszkańców oraz niemożność samodzielnego uregulowania tego instrumentu w statucie gminy. Stanowisko to spotkało się z krytyką wskazującą, że takie podejście obarczone jest poważnym błędem w zakresie postrzegania praw i wolności jednostki w państwie demokratycznym. Brak szczegółowej regulacji w zakresie praw obywatelskich nie może być w żadnym wypadku uznany za milczący zakaz przyznawania członkom wspólnoty samorządowej dodatkowych praw, które nie są przewidziane w ustawie (Uziębło 2011: 56). Mieszkańcy gmin musieli walczyć, aby obywatelską inicjatywę uchwałodawczą wprowadzić do lokalnego prawodawstwa. Często pojawiający się w polskiej literaturze przedmiotu postulat, aby umocować ją w formie ustawowej również mógł wynikać z wcześniejszych długoletnich doświadczeń niestabilności w jej działaniu. Do powyższych czynników można doliczyć konieczność zbierania dużej liczby podpisów, jak 2000 w Gdańsku, Kielcach i Białymstoku, 4000 w Krakowie, 5000 w Poznaniu, 6000 w Łodzi, czy też 15000 w Warszawie (Lis-Staranowicz, Giżyńska 2000).

[1] Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz.U. 1999 nr 62 poz. 688)

[2] Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. 2018 poz. 130)

[3] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 Nr 16 poz. 95 z późn.zm.)

[4] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, sygn. III SA/Wr 584/05, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5D8E8D407B>

[5] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, sygn. II SA/OI 737/08, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/6910230A5D>

Istotnymi problemami były także obostrzenia wobec projektów obywatelskich, takie jak konieczność spełniania wymogów techniki prawodawczej[6], wymaganie podpisu prawnika[7] czy też akceptacji pod projektem skarbnika miasta w przypadku zaistnienia skutków finansowych (jak w par 43 pkt 5, ust 3 Statutu Miasta Gdańska z 2010 roku[8]). Powyższe aspekty mogły być istotnymi czynnikami prowadzącymi do obecnej regulacji ustawowej.

Obowiązująca od 2019 roku Ustawa o samorządzie gminnym w art 41a wskazuje, że obywatele mogą wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą jeśli zbiorą, w zależności od wielkości gminy, 100, 200 lub 300 podpisów. Następnie określone zostają dwa warunki procedowania inicjatywy, tzn. omówienie projektu na kolejnym posiedzeniu rady nie później niż 3 miesiące od złożenia projektu uchwały oraz konieczność ukonstytuowania się komitetu inicjatywy. Wszystkie pozostałe sprawy, takie jak zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasady promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, formalne wymogi, jakim muszą odpowiadać składane projekty – określa rada gminy z zastrzeżeniem przepisów ustawy. Regulacja ustawowa daje radzie gminy dużo swobody w regulowaniu tego instrumentu.

Znane są przypadki propozycji ustawowego uregulowania, czego przykładem był projekt prezydenta Bronisława Komorowskiego przedstawiony w ramach prowadzonego przez niego zespołu „Samorząd Terytorialny dla Polski”. Pierwsza wersja propozycji zmian pojawiła się w 22 lipca 2011 roku[9]. Wskazano w niej w art. 23, że „Wniesienie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej nie uchybia możliwości przeprowadzenia referendum lokalnego w sprawie objętej projektem uchwały.”[10] Przepis ten zwrócił uwagę praktyków partycypacji, którzy wskazali na nowatorskość zaproponowanego rozwiązania (Makowski 2012: 296). W ostatecznej propozycji ustawy wniesionej przez prezydenta Komorowskiego z grudnia 2012 roku nie było już jednak odniesień odwołujących się do możliwości poddania propozycji obywatelskich pod głosowanie powszechne.

Wspomniana wcześniej ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, od 1999 roku ustanawiająca inicjatywę ludową na poziomie krajowym, nie zmieniła się znacząco od momentu jej wprowadzenia. Jej przepisy mają przełożenie na rozumienie działania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej na poziomie lokalnym. W opracowaniach dotyczących funkcjonowania omawianej procedury pojawiały się pewne propozycje zmian, wynikające z głosów pochodzących od samych inicjatorów zbiórek. W ramach opracowania „Inicjatywa Ustawodawcza Obywateli” opublikowanego przez Instytut Spraw Obywatelskich przeprowadzono 5 wywiadów pogłębionych i 12 badań telefonicznych z osobami decyzyjnymi z 23 komitetów w latach 2013-2019. W wyniku tych badań przedstawiono najważniejsze obszary, które wymagają zmian. Należą do nich: możliwość wyrażania woli poparcia poprzez podpis elektroniczny, kwestie finansowe takie jak refundacja kosztów przed złożeniem inicjatywy w Sejmie, czy też kosztów poniesionych na promocję (Raport 2020). W przeciągu ostatnich lat pojawiały się głosy o możliwości uzupełnienia inicjatywy ludowej o konieczność przedstawienia kontrpropozycji rządowej oraz wyrażenia poparcia dla projektów w referendum (Alberski 2013; Rachwał 2016a: 81). W późniejszych latach w polskiej literaturze naukowej próżno jednak szukać uszczegółowienia tych propozycji.

[6] Par 41, ust pkt 4 Statut Miasta Gdańska uchwalony przez Radę Miasta Gdańska z dnia 26 sierpnia 2010 r. uchwała nr. LI/1431/10

[7] § 16 ust. 3 Uchwała Nr LXXX/1202/V/2010 Rady Miasta Poznania z dnia 9 listopada 2010 roku w sprawie Statutu Miasta Poznania, Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego 2011, Nr 11, poz. 303.

[8] Statut Miasta Gdańska uchwalony przez Radę Miasta Gdańska z dnia 26 sierpnia 2010 r. uchwała nr. LI/1431/10

[9] <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/forum-debaty-publicznej/samorzad-terytorialny-dla-polski/aktualnosci/inicjatywa-ustawodawcza-prezydenta-rp.23031> (dostęp 09.03.2023r)

[10] https://www.prezydent.pl/storage/file/core_files/2021/8/5/8e10df648d3b605d4ac6dbef60ff139d/ustawa_projekt_22-07-2011.rtf (dostęp 09.03.2023r)

3. Nowe idee dotyczące możliwości rozwoju obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej

Chronologia prac przepisów dotyczących obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej pokazała kontekst, w którym rozwijał się w Polsce omawiany instrument. W innych krajach na świecie przepisy dotyczące projektów obywatelskich również ewoluują pod wpływem propozycji ekspertów, jak i oddolnej presji obywatelskiej. W kolejnych czterech podrozdziałach opracowania przywołane zostaną rozwiązania instytucjonalne stosowane poza Polską.

3.1 Konieczność merytorycznej odpowiedzi władz przedstawicielskich

Najważniejszą kwestią jest ocena, jak zgodnie z zasadą pluralizmu należałoby się ustosunkować do wspartych podpisami obywatelskich propozycji. Brak odpowiedniej procedury dla projektów obywatelskich od momentu złożenia projektu do jego rozpatrzenia przez ciała przedstawicielskie może powodować niskie zainteresowanie tym instrumentem. David Altman (2014), od lat badający instytucjonalne rozwiązania demokracji bezpośredniej zastanawia się, dlaczego zdecydowana większość propozycji obywatelskich nie spotyka się z adekwatną i merytoryczną kontrpropozycją ze strony władz. Podaje przykład własnych badań nad inicjatywą ludową w Szwajcarii w latach 1980-2014, gdzie odbyło się głosowanie nad 113 propozycjami obywatelskimi i władze federalne w 82 proc. postanowiły nie ustosunkowywać się do nich (Altman 2014: 6). Analizując ten przykład należy oczywiście mieć świadomość kontekstu. W Szwajcarii konstytucja przewiduje tzw. inicjatywę bezpośrednią czyli głosowanie w referendum nad propozycją obywatelską. Może ona jednak zostać zmieniona, poprawiona lub uzupełniona przez parlament szwajcarski. Jeśli komitet inicjatywy uzna, że jest zadowolony z propozycji parlamentu procedura zostaje zatrzymana na tym etapie. Jeśli jednak propozycja parlamentu nie spotka się z aprobatą komitetu, wówczas projekt obywatelski oraz projekt zaproponowany przez parlament poddawane są pod głosowanie powszechne[11]. Poza Szwajcarią możliwość wskazania kontrpropozycji istnieje w Urugwaju (Altman 2014) i Lichtensteinie (Raport 2020: 31). Na Łotwie projekt obywatelski poparty przez znaczną liczbę obywateli (1/10 ogółu mieszkańców) kierowany jest przez prezydenta republiki do parlamentu. Jeśli parlament nie zdecyduje się go przyjąć, przy możliwości nanoszenia jedynie niewielkich poprawek, wówczas zarządza się referendum (Karklina 2017).

Opisane przykłady podnoszą znacznie rangę inicjatywy obywatelskiej w państwach, w których są stosowane. Instrument ten staje się wyrażeniem woli obywateli na równi z wyborami powszechnymi, z jednoczesnym zawężeniem do jednego obszaru funkcjonowania np. polityki mieszkaniowej. Podejście to zakłada, że obywatelski projekt zmiany prawa ze względu na bezpośrednie zabranie głosu przez społeczność musi spotkać się z poważną i merytoryczną odpowiedzią ze strony wybranego wcześniej w wyborach ciała przedstawicielskiego. Można byłoby założyć, że bez wymogu kontrpropozycji dobrą praktyką przedstawicieli powinno być merytoryczne podejście do projektów obywatelskich, jednak praktyka w tej kwestii pozostawia wiele do życzenia.

Inicjatywy obywatelskie są bardzo często odrzucane przez przedstawicieli w pierwszym czytaniu zarówno na poziomie lokalnym, jak i centralnym, lub też prace nad nimi nie są podejmowane[12]. Inicjatywy obywatelskie są formułowane w różnych celach, np. dla rozgłosu zawartych w projektach pomysłów, promocji konkretnej idei politycznej, obrony interesów konkretnej grupy społecznej, promocji twórców projektu, czy też dla mobilizacji grupy popierającej idee stojące za propozycjami (Wójcik 2022: 85-86).

[11] Art 139 i 139b konstytucji Federacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 roku <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/20220213/en/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-1999-404-20220213-en-pdf-a-2.pdf> (dostęp 13.03.2023r)

[12] <https://www.rp.pl/polityka/art37294291-2-5-miliona-podpisow-trafi-za-rok-do-sejmowej-niszczarki> (dostęp 27.04.2023r.)

Instrumentowi obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej zarówno na poziomie krajowym, jak i lokalnym zarzucano wykorzystywanie go przez firmy prywatne dla realizacji celów ekonomicznych (Thomas 1990), jak też pozaparlamentarne ruchy polityczne i partie polityczne dla celów politycznych (Rochat, Milic, Binder 2022)[13]. Różne motywacje mogą się mieszać przy okazji jednej inicjatywy, jednak nie można zakładać, że pośród projektów obywatelskich nie znajdą się takie, których motywacją jest autentyczne zaangażowanie wynikające z potrzeby obywatelskiego działania.

Obowiązek kontrproponycji może być czynnikiem zwiększającym częstość wykorzystywania tego instrumentu przez obywateli. Proponowane przez komitet inicjatywy zmiany w prawie są wyrazem woli tylko i wyłącznie samych wnioskujących i nikt inny nie ma prawa wpływać na ich kształt na tym etapie. Instrument ten ma charakter kreatywny, a nie konsultacyjny i może wywierać nacisk polityczny na władzę. W polskich opracowaniach promujących możliwość składania inicjatyw autorzy często ubolewali nad wykorzystywaniem tego instrumentu w bardzo niewielkim stopniu (Raport 2014: 43-44). Wskazuje się, że jeszcze przed ustawową regulacją w 2019 roku, w miastach w których inicjatywa występowała, nie złożono ani jednego projektu obywatelskiej uchwały lub też złożono ich bardzo niewiele w stosunku do okresu obowiązywania procedury w polskim porządku prawnym. Uzasadniano to zbyt dużą liczbą podpisów niezbędnych do złożenia wraz z projektem (Rachwał 2016: 31). Korelacja pomiędzy liczbą podpisów do zebrania w ramach inicjatywy, a liczbą wnoszonych pod obrady ciał przedstawicielskich projektów obywatelskich została dostrzeżona również przez Arnolda i Freiera (2013). Zauważają oni, że każde zmniejszenie liczby wymaganych podpisów o 1 proc. powoduje zwiększenie szansy na pojawienie się nowego projektu obywatelskiego od 8 do 10 proc. Swoje badania opierają na obserwacji liczby składanych inicjatyw obywatelskich w Bawarii w latach od 1995 do 2008 roku. Zmniejszenie liczby podpisów niezbędnych do poparcia projektu obywatelskiego sprawia, że inicjatorzy uchwał mają mniej pracy przy zbiorze podpisów. Nie zmienia się jednak procedura postępowania z projektem uchwały po jego złożeniu pod obrady rady gminy. Rada może w dalszym ciągu odrzucić uchwałę obywatelską bez konieczności przeprowadzenia żadnej dyskusji.

Nie sposób oczywiście ocenić, jak wiele projektów obywatelskich nigdy nie zostało podjętych ze względu na decyzję o rezygnacji z wykorzystania instrumentu obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, a ile ze względu na inne czynniki jak np. brak świadomości istnienia tego typu możliwości lub brak dostatecznej wiedzy prawniczej potencjalnych projektodawców. Na podstawie doświadczeń wielu lat funkcjonowania badanej instytucji w Polsce można jednak zaryzykować tezę, że nie tylko duża wymagana liczba podpisów koniecznych do złożenia obywatelskiej inicjatywy powoduje „efekt mrozący”; równie istotnym czynnikiem jest przekonanie, że wysiłek grup obywatelskich włożony w przygotowanie projektu uchwały może zostać zmarnowany w ciągu jednego głosowania rady gminy, trwającego mniej niż jedną minutę. Osoby, które chciałyby wystąpić z określoną inicjatywą, będąc jednocześnie świadomymi prawdopodobnej odpowiedzi ze strony władz, rezygnują ze swoich planów lub starają się przeforsować projekty na inne sposoby.

3.2 Uwzględnienie specjalnych regulacji dla grup mniejszościowych i defaworyzowanych

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jest narzędziem dającym możliwości zarówno aktywizacji mniejszości, jak i pozwalającym nagłośnić problemy różnego rodzaju grup mniejszościowych w ogólnej debacie publicznej. Do takich wniosków doszli autorzy badań empirycznych nad obywatelską inicjatywą ustawodawczą w Finlandii. Ustalili oni, że:

- wśród osób podpisujących się pod badanymi inicjatywami udział osób z grup nieuprzywilejowanych (np. ekonomicznie) w porównaniu do ogółu populacji był wyrównany. Zauważono wręcz, że grupy te mobilizowały się bardziej niż osoby z grup uprzywilejowanych; efekt był szczególnie widoczny w grupie osób młodych;

[13] <https://www.swissinfo.ch/eng/peoples--will-sets-the-agenda/29903394> (dostęp 22.03.2023 r.)

- inicjatywy obywatelskie nie powodowały mobilizacji osób niezainteresowanych życiem publicznym;
- ważną rolę w mobilizacji obywateli dla poparcia inicjatyw odegrały partie polityczne lub inne zorganizowane ruchy (Christensen i in. 2017: 19-20).

Co ciekawe, sama obywatelska inicjatywa uchwałodawcza była nierzadko krytykowana jako instrument mogący zostać wykorzystany nadmiernie przez obywateli, którzy zarzucą ogromną liczbą inicjatyw ciała przedstawicielskie, aż będzie to grozić paraliżem ich prac (Papadopoulos 1995). Część tego typu obaw wynika z założenia, że grupy mniejszościowe wykorzystają omawiany instrument dla artikulacji swoich interesów. Patrzenie na inicjatywę ludową przez pryzmat zagrożeń dla władzy prawodawczej dowodzi jednak, że ma ona potencjał wsparcia osób wykluczonych. Grup mniejszościowych (np. ze względu na kwestie narodowościowe, wyznaniowe, kolor skóry, orientację seksualną, rzadką niepełnosprawność lub chorobę) jest bardzo wiele. Ponad te wskazane można wyliczyć też grupy osób wykonujących ginące zawody lub mających wspólne zainteresowania. Statystyczny mieszkaniec może nigdy nie pomyśleć o tym, że w jego mieście (tuż obok) żyją osoby cierpiące na mukowiscydozę, rybacy łodziowi, osoby wykonujące zawód grawera lub osoby należące do mniejszości narodowej Karaimów. Może zdawać sobie sprawę, że wśród jego sąsiadów są osoby z niepełnosprawnością wzroku, honorowi dawcy krwi lub entuzjaści gry w hokeja na trawie, jednak jednocześnie nie potrafić rozpoznać ich specyficznych potrzeb. Mniejszości lub grupy defaworyzowane mogą artykułować istotne dla swojego funkcjonowania postulaty dotyczące np. zmiany przepisów prawnych, które są dla nich niekorzystne lub wręcz dyskryminujące. Jednocześnie są one na tyle małe i mają tak niewielką siłę przebicia, że mimo zgłaszania postulatów nie doczekają się reakcji władz. Wybrani w wyborach przedstawiciele społeczeństwa (jeśli ich wyjątkowo nie dzielą) często pomijają problemy małych grupy. Brakuje im czasu lub wiedzy merytorycznej do zajęcia się specjalistycznymi i złożonymi kwestiami. W końcu mogą też kalkulować, że grupa jest mała lub niepopularna w społeczeństwie (np. więźniowie wychodzący z zakładów karnych) i nie opta się poświęcać jej postulatom energii, ponieważ nie da to żadnych korzyści politycznych przed kolejnymi wyborami.

Spółeczeństwo może o grupach mniejszościowych i ich problemach nie słyszeć przez lata. Gdy sytuacja mniejszości staje się na tyle zła, że decydują się one na radykalne kroki, takie jak akty obywatelskiego nieposłuszeństwa, okupacje budynków publicznych, głódówki lub wprost łamanie prawa, wtedy konflikt staje się na tyle zaogniony, że zdecydowanie trudniej jest znaleźć skuteczne rozwiązanie. Sytuacja wokół opiekunów osób z niepełnosprawnościami w Polsce i powtarzające się protesty tej grupy społecznej w latach 2014, 2018 i 2023 pokazuje, że problem jest realny. Grupy mniejszościowe, poza petycjami lub naciskiem na swoich reprezentantów, nie mają wielu możliwości działania. Mogą próbować skorzystać z instrumentu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej na poziomie krajowym lub lokalnym, lecz liczba 300, 200 lub 100 podpisów może okazać się w praktyce progiem zaporowym dla bardzo niewielkiej liczby osób zainteresowanej konkretnymi zmianami (grupy mniejszościowej lub defaworyzowanej)[14]. Próby zbiórki podpisów są możliwe, lecz bez odpowiedniego wsparcia mogą skończyć się niepowodzeniem. Ogół obywateli może okazać całkowity brak zainteresowania sprawą, która go nie dotyczy.

Z powyższych rozważań wynika wniosek, że dla grup mniejszościowych i defaworyzowanych należałoby stworzyć specjalną ścieżkę proceduralną w ramach inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców na poziomie lokalnym, która uwzględniałaby szczególną sytuację takich grup i dawała im możliwość prawnej artikulacji swoich potrzeb i interesów. Należy jednak pamiętać, że nie każdy postulat mogący przybrać postać projektu obywatelskiego byłby odpowiedni dla władz gminnych.

[14] <https://starysacz.naszops.pl/public/pliki/plik/raport-z-badania-1615465799.pdf> (dostęp 15.03.2023r.)

Niektóre wcześniej wymienione grupy i ich warunki życiowe zależą głównie od prawodawstwa na poziomie krajowym, jednak jak zostało zaznaczone na początku niniejszego opracowania, propozycje zmian w obywatelskiej inicjatywie uchwałodawczej mogą stanowić inspirację również dla zmian w prawie na szczeblu centralnym. Wskazówki co do uszczegółowienia tego typu ścieżki zostaną przedstawione w dalszej części tekstu.

3.3 Zastosowanie mechanizmów demokracji deliberacyjnej dla oceny projektów obywatelskich

Sposobem implementującym normę deliberacji do obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej jest Citizens Initiative Review (CIR). Jest to procedura, którą stosuje się powszechnie w stanie Oregon w USA od 1999 roku. Zgodnie z nią, każdy projekt obywatelski, który trafi do instytucji przedstawicielskiej zostaje poddany dodatkowej recenzji przez instytucję typu „mini-public” składającą się od 18 do 24 losowo wybranych obywateli stanu. Pracują oni nad treścią takiej inicjatywy przez 5 dni, wysłuchując opinii ekspertów z zakresu dotyczącego istoty omawianego zagadnienia. Następnie członkowie CIR spotykają się i zadają pytania osobom, których zmiany potencjalnie najbardziej dotyczą. Dodatkowo, zapoznają się ze stanowiskami rzeczników określonych zmian, przedstawicieli sądów i władz wykonawczych. Celem tak zarysowanych etapów procedury jest wyrażenie poparcia lub jego braku dla debatowanej inicjatywy grupy obywateli[15]. W rezultacie prac Oregon Citizens Initiative Review powstaje oświadczenie obywatelskie, w którym uczestnicy wskazują dlaczego są za lub przeciw przyjęciu określonej zmiany. Oświadczenie CIR jest pisane językiem zrozumiałym dla laika i nie przekracza objętości jednej strony.[16]

Oregon Citizen Initiative Review to interesujący instrument demokratyczny, który powinien zostać bardziej dogłębnie przetestowany. Z jednej strony można uznać, że przeciwstawianie licznej grupy obywateli, która poparła wniosek poprzez swój podpis innej grupie obywateli, która ten wniosek ocenia i rekomenduje może stanowić próbę nastawienia jednej grupy obywateli przeciwko drugiej. Jak jednak pokazują badania nad tym instrumentem pozwala on na bardziej świadome podejmowanie decyzji przez obywateli w czasie wyborów referendalnych. John Gastil i Katherine Knobloch (2019) wskazują, że wiedza o funkcjonowaniu CIR zwiększała wiedzę o debatowanym zagadnieniu w społeczności stanu Oregon. Z kolei wiedza o oświadczeniach obywatelskich poszczególnych edycji tego instrumentu zwiększała świadomość obywateli o konsekwencjach wprowadzenia lub odrzucenia inicjatywy. Omawiany instrument pozwala jednocześnie na zwiększenie świadomości o istnieniu określonego obszaru problemowego wśród ogółu społeczności oraz na zwiększenie wiedzy o proponowanych zmianach. Obydwie te sprawy mogą mieć bardzo istotne znaczenie przy organizacji referendum lokalnego co do przyjęcia uchwały zgłoszonej jako obywatelska inicjatywa uchwałodawcza. W wyborach lokalnych do władz przedstawicielskich obywatele mają wiedzę o poszczególnych ugrupowaniach politycznych startujących w wyborach. Działają oni od lat w danej gminie, startują regularnie w wyborach, a obywatele potrafią zidentyfikować ich poglądy. W przypadku referendum rozpisanych na skutek obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych pojawia się problem braku dostatecznej wiedzy o konkretnym obszarze funkcjonowania gminy jak np. polityka gospodarowania odpadami czy kwestia wydawania koncesji na sprzedaż alkoholu w mieście.

Rekomendacje i materiały panelistów CIR oraz rozgłos towarzyszący debatom na temat analizowanego zagadnienia może mieć wpływ na bardziej świadome głosy wyborców oraz większą frekwencję w przypadku przeprowadzenia referendum lokalnego nad propozycjami zmian przepisów. Instytucje demokracji deliberatywnej jak np. panele obywatelskie zostały opracowane, aby połączyć poziom deliberacji na poziomie mikro z poziomem dyskusji społecznej na poziomie makro (Knobloch, Barthel, Gastil 2019: 2). Mini-publics oceniające projekty składane przez obywateli poza USA były już stosowane w Szwajcarii, Szwecji i Finlandii, co zwiększa szansę, że i inne kraje europejskie wypróbują to rozwiązanie.

[15] <https://participedia.net/method/592> (dostęp 20.03.2023)

[16] <https://healthydemocracy.org/wp-content/uploads/2008OR-M58-Statement-1.pdf> (dostęp 20.03.2023)

3.4 Projekty obywatelskie na poziomie mikro

Miasto jest na ogół bardzo zróżnicowanym organizmem społecznym. Może być podzielone na dzielnice różniące się charakterem zabudowy, obecnością terenów przemysłowych, bliskością obszarów leśnych, bliskością lub odległością od centrum. Pośród dzielnic znajdują się małe osiedla lub ulice, których mieszkańcy mogą kultywować silne więzi, stanowić społeczność o silnym poczuciu lokalnej tożsamości i autonomii w zakresie podejmowania decyzji o kształcie swojego najbliższego otoczenia. Przykłady takich miejsc można znaleźć w każdym polskim mieście i wsi. Ze względu na niewielką liczbę osób mieszkającą na osiedlu, czy też na terenie wiejskim oraz charakterystyczną cechą takiej grupy, czyli zamieszkiwanie na bardzo niewielkim obszarze (w przeciwieństwie do niewielkich grup defaworyzowanych lub mniejszościowych losowo rozproszonych na terenie miasta lub gminy), rozwiązania powinny być dokładnie przemyślane. Recepty dotyczyłyby możliwości poparcia mikroinicjatyw społecznych przez osoby mieszkające w sąsiedztwie swoimi podpisami, co podkreśla ich legitymację społeczną i wagę dla władz miejskich.

Kwestie postępowania z inicjatywami płynącymi z określonego fragmentu lokalnego środowiska (jak dzielnice) były analizowane również w innych krajach europejskich np. w Szwecji czy Niderlandach (Castell 2016; Schaars 2021; Bisschops, Beunen 2019). Uwidacznia się w nich konieczność elastycznego kształtowania instytucjonalnego. Ciekawym przykładem inicjatywy płynącej ze strony lokalnej społeczności niewielkiego fragmentu miasta była chęć budowy domu sąsiedzkiego i centrum kulturalnego w dzielnicy Goteborga Hammarkullen. Jest to dzielnica będąca na uboczu, zamieszkała przez mniejszości etniczne i osoby otwarte na mniejszości etniczne. Ze względu na swoją różnorodność odbywało się tam wiele wydarzeń kulturalnych i działało wiele stowarzyszeń. Jednak mieszkańcy czuli się dyskryminowani przez władze miejskie. Uważali, że pomija się tą dzielnicę przy planowaniu inwestycji miejskich i postanowili sami wyjść z inicjatywą. Brak odpowiednich regulacji instytucjonalnych sprawił, że inicjatywa mieszkańców stała się w większym stopniu problemem dla władz niż szansą, aby zrealizować ciekawy pomysł i zwiększyć swój autorytet (Castell 2016: 310).

W Polsce istnieją instrumenty demokratyczne, które mogą być wykorzystywane przez społeczności sąsiedzkie. Należy do nich popularny i często proponowany przez samorządy budżet obywatelski, dający możliwość złożenia propozycji przedsięwzięcia, które po przyjęciu będzie realizowane przez władze miasta. Warunkiem przyjęcia do realizacji jest zdobycie odpowiedniej liczby głosów w głosowaniu powszechnym. Na terenach wiejskich istnieje też fundusz sołecki, w przypadku którego sołtys, rada sołecka lub 15 mieszkańców składa propozycję rozdysponowania określonych środków finansowych. Innym przykładem jest inicjatywa lokalna określona w rozdziale 2a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie^[17]. Mechanizm ten zakłada możliwość realizacji lokalnego przedsięwzięcia na wniosek społeczności mieszkającej w sąsiedztwie. Proces musi uwzględniać wkład pracy ze strony mieszkańców, co w przypadku chęci budowy np. domu kultury może być niemożliwe do osiągnięcia bez wielu zewnętrznych specjalistów. Ostateczny głos w sprawie przyjęcia inicjatywy lokalnej należy do organu wykonawczego gminy lub miasta. Najwyższa Izba Kontroli, która w 2019 roku kontrolowała realizację przepisów inicjatywy lokalnej wskazała, że spośród 600 gmin, do których wysłała zapytanie odpowiedziało 72,3 proc., a spośród nich realizację zadań w formie inicjatywy lokalnej zadeklarowało 11,5 proc. W reszcie gmin (88,5 proc) w ogóle nie wykorzystywano tego instrumentu. W swoich wnioskach NIK stwierdziła, że instrument ten „nie jest powszechnie znanym i stosowanym w gminach narzędziem pobudzania aktywności mieszkańców w rozwiązywaniu problemów lokalnych.” (Raport NIK 2019: 8). Nawet w przypadkach, kiedy go zastosowano, zdecydowana większość samorządów zrobiła to w sposób nieprawidłowy (Raport NIK 2019: 41).

[17] Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873)

Ciekawym sposobem lepszego umocowania inicjatyw lokalnych społeczności byłaby możliwość połączenia procedowania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej na poziomie lokalnym z inicjatywą lokalną. Poparcie wniosku o realizację działania lokalnego poprzez zebranie odpowiedniej liczby podpisów nadałoby mu odpowiednią rangę. Za pośrednictwem odpowiednich procedur zapewniałoby przyjęcie do realizacji przez urząd miasta lub gminy inicjatywy w skali mikro. Stanowiłoby to o upodmiotowieniu mikrospołeczności względem władz przedstawicielskich.

4. Propozycje nowej procedury dla obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej

Na podstawie rozważań z wcześniejszych części opracowania przedstawione zostaną rekomendacje o charakterze proceduralnym dla bardziej efektywnego i odpowiadającego potrzebom unormowania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Proponując te rozwiązania założono, że jej przeprowadzenie nie musi być w pełni możliwe przy aktualnym stanie prawnym jednak skupiono się na przedstawieniu procedury, która w jak największym stopniu uwzględniałaby podmiotowość mieszkańców i ich interesy.

4.1. Liczba podpisów

Istotną kwestią jest liczba podpisów, które trzeba zebrać, aby rozpocząć procedurę. Liczba ta może być bardzo różna, począwszy od 500 podpisów dla gminy liczącej 50 tysięcy mieszkańców, do np. 2000 podpisów dla miasta powyżej 200 tysięcy mieszkańców. Być może warto rozważyć też, aby inicjatywa wymagała poparcia osób mieszkających w co najmniej 1/3 jednostek pomocniczych na terenie danego miasta lub gminy (jeśli takie jednostki istnieją).

Głównym celem zmian byłoby zapewnienie jak najbardziej powszechnego charakteru inicjatywy uchwałodawczej. Im większa liczba podpisów do zebrania, tym większy konieczny wysiłek na przeprowadzenie zbiórki, co jednak przekłada się również na upowszechnienie informacji o danej inicjatywie. Badania socjologiczne dotyczące inicjatyw obywatelskich wniesionych do Sejmu pokazują, że można podejść do tego instrumentu przez pryzmat teorii działania komunikacyjnego Jurgena Habermasa. Analiza Szymona Wójcika uwzględnia to podejście i pokazuje, że inicjatorzy w trakcie promocji projektu posługują się różnego rodzaju stylami komunikacji (Wójcik 2021). Należy mieć na uwadze, jak wiele pojedynczych działań komunikacyjnych ma miejsce w trakcie zbiórki podpisów i jak bardzo może to rozwijać dyskusję o problemie, będącym przedmiotem jej rozstrzygnięcia.

Wart przypomnienia jest przykład dwóch inicjatyw obywatelskich z Gdańska (2018), złożonych przez stowarzyszenie Lepszy Gdańsk: „Dzieciaki bez biletów” i „Gdańsk Lepszej Opieki”. Ich złożenie wymagało 2000 podpisów (zdecydowanie więcej niż obecnie). Oba projekty zostały odrzucone w pierwotnych wersjach, lecz wzrost zainteresowania lokalnej opinii publicznej sprawił, że ostatecznie Rada Miasta Gdańska zdecydowała się na ich uchwalenie. Wójcik (2021: 231-232) w konkluzjach swojej pracy wskazuje, że w działaniach komunikacyjnych przy składaniu obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej najważniejsze są działania w stosunku do opinii publicznej. Dowodzi, że w sytuacjach, gdy komitet zadbał o odpowiednią komunikację z władzami ustawodawczymi oraz z opinią publiczną, inicjatywa kończyła się powodzeniem. Nieco mniejsze szanse (ale zawsze) były w przypadku, gdy komunikacja z posłami i senatorami nie układała się po myśli komitetu, ale opinia publiczna podchodziła do inicjatywy pozytywnie.

4.2. Złożenie podpisów

Kolejnym krokiem proceduralnym byłoby złożenie podpisów w biurze rady gminy, gdzie podlegałyby przeliczeniu. W trakcie tych działań osoby wyznaczone przez komitet mogłyby obserwować prace sprawdzające na każdym etapie.

Po sprawdzeniu i stwierdzeniu, że liczba podpisów jest odpowiednia, organ stanowiący musiałoby podejść do inicjatywy konstruktywnie tzn. przedstawić swoją własną propozycję na rozwiązanie prawne, którego dotyczy złożony projekt obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Byłoby to obligatoryjne. Alternatywę stanowiłoby jedynie oświadczenie organu stanowiącego, iż dotychczasowe przepisy są optymalne, do którego należałoby dołączyć uzasadnienie. Oświadczenie takie równałoby się opowiedzeniu się za obecnie istniejącymi przepisami. Stworzenie ewentualnej kontrpropozycji wymaga czasu oraz odpowiedniego poparcia radnych różnych opcji, dlatego zasadne byłoby, aby rada zajmowała się projektem na kolejnej sesji po złożeniu projektu, jednak miałyby jeszcze 60 dni na przedstawienie swojej kontrpropozycji lub oświadczenia o braku konieczności zmian.

4.3. Uzgodnienia

Czas po złożeniu obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, który mógłby wynosić około 90 dni, byłby czasem do wykorzystania dla innych aktorów życia społecznego i politycznego do zapoznania się z projektem inicjatywy. Przede wszystkim byłby czasem dla wojewody oraz jego urzędników, by jeszcze w trakcie trwania procedury zapoznali się z projektem uchwały oraz ocenili jego zgodność z prawem. Nie znaczy to, że projekt nie podlegałby kontroli prawnej jeszcze w urzędzie miasta, jednak to wojewoda sprawuje nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie zgodności z prawem aktów prawa miejscowego i stąd taki typ nadzoru byłby bardzo praktyczny. Celem oceny prewencyjnej byłoby uniknięcie najgorszej – z punktu widzenia inicjatorów zbiórki oraz rady miasta – sytuacji, tzn. stwierdzenia przez wojewodę, że po wyczerpaniu całej procedury przyjęta uchwała obywatelska jest niezgodna z prawem. Rozwiązania takie są praktykowane w wielu stanach USA (Ellis 2005: 8).

Kontrola na wcześniejszym etapie dałaby możliwość korekt przepisów, które budziłyby wątpliwości prawników. Na tym etapie treść projektu uchwały zostałaby opublikowana na specjalnej stronie urzędu miasta i w tym czasie komitet obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej mógłby pozyskiwać dla swojej inicjatywy poparcie stowarzyszeń, firm, uczelni wyższych, związków wyznaniowych oraz liderów lokalnej społeczności. Brak podobnych regulacji powodował komplikacje w realizacji inicjatyw w przypadku dzielnicy Hammarkullen w Goteborgu, gdzie lokalny uniwersytet chciał pomóc w realizacji inicjatywy, ale nie miał prawnej możliwości (Castell 2016: 313). Organizacje te musiałyby wyrazić poparcie dla inicjatywy na stronie internetowej oraz wskazać, w jaki sposób wspomogą jej realizację w razie wejścia przepisów w życie. Dobre praktyki w zakresie funkcjonowania podobnych stron internetowych zaczerpnąć można z doświadczeń Finlandii i Łotwy[18]. Za pośrednictwem stron internetowych odbywałaby się debata nad propozycją, spotkania online i inne działania promujące projekt. Prowadzeniem strony mogłaby zajmować się wyspecjalizowana jednostka urzędu gminy o zapewnionym autonomicznym statusie. Radni oraz urzędnicy musieliby na tym etapie zachowywać neutralność.

Kwestią otwartą do dalszego rozważenia byłaby możliwość wprowadzenia dodatkowych propozycji uchwał obywatelskich przez inne komitety niż ten, który złożył propozycję pierwotną. Sprawa wniesiona pod dyskusję w środowisku lokalnym przez komitet, który jako pierwszy złożył inicjatywę może być sprawą polaryzującą opinię publiczną. W opozycji do działań pierwszego komitetu inicjatywy uchwałodawczej zawiązałyby się komitety mające całkowicie odmienne zdanie w omawianej kwestii. Czy uwzględnić specjalną ścieżkę dla możliwości składania dodatkowych obywatelskich kontrpropozycji? Mogłoby to pomóc uniknąć sytuacji mnożenia obywatelskich inicjatyw, które dotyczą tej samej materii, lecz mają zupełnie odmienny charakter. Taka sytuacja może być poddana krytyce, szczególnie, gdy jeden komitet obywatelski miał dłuższy czas na zebranie wystarczającej liczby podpisów (np. 3 miesiące, tak jak jest zapisane w obecnych regulacjach), a drugi jedynie ok. 60 dni, licząc od momentu złożenia pierwszej obywatelskiej propozycji. Mogłoby to generować praktyczne implikacje o charakterze negatywnym, np. komitety obywatelskie chcące zająć się istotną lokalną sprawą mogłoby w zbiorce podpisów ostro rywalizować z innymi komitetami, byle tylko złożyć swój projekt w radzie miasta jako pierwsze.

Po sprawdzeniu i stwierdzeniu, że liczba podpisów jest odpowiednia, organ stanowiący musiałoby podejść do inicjatywy konstruktywnie tzn. przedstawić swoją własną propozycję na rozwiązanie prawne, którego dotyczy złożony projekt obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Byłoby to obligatoryjne. Alternatywę stanowiłoby jedynie oświadczenie organu stanowiącego, iż dotychczasowe przepisy są optymalne, do którego należałoby dołączyć uzasadnienie. Oświadczenie takie równałoby się opowiedzeniu się za obecnie istniejącymi przepisami. Stworzenie ewentualnej kontrpropozycji wymaga czasu oraz odpowiedniego poparcia radnych różnych opcji, dlatego zasadne byłoby, aby rada zajmowała się projektem na kolejnej sesji po złożeniu projektu, jednak miałyby jeszcze 60 dni na przedstawienie swojej kontrpropozycji lub oświadczenia o braku konieczności zmian.

4.3. Uzgodnienia

Czas po złożeniu obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, który mógłby wynosić około 90 dni, byłby czasem do wykorzystania dla innych aktorów życia społecznego i politycznego do zapoznania się z projektem inicjatywy. Przede wszystkim byłby czasem dla wojewody oraz jego urzędników, by jeszcze w trakcie trwania procedury zapoznali się z projektem uchwały oraz ocenili jego zgodność z prawem. Nie znaczy to, że projekt nie podlegałby kontroli prawnej jeszcze w urzędzie miasta, jednak to wojewoda sprawuje nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie zgodności z prawem aktów prawa miejscowego i stąd taki typ nadzoru byłby bardzo praktyczny. Celem oceny prewencyjnej byłoby uniknięcie najgorszej – z punktu widzenia inicjatorów zbiórki oraz rady miasta – sytuacji, tzn. stwierdzenia przez wojewodę, że po wyczerpaniu całej procedury przyjęta uchwała obywatelska jest niezgodna z prawem. Rozwiązania takie są praktykowane w wielu stanach USA (Ellis 2005: 8).

Kontrola na wcześniejszym etapie dałaby możliwość korekt przepisów, które budziłyby wątpliwości prawników. Na tym etapie treść projektu uchwały zostałaby opublikowana na specjalnej stronie urzędu miasta i w tym czasie komitet obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej mógłby pozyskiwać dla swojej inicjatywy poparcie stowarzyszeń, firm, uczelni wyższych, związków wyznaniowych oraz liderów lokalnej społeczności. Brak podobnych regulacji powodował komplikacje w realizacji inicjatyw w przypadku dzielnicy Hammarkullen w Goteborgu, gdzie lokalny uniwersytet chciał pomóc w realizacji inicjatywy, ale nie miał prawnej możliwości (Castell 2016: 313). Organizacje te musiałyby wyrazić poparcie dla inicjatywy na stronie internetowej oraz wskazać, w jaki sposób wspomogą jej realizację w razie wejścia przepisów w życie. Dobre praktyki w zakresie funkcjonowania podobnych stron internetowych zaczerpnąć można z doświadczeń Finlandii i Łotwy^[1]. Za pośrednictwem stron internetowych odbywałaby się debata nad propozycją, spotkania online i inne działania promujące projekt. Prowadzeniem strony mogłaby zajmować się wyspecjalizowana jednostka urzędu gminy o zapewnionym autonomicznym statusie. Radni oraz urzędnicy musieliby na tym etapie zachowywać neutralność.

Kwestią otwartą do dalszego rozważenia byłaby możliwość wprowadzenia dodatkowych propozycji uchwał obywatelskich przez inne komitety niż ten, który złożył propozycję pierwotną. Sprawa wniesiona pod dyskusję w środowisku lokalnym przez komitet, który jako pierwszy złożył inicjatywę może być sprawą polaryzującą opinię publiczną. W opozycji do działań pierwszego komitetu inicjatywy uchwałodawczej zawiązałyby się komitety mające całkowicie odmienne zdanie w omawianej kwestii. Czy uwzględnić specjalną ścieżkę dla możliwości składania dodatkowych obywatelskich kontrpropozycji? Mogłoby to pomóc uniknąć sytuacji mnożenia obywatelskich inicjatyw, które dotyczą tej samej materii, lecz mają zupełnie odmienny charakter. Taka sytuacja może być poddana krytyce, szczególnie, gdy jeden komitet obywatelski miał dłuższy czas na zebranie wystarczającej liczby podpisów (np. 3 miesiące, tak jak jest zapisane w obecnych regulacjach), a drugi jedynie ok. 60 dni, licząc od momentu złożenia pierwszej obywatelskiej propozycji.

[18] <https://www.kansalaisaloite.fi/fi/ohjeet/briefly-in-english> (dostęp 22.03.2023), <https://latvija.lv/pv> (dostęp 22.03.2023)

Mogłoby to generować praktyczne implikacje o charakterze negatywnym, np. komitety obywatelskie chcące zająć się istotną lokalną sprawą mogłoby w zbiorce podpisów ostro rywalizować z innymi komitetami, byle tylko złożyć swój projekt w radzie miasta jako pierwsze.

4.4. Faza deliberacji

Po przedstawieniu kontrproponcji przez radę gminy lub wystosowaniu oświadczenia o braku konieczności zmian następowałaby obowiązkowa faza deliberacji, finansowana ze środków gminy. Przedstawiciele komitetu obywatelskiego oraz specjalna komisja rady miasta spotkaliby się ze sobą, aby opierając się na zasadzie deliberacji wskazanej np. w wytycznych organizacji newDemocracy Foundation (Carson 2017) dać sobie szansę na wypracowanie wspólnego rozwiązania akceptowalnego przez obie strony. Deliberacja odbywałaby się pod wspólnym przewodnictwem jednej osoby wydelegowanej z urzędu miasta oraz jednej osoby wskazanej przez komitet uchwały obywatelskiej, lub też zewnętrznego mediatora zaaprobowanego przez obie strony. Szczegółowe regulacje ustalałyby liczbę spotkań stron. Jeśli obie strony uznałyby, że nie istnieje obszar wzajemnego porozumienia, wówczas pozostawałoby jedynie referendum lokalne. W takiej sytuacji, przed samym referendumbym dobrym pomysłem byłoby zorganizowanie instytucji typu „mini-public” wzorowanej na Oregon Citizen Initiative Review. Prace takiego ciała pozwoliłyby na wskazanie dobrych i złych stron proponowanego rozstrzygnięcia, zarówno tego przygotowanego przez obywateli, jak i kontrproponcji organu stanowiącego. Byłyby one wskazówką dla obywateli w głosowaniu powszechnym i nie miałyby mocy wiążącej dla treści proponcji obywatelskich lub kontrproponcji.

4.5. Głosowanie

Głosowanie nad projektami uchwał miałoby charakter powszechny dla wszystkich mieszkańców gminy i prowadziłoby do wejścia w życie zwycięskiego projektu. Kwestia wiążącego charakteru referendum w zależności od frekwencji wyborczej pozostaje do dyskusji. Również szczegółowe zasady referendum (np. prowadzenie kampanii wyborczej) są do ustalenia. Można przyjąć, że wymagana frekwencja referendalna powinna oscylować wokół 30 proc., ponieważ taka wielkość oznacza, że zagłosował co trzeci wyborca, co daje przyjętemu rozwiązaniu odpowiednią legitymację.

Należy zwrócić uwagę na możliwą asymetrię w zakresie sił, jaka potencjalnie mogłaby zaistnieć w trakcie kampanii wyborczej. Z jednej strony mielibyśmy stronę obywatelską, mającą wsparcie ewentualnych wolontariuszy, komitetu inicjatywy uchwałodawczej, środowisk, które wspierałyby zmiany w lokalnym prawie (np. uczelnie wyższe, stowarzyszenia czy firmy prywatne). Z drugiej strony urząd miasta, który mógłby być zupełnie nieprzygotowany na zajęcie się sprawą ważną z punktu widzenia samych obywateli. Jednak biorąc pod uwagę realną pozycję samorządów lokalnych wraz z urzędnikami, nierównowaga sił na etapie kampanii może być złudna. Pozycja włodarzy, szczególnie tych sprawujących władzę więcej niż jedną kadencję, a także potencjalne inne atuty gminy jak np. media samorządowe mogą sprawić, że pozycja obu stron będzie zbliżona.

5. Dodatkowe przepisy szczegółowe dla procedury obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej

Niezależnie od powyższych proponcji, które byłyby głównymi wytycznymi dla obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej na poziomie lokalnym należałoby się również zastanowić nad przepisami szczególnymi, uwzględniającymi interesy grup defaworyzowanych, grup mniejszościowych lub grup osób, które łączy jakaś specyficzna, wspólna cecha i w związku z tym mają szczególne interesy. Przyjmując, że dla miasta o populacji 200 tys. mieszkańców liczbę podpisów ustalono na 2000, to dla wskazanych grup można przyjąć liczbę stanowiącą 10 proc. liczby bazowej (a więc 200 podpisów).

Podpisy te musiałyby być uzupełnione o dokument świadczący o specjalnym statusie grupy (np. legitymacja świadcząca o niepełnosprawności, licencja taksówkarska itd.). Taki szczególnie rodzaj obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej dawałby możliwość zmian w przepisach, które bezpośrednio dotyczą tylko konkretnych grup. W przypadku osób, które mieszkają w jednej dzielnicy lub na jednej ulicy, istotnym upodmiotowieniem mogłaby być inicjatywa wprowadzenia zmiany do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, która dotyczyłaby obszaru położonego w sąsiedztwie miejsca, gdzie te osoby zamieszkują. Jeśli inicjatywa obywatelska dotyczy osób, które mieszkają w najbliższym sąsiedztwie i ich wnioski dotyczą budowy obiektu infrastrukturalnego na terenie osiedla to poparcie odpowiedniej liczby osób podpisanymi pod wnioskiem mogłoby z automatu obligować do rozpoczęcia procedury inicjatywy uchwałodawczej.

Mocniejsze instytucjonalne umocowanie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej powinno w konsekwencji powodować obostrzenia nie ograniczające się do większej liczby podpisów koniecznej do wszczęcia procedury. Przeznaczenie potencjalnie dużej ilości środków finansowych na procedowanie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, faza deliberacji oraz ewentualne referendum powinno zapewnić, że projekty będą dotyczyły spraw mających bezpośrednie przełożenie na sytuację mieszkańców danej gminy. Z procedury tej powinny być wyłączone inicjatywy dotyczące kwestii tożsamościowych i historycznych jak np. postawienie pomnika lub nadanie ulicy lub ronda w mieście imienia zasłużonej osoby. Mogą doprowadzić one do silnej polaryzacji społecznej wokół wydarzenia historycznego lub życiorysu potencjalnego patrona ulicy, a nie przekładają się na codzienne życie mieszkańców. Gmina Sopot włączyła tego typu inicjatywy do osobnej procedury opartej o uchwałę rady miasta[19].

Ze względu na koszt wyborów, wartym do rozważenia argumentem byłoby złożenie w ciągu jednej kadencji samorządu projektu uchwały dotyczącego tego samego aktu prawnego tylko raz. Przy obecnie obowiązującej 5-letniej kadencji rad w Polsce oznacza to ograniczenie czasowe, jednak jeśli przyjęty poprzez referendum lokalne akt prawny nie uzyskałby poparcia większości mieszkańców zasadnym byłoby uszanowanie tego werdyktu i danie możliwości na powrót do tematu w kolejnej kadencji. Obawa przed „inflacją projektów” lub nadużywaniem tego instrumentu przez zorganizowane grupy społeczne to istotny argument i nie można go odrzucać. Oczywiście nie ogranicza to możliwości, aby projekty obywatelskie obejmujące zmiany w lokalnym prawodawstwie dotyczące różnych obszarów były procedowane w tym samym czasie. Można określić jeden dzień referendalny dla wszystkich projektów w gminie np. dzień bliski połowie kadencji samorządu. Taki dzień mógłby mieć w razie konieczności miejsce częściej np. pokrywać się corocznym głosowaniem na projekty budżetu obywatelskiego.

Ze względu na częste wykorzystywanie instrumentu obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej przez partie polityczne i inne zorganizowane ruchy polityczne dla swoich celów politycznych warto zastanowić się nad możliwością wyłączenia z możliwości procedowania tego typu uchwał np. na 6 miesięcy przez kolejnymi wyborami samorządowymi. W takim wypadku promocja inicjatyw nie będzie elementem kampanii wyborczej.

Często spotykanym obostrzeniem w USA jest zasada, aby projekt obywatelski wprowadzał zmiany tylko w jednym akcie prawnym. Nierzadko sądy odrzucają inicjatywy, które miałyby powodować zmiany w więcej niż jednej uchwale (Ellis, 2005: 9). Wynika to z chęci zapewnienia, aby a dalszych etapach procedury np. podczas referendum lokalnego obywatele mieli pewność, że zajmują się tylko jedną kwestią. Rozwiązanie to pozwalałoby zachować przejrzystość debaty publicznej.

[19] Uchwała nr XXXIII/443/2017 Rady Miasta Sopotu z dnia 11 września 2017 r. w sprawie zasad nadawania i zmiany nazw ulic, placów, parków i innych terenowych obiektów publicznych położonych na terenie miasta Sopotu

6. Podsumowanie i wnioski

Przedstawione propozycje rodzą wiele pytań, które dotyczą możliwości zastosowania ogólnych założeń do szczegółowych przypadków, jak również kwestii prawnych co do zaproponowanych przepisów. Nie rozważano również w szerszym stopniu idei wprowadzenia podpisu elektronicznego, co według polskich opracowań (Raport 2020) było najczęściej przywoływanym postulatem przez same komitety obywatelskie. Należy wspomnieć jednak, że są już przykłady samorządów, które wprowadziły możliwość popierania inicjatyw w sieci (Kraków).[20] Co więcej, opracowanie dotyczy wprowadzania zmian w prawodawstwie lokalnym, a nie możliwości odwołania niepopularnego polityka ze stanowiska lub kwestii zablokowania wejścia w życie niechcianego prawa. W tym zakresie należałoby zwrócić uwagę na inne instrumenty demokratyczne, takie jak weto ludowe, które jednak obecnie w Polsce nie jest stosowane.

Na wszystkie wątpliwe kwestie może odpowiedzieć dalsza szczegółowa analiza. Jednocześnie autor ma świadomość, że przedstawione propozycje nie są zgodne z aktualnie obowiązującymi ramami prawnymi. Przykładowo ustawa o referendum lokalnym nie pozwala na głosowanie nad projektami uchwał. Art. 9 pkt 2 ustawy mówi, że uchwała o rozpisaniu referendum musi zawierać „pytanie lub pytania referendum albo warianty zaproponowane mieszkańcom jednostki do wyboru” i nie wspomina o pełnych projektach. Inne potencjalne obszary, które według autora opracowania są dyskusyjne przedstawiono poniżej:

1. Co w przypadku jeśli organ stanowiący nie będzie w stanie uchwalić kontrpropozycji ze względu na brak większości w radzie gminy?
2. Czy wojewoda powinien opiniować w zakresie legalności i zgodności z prawem projekty uchwał obywatelskich przed ich złożeniem pod obrady organu przedstawicielskiego?
3. Czy procedura powinna uwzględniać złożenie kontrpropozycji nie tylko ze strony przedstawicieli czyli radnych miejskich, ale również ze strony grup obywateli mających odmienne podejście do tematu niż pierwsza grupa inicjatywna?
4. Jak określić precyzyjnie granicę między powszechną obywatelską inicjatywą uchwałodawczą a specjalną ścieżką dla szeroko pojętych grup mniejszościowych?
5. Czy wyborcy będą chcieli brać udział w referendum dotyczącym bardzo wąskich i specjalistycznych spraw dotyczących spraw niewielkich grup mieszkańców?

Odpowiedzi na przedstawione powyżej pytania, podobnie jak i na inne wątpliwości mogą być przedmiotem specjalnych warsztatów mających na celu doprecyzowanie pomysłów, przeznaczonych dla wszystkich entuzjastów tej inicjatywy. Bardzo wiele zależy od wielkości gminy. Inaczej przepisy mogą wyglądać w małych gminach wiejskich, inaczej w miastach do 20 tys. mieszkańców lub też w dużych miastach powyżej 100 tys. mieszkańców. Warszawa, której ustrój reguluje odrębna ustawa, posiada jednostki pomocnicze mające szerokie własne uprawnienia i status gminny[21]. Jeszcze inaczej należałoby podejść do sprawy uregulowania kwestii obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej na poziomie powiatu oraz województwa.

Proponowane w opracowaniu rozwiązania mogłyby również stanowić wskazówkę dla zmian w procedurze na poziomie centralnym. Droga do zmian w prawodawstwie krajowym zależy od woli zmian ustawodawców na poziomie centralnym. Demokracja wsparta podpisami jest równie ważną częścią demokratycznego sprawowania władzy co głosowanie w wyborach, a przekonanie to powinno mieć odzwierciedlenie w prawodawstwie.

[20] <https://www.radiokrakow.pl/aktualnosci/krakow/krakow-wprowadza-elektroniczny-podpis-pod-obywatelskimi-inicjatywami-uchwalodawczymi> (dostęp 22.03.2023)

[21] Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy. Dz.U. 2002 nr 41 poz. 361

Bibliografia:

- Arczyński, P. (2022). Resolution Initiative (in Direct and Indirect Terms) in the Field of Spatial Development Plans. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio G (Ius)*, 68(2), 9-30.
- Arnold, F., Freier, R. (2013). Signature Requirements and Citizen Initiatives: Quasi-Experimental Evidence from Germany. *Deutsches Institut Für Wirtschaftsforschung*, 1311, 1-38.
- Bakker, J., Denters, B., Oude Vrielink, M., Klok, P. J. (2012). Citizens' Initiatives: How Local Governments Fill their Facilitative Role. *Local Government Studies*, 38(4), 395-414.
- Bisschops, S., Beunen, R. (2019). A new role for citizens' initiatives: the difficulties in co-creating institutional change in urban planning. *Journal of Environmental Planning and Management*, 62(1), 72-87.
- Brodziak, Ł. (2016). Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako element partycypacji obywatelskiej w kontekście kondycji polskiej samorządności lokalnej na poziomie gmin. *Studia Prawa Publicznego*, 3(15), 131-163.
- Burnett, C. M., Kogan, V. (2012). Familiar Choices: Reconsidering the Institutional Effects of the Direct Initiative. *State Politics and Policy Quarterly*, 12(2), 204-224.
- Castell, P. (2016). Institutional framing of citizen initiatives: a challenge for advancing public participation in Sweden. *International Planning Studies*, 21(4), 305-316.
- Christensen, H. S., Jäske, M., Setälä, M., Laitinen, E. (2017). The Finnish Citizens' Initiative: Towards Inclusive Agenda-setting? *Scandinavian Political Studies*, 40(4), 411-433.
- Cybulska, R. (2022). Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako forma współpracy mieszkańców z gminą, powiatem i województwem. *Acta Iuridica Resoviensia*, 37(2), 77-85.
- Ellis A. (2005) The Use and Design of Citizens' Initiatives An International IDEA Working Paper Workshop VI: Representative Democracy, Participatory Methods and Capacity Development for Responsible Politics, Sixth Global Forum on Reinventing Government, Seoul 2005
- Ford, P., Kemokai, T. (2014). Direct democracy: a global comparative study on electoral initiative and referendum mechanisms. (Vol. 2014).
- Gerwin M., Izdebski K., Martela B., Kowalczyk P., (2014). Obywatele decydują - Poradnik działaczy obywatelskich. Instytut Spraw Obywatelskich, Łódź 2014
- Kärkliņa, A. (2017). Requirements to be Set for Voters' Legislative Initiatives in the Republic of Latvia: Legal Regulation, Practice, and Recent Findings of Judicature. *Journal of the University of Latvia. Law*, 10(10), 152-174.
- Kielin-Maziarz, J., Skotnicki, K. (2022). Citizens' Resolution Initiative of the Inhabitants of Local Government Units in Poland. *Studia Iuridica Lublinensia*, 31(5), 155-168.
- Knobloch, K. R., Barthel, M. L., & Gastil, J. (2020). Emanating Effects: The Impact of the Oregon Citizens' Initiative Review on Voters' Political Efficacy. *Political Studies*, 68(2), 426-445.
- Koniuszewska, E. (2019). Citizens' resolution-passing initiative. *Acta Iuris Stetinensis*, 27(3), 101-116.
- Lis-Staranowicz, D., Giżyńska, M. (2020). Local Citizen Initiatives in Poland: The Disparity in Signature Requirements. *Review of European and Comparative Law*, 40(1), 45-66.
- Makowski, G. (2012). Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza – prawo i praktyka. [w:] *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce* Instytut Spraw Publicznych Editors: Anna Olech (pp. 288-312).
- Matsusaka, J. (2005) Direct Democracy Works *Journal of Economic Perspectives*, Volume 19, Number 2, Spring 2005, 185-206
- Najwyższa Izba Kontroli (2019). Informacja o wynikach kontroli NIK. Realizacja zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej. KAP.430.017.2018 Nr ewid. 177/2018/P/18/004/KAP, Warszawa 2019
- Niewiadomska-Cudak, M. (2021). Ewolucja regulacji prawnych dotyczących obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej oraz jej praktyczne zastosowanie na przykładzie projektów uchwałodawczych zaproponowanych przez mieszkańców Łodzi. *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica*, 97, 191-201. https://doi.org/10.1300/J123v53n01_15
- Papadopoulos, Y. (1995). Analysis of Functions and Dysfunctions of Direct Democracy: Top-Down and Bottom-Up Perspectives. *Politics & Society*, 23(4), 421-448.
- Podgórska-Rykała, J. M. (2021). Instytucja obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w jednostkach samorządu terytorialnego stopnia regionalnego. *Studia Prawnicze KUL*, 2(2), 169-185.
- Rachwał, M. (2016). Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w Polsce w świetle prawa – wybrane zagadnienia. *Przegląd Politologiczny*, 1, 21.
- Rachwał, M. (2016). Funkcjonowanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce. Podstawy prawne, praktyka, perspektywy rozwoju. Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2016
- Raport „Inicjatywa ustawodawcza obywateli” (2020) pod red. Anna Rakowska-Trela, Anna Rytel-Warzocho, Krzysztof Skotnicki, Piotr Uziębło, Instytut Spraw Obywatelskich, Łódź-Gdańsk 2020
- Rochat, P., Milic T., Binder B. N. (2022). Die Volksinitiative. Nur ein weiteres parlamentarisches Instrument?. in: Hans-Peter Schaub und Marc Bühlmann (Hrsg.): *Direkte Demokratie in der Schweiz. Neue Erkenntnisse aus der Abstimmungsforschung*. Zürich und Genf: Seismo Verlag, S. 23-42.
- Schaars, C. (2021). *Neighbourhood, and the Citizen Initiative in the Biezen*, Radboud University, Nijmegen 2021
- Trabucco, F. R. (2020). The Latvian direct democracy tools in a comparative european context. In *Onati Socio-Legal Series (Vol. 10, Issue 4)*.
- Wójcik, S. (2021). *Dialog, Strategie, Wartości, Wizerunek Socjologiczna analiza obywatelskich inicjatyw ustawodawczych*. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2021

- Uziębło P. (2011) Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców gminy. Glossa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, sygn. II SA/OI 737/08, Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa 2011, nr 2
- Ziółkowski, D. (2018). Wzmocnienie partycypacji społecznej w samorządzie – wyzwanie dla prawa administracyjnego. Studia Iuridica, 77, 199–215.

Akty prawne:

- Statut Miasta Gdańska uchwalony przez Radę Miasta Gdańska z dnia 26 sierpnia 2010 r. Uchwała nr. LI/1431/10
- Statut Miasta Poznania uchwalony przez Radę Miasta Poznania z dnia 9 listopada 2010 r. Uchwała Nr LXXX/1202/V/2010
- Uchwała nr XXXIII/443/2017 Rady Miasta Sopotu z dnia 11 września 2017 r. w sprawie zasad nadawania i zmiany nazw ulic, placów, parków i innych terenowych obiektów publicznych położonych na terenie miasta Sopotu
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 Nr 16 poz. 95 z późn.zm.)
- Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz.U. 1999 nr 62 poz. 688)
- Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy Dz.U. 2002 nr 41 poz. 361
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. 2018 poz. 130)
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873)
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, sygn. III SA/Wr 584/05
- Wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, sygn. II SA/OI 737/08
- Źródła internetowe:
- <https://healthydemocracy.org/wp-content/uploads/2008OR-M58-Statement-1.pdf>(dostęp 20.03.2023)
- <https://www.kansalaisaloite.fi/fi/ohjeet/briefly-in-english> (dostęp 22.03.2023)
- <https://latvija.lv/pv> (dostęp 22.03.2023)
- <https://participedia.net/method/592> (dostęp 22.03.2023)
- https://www.prezydent.pl/storage/file/core_files/2021/8/5/8e10df648d3b605d4ac6dbef60ff139d/ustawa_projekt_22-07-2011.rtf (dostęp 09.03.2023r)
- <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/forum-debaty-publicznej/samorzad-terytorialny-dla-polski/aktualnosci/inicjatywa-ustawodawcza-prezydenta-rp,23031> (dostęp 09.03.2023r)
- <https://www.rp.pl/polityka/art37294291-2-5-miliona-podpisow-trafi-za-rok-do-sejmowej-niszczarki> (dostęp 27.04.2023r.)
- <https://starysacz.naszops.pl/public/pliki/plik/raport-z-badania-1615465799.pdf>(dostęp 15.03.2023r.)
- <https://www.swissinfo.ch/eng/peoples--will-sets-the-agenda/29903394> (dostęp 22.03.2023r.)
- <https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/1999/404/20220213/en/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-1999-404-20220213-en-pdf-a-2.pdf> (dostęp 13.03.2023r)

O AUTORZE

Szymon Andrzejewski – Absolwent politologii na Uniwersytecie Gdańskim. Kończy pracę doktorską na Socjologicznych Studiach Doktoranckich Uniwersytetu Gdańskiego pod nazwą „Instytucje demokracji bezpośredniej, partycypacyjnej i deliberacyjnej w Gdańsku od 2010 roku” Jest zainteresowany kwestią demokracji, jakością jej funkcjonowania ze szczególnym naciskiem na sferę lokalną, możliwościami zmian instytucji demokratycznych zgodnie z normą deliberacji oraz nowymi możliwościami rozwoju demokracji jak np. koncepcja „augmented democracy”.

Adres mailowy: s.t.andrzejewski@gmail.com

Discord: Szymon Andrzejewski#2387

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

.....
Warszawa, czerwiec 2023

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa

www.frdl.org.pl