

KATARZYNA KACZMARSKA<sup>1</sup>

## Charakter prawny porozumień unijnych partnerów społecznych i europejskich inicjatyw obywatelskich w ramach unijnego procesu ustawodawczego, w odniesieniu do aktualnych oczekiwań społecznych

### 1. Wprowadzenie

W prawie Unii Europejskiej inicjatywę ustawodawczą aktów prawa pochodnego ma zasadniczo Komisja Europejska. Zgodnie z art. 17 ust. 1–2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) „Komisja wspiera ogólny interes Unii i podejmuje w tym celu odpowiednie inicjatywy”. Dlatego „o ile Traktaty nie stanowią inaczej, akty prawodawcze Unii mogą zostać przyjęte wyłącznie na wniosek Komisji”, a „pozostałe akty są przyjmowane na wniosek Komisji, jeśli Traktaty tak stanowią”. Zgodnie z art. 289 ust. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) „w szczególnych przypadkach przewidzianych w Traktatach akty ustawodawcze mogą być przyjmowane z inicjatywy grupy Państw Członkowskich lub Parlamentu Europejskiego, na zalecenie Europejskiego Banku Centralnego lub na wniosek Trybunału Sprawiedliwości lub Europejskiego Banku Inwestycyjnego”. Dodatkowo art. 76 TFUE stanowi, że akty prawne z zakresu współpracy sądowej w sprawach karnych, współpracy policyjnej oraz środki zapewniające współpracę administracyjną w tych dziedzinach mogą być przyjmowane z inicjatywy jednej czwartej państw członkowskich.

Pomimo to na poziomie unijnym partnerzy społeczni oraz obywatele mają możliwość przedkładania swoich propozycji dotyczących przyjęcia określonych regulacji prawa unijnego. Niemniej inicjatywy partnerów społecznych i obywateli muszą zostać zaakceptowane przez Komisję Europejską. A zatem udział tych podmiotów w procesie legislacyjnym nie jest w pełni

---

1 Katarzyna Kaczmarzka – Uczelnia Łazarskiego, ORCID: 0009-0004-4633-7829.

samodzielny i bywa porównywany do prawa pośredniej inicjatywy ustawodawczej, jaką mają Rada Unii Europejskiej (art. 241 TFUE) i Parlament Europejski (art. 225 TFUE)<sup>2</sup>.

W literaturze można odnaleźć opinie wskazujące na „niezadowolający”<sup>3</sup> „wpływ obywateli Unii na kształt unijnego prawodawstwa [...], chociaż zgodnie z art. 10 TUE demokracja przedstawicielska stanowi podstawę funkcjonowania Unii”<sup>4</sup>. Równocześnie zauważa się, że „rola rozwiązania, jakim jest EIO, będzie rosła, a jego niska efektywność, z punktu widzenia deficytu demokracji, może stać się bardziej dotkliwym problemem, aniżeli można było pierwotnie zakładać”<sup>5</sup>.

W związku z powyższym w niniejszym artykule, przy pomocy metody formalno-dogmatycznej oraz historyczno-opisowej, przeanalizowano porozumienia unijnych partnerów społecznych realizowane w drodze decyzji Rady oraz europejską inicjatywę obywatelską (EIO), aby wskazać cel ich ustanowienia i skuteczność jego realizacji. W tym zakresie szczególną uwagę zwrócono na rolę Komisji Europejskiej. Rezultatem tego procesu badawczego jest wskazanie ewentualnych rozbieżności między charakterem wyżej wskazanych inicjatyw, wynikającym z regulacji prawa unijnego, a aktualnymi oczekiwaniami społecznymi.

## 2. Porozumienia unijnych partnerów społecznych wykonywane w drodze dyrektyw

Zgodnie z art. 154 i 155 TFUE Komisja ma za zadanie popierać konsultacje między partnerami społecznymi na poziomie Unii i podejmować wszelkie właściwe środki w celu ułatwienia ich dialogu. Dlatego przed przedstawieniem wniosków w dziedzinie polityki społecznej Komisja konsultuje się z partnerami społecznymi w sprawie możliwego kierunku działania Unii. Jeśli Komisja po przeprowadzeniu tej konsultacji uzna, że działanie Unii jest pożądane, ponownie konsultuje się z partnerami społecznymi, lecz już w sprawie treści rozważanego wniosku. Partnerzy społeczni przesyłają do Komisji opinię lub, w odpowiednim przypadku, zalecenie. W trakcie wskazanych konsultacji partnerzy społeczni mogą poinformować Komisję o swojej woli rozpoczęcia procesu prowadzącego do nawiązania stosunków umownych. Proces ten nie może trwać dłużej niż dziewięć miesięcy, chyba że partnerzy społeczni i Komisja wspólnie zadecydują o jego przedłużeniu. Wykonywanie umów zbiorowych

---

2 Zob. A. Zawidzka-Łojek, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 3: art. 289 (art. 223–358), red. D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel, Warszawa 2012, art. 289.

3 J. Kielin-Maziarz, *Czy europejska inicjatywa obywatelska może służyć zmniejszeniu deficytu demokratycznego w Unii Europejskiej? Uwagi na podstawie wniosku Minority SafePack*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2022, nr 4, t. 84, s. 41.

4 *Ibidem*.

5 J. Kielin-Maziarz, *Czy europejska inicjatywa...*, s. 49.

zawartych na poziomie Unii odbywa się bądź zgodnie z procedurami i praktykami właściwymi dla partnerów społecznych i państw członkowskich, bądź w dziedzinach podlegających art. 153 TFUE w drodze decyzji Rady na wniosek Komisji, gdy wystąpią z takim wspólnym żądaniem strony-sygnatariusze takiej umowy zbiorowej. Rada przy podejmowaniu takich decyzji stanowi jednomyślnie, gdy dana umowa zawiera jedno lub więcej postanowień dotyczących jednej z dziedzin, w których zgodnie z artykułem 153 ust. 2 TFUE wymagana jest jednomyślność. W przypadku tego mechanizmu przyjmowania prawa Unii Parlament Europejski jest jedynie informowany, nie uczestnicząc bezpośrednio w procedurze ustawodawczej.

Powyżej opisany mechanizm, dający możliwość zawierania przez partnerów społecznych porozumień, które mocą decyzji Rady stają się częścią prawa Unii, został zawarty w załączniku do Protokołu w sprawie polityki społecznej Traktatu z Maastricht (1992 r.), a następnie wprowadzony do prawa pierwotnego w ramach Traktatu z Amsterdamu (1997 r.)<sup>6</sup>. Treść tej regulacji oparta była na porozumieniu zawartym w dniu 31 października 1991 r. przez UNICE<sup>7</sup>, ETUC<sup>8</sup> i CEEP<sup>9</sup>. W porozumieniu tym partnerzy społeczni określili zasady przyjmowania prawa Unii w oparciu o porozumienia partnerów społecznych. Z kolei podstawą prawną dla zawarcia tego porozumienia między unijnymi partnerami społecznymi było postanowienie przyjęte w Jednolitym Akcie Europejskim z 1986 r.<sup>10</sup>

W drodze przedmiotowego mechanizmu, tj. zawierania porozumień przez unijnych partnerów społecznych, przyjęto regulacje prawa unijnego

---

6 M. Grzybowski, *Zasada dialogu społecznego w traktatach europejskich, Europejskiej Karcie Społecznej i w praktyce państw europejskich*, w: *W poszukiwaniu dobrego prawa. Księga Jubileuszowa Profesora Mirosława Steca*, t. 1: *Perspektywa publicznoprawna*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Spyra, A. Szumański, Warszawa 2022. Zob. L. Mitrus, *4. Traktat z Maastricht*, w: L. Mitrus, *Wpływ regulacji wspólnotowych na polskie prawo pracy*, Kraków 2006.

7 W dniu 23 stycznia 2007 r. Europejska Unia Konfederacji Przemysłu i Pracodawców (od nazwy w języku francuskim znana pod akronimem UNICE – fr. Union des Industries de la Communauté européenne, ang. Union of Industries of the European Community) zmieniła nazwę na BUSINESSEUROPE.

8 Europejska Konfederacja Związków Zawodowych (EKZZ, ang. European Trade Union Confederation, ETUC).

9 Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych zostało założone w 1961 r. jako Centre Européen des Entreprises Publiques (CEEP, ang. European Centre of Enterprises with Public Participation) – obecnie SGI Europa (ang. SGI Europe, Services of General Interest Europe) – jest międzysektorowym stowarzyszeniem reprezentującym dostawców usług użyteczności publicznej.

10 Jednolity Akt Europejski z dnia 28 lutego 1986 r., który wszedł w życie w dniu 1 lipca 1987 r. (Dz.U. L 169 z 29.6.1987, s. 1–28), wprowadził art. 118b do Traktatu Rzymskiego. Zob. M. Kielbasa, *Prawa socjalne w Unii Europejskiej a granice swobód rynku wewnętrznego* [Rozdział II. Prawa socjalne w porządku prawnym Unii Europejskiej, §3. Prawa socjalne w Unii Europejskiej, 2. Od Jednolitego Aktu Europejskiego do Traktatu z Nicei], Warszawa 2017.

o podstawowym znaczeniu dla stosunków zatrudnienia. Pierwszymi porozumieniami partnerów społecznych, które przyjęto w drodze dyrektyw, były porozumienia ramowe dotyczące urlopu rodzicielskiego (1995 r.)<sup>11</sup>, pracy w niepełnym wymiarze godzin (1997 r.)<sup>12</sup> i pracy na czas określony (1999 r.)<sup>13</sup>. Partnerzy społeczni zawierali również porozumienia sektorowe, wdrożone w drodze dyrektyw, do których należą m.in. porozumienia w sprawie organizacji czasu pracy marynarzy (1999 r.)<sup>14</sup>, organizacji czasu pracy personelu pokładowego w lotnictwie cywilnym (2000 r.)<sup>15</sup> oraz niektórych aspektów warunków pracy pracowników wykonujących pracę w trasie, uczestniczących w świadczeniu interoperacyjnych usług transgranicznych w sektorze kolejowym (2005 r.)<sup>16</sup>. Do porozumień wielosektorowych, wdrażanych za pomocą dyrektyw, należały porozumienia w sprawach zapobiegania zranieniom ostrymi narzędziami w sektorze szpitali i opieki zdrowotnej (2010 r.)<sup>17</sup>, niektórych aspektów organizacji czasu pracy w transporcie wodnym śródlądowym

---

11 Dyrektywa Rady 96/34/WE z dnia 3 czerwca 1996 r. w sprawie porozumienia ramowego dotyczącego urlopu rodzicielskiego zawartego przez UNICE, CEEP oraz ETUC (Dz.U. L 145 z 19.06.1996, s. 4–9).

12 Dyrektywa Rady 97/81/WE z dnia 15 grudnia 1997 r. dotycząca Porozumienia ramowego dotyczącego pracy w niepełnym wymiarze godzin zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców /UNICE/, Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych /CEEP/ oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych /ETUC/ (Dz.U. L 14 z 20.1.1998, s. 9–14).

13 Dyrektywa Rady 99/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. dotycząca Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC) (Dz.U. L 175 z 10.7.1999, s. 43–48).

14 Dyrektywa Rady 1999/63/WE z dnia 21 czerwca 1999 r. dotycząca Umowy w sprawie organizacji czasu pracy marynarzy przyjętej przez Stowarzyszenie Armatorów Wspólnoty Europejskiej (ECSA) i Federację Związków Zawodowych Pracowników Transportu w Unii Europejskiej (FST) – Załącznik: Umowa Europejska w sprawie organizacji czasu pracy marynarzy (Dz.U. L 167 z 2.7.1999, s. 33–37).

15 Dyrektywa Rady 2000/79/WE z dnia 27 listopada 2000 r. dotycząca Europejskiego porozumienia w sprawie organizacji czasu pracy personelu pokładowego w lotnictwie cywilnym, zawartego przez Stowarzyszenie Europejskich Linii Lotniczych (AEA), Europejską Federację Pracowników Transportu (ETF), Europejskie Stowarzyszenie Cockpit (ECA), Stowarzyszenie Linii Lotniczych Regionów Europy (ERA) i Międzynarodowe Stowarzyszenie Przewoźników Lotniczych (IACA) (Dz.U. L 302 z 1.12.2000, s. 57–60).

16 Dyrektywa Rady 2005/47/WE z dnia 18 lipca 2005 r. w sprawie umowy między Stowarzyszeniem Kolei Europejskich (CER) a Europejską Federacją Pracowników Transportu (ETF) w sprawie niektórych aspektów warunków pracy pracowników wykonujących pracę w trasie uczestniczących w świadczeniu interoperacyjnych usług transgranicznych w sektorze kolejowym (Dz.U. L 195 z 27.7.2005, s. 15–17).

17 Dyrektywa Rady 2010/32/UE z dnia 10 maja 2010 r. w sprawie wykonania umowy ramowej dotyczącej zapobiegania zranieniom ostrymi narzędziami w sektorze szpitali i opieki zdrowotnej zawartej między HOSPEEM a EPSU (Dz.U. L 134 z 1.6.2010, s. 66–72).

(2014 r.)<sup>18</sup>, pracy w sektorze rybołówstwa (2016 r.)<sup>19</sup> oraz pracy na morzu (2009 i 2018 r.)<sup>20</sup>.

Już w odniesieniu do pierwszego porozumienia ramowego w sprawie urlopu rodzicielskiego, które zostało przyjęte w formie dyrektywy, UEAPME<sup>21</sup> zakwestionował przed Sądem Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich (SPI) reprezentatywność partnerów społecznych, sygnatariuszy porozumienia. Skarga została oddalona wyrokiem z 1998 r.<sup>22</sup>, gdyż Sąd uznał, że UNICE, która negocjowała porozumienie, była wystarczająco reprezentatywna dla małych i średnich przedsiębiorców<sup>23</sup>. SPI wskazał także, że powinność sprawdzenia, czy Komisja wypełniła zobowiązania traktatowe w zakresie polityki społecznej, ciąży także na Radzie, gdyż bez tego może dojść do przyjęcia aktu zawierającego nieprawidłowości podważające jego legalność<sup>24</sup>. SPI odniósł się zatem pośrednio do roli partnerów społecznych w całej procedurze, podkreślając znaczenie Komisji i Rady.

Jednak nie zawsze negocjacje unijnych partnerów społecznych kończyły się zawarciem porozumienia, które następnie wdrażano w drodze dyrektywy, a kwestia odmowy Komisji wdrożenia porozumienia partnerów społecznych

---

18 Dyrektywa Rady 2014/112/UE z dnia 19 grudnia 2014 r. wykonująca Umowę europejską dotyczącą niektórych aspektów organizacji czasu pracy w transporcie śródlądowym, zawartą przez Europejskie Stowarzyszenie Żeglugi Śródlądowej (EBU), Europejską Organizację Kapitanów (ESO) i Europejską Federację Pracowników Transportu (ETF) (Dz.U. L 367 z 23.12.2014, s. 86–95).

19 Dyrektywa Rady (UE) 2017/159 z dnia 19 grudnia 2016 r. wdrażająca Umowę w sprawie wdrożenia Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej pracy w sektorze rybołówstwa z 2007 r. zawartą dnia 21 maja 2012 r. między Generalną Konfederacją Spółdzielni Rolniczych przy Unii Europejskiej (COGECA), Europejską Federacją Pracowników Transportu (ETF) oraz Stowarzyszeniem Krajowych Organizacji Przedsiębiorstw w Sektorze Rybołówstwa w Unii Europejskiej (Europêche) (Dz.U. L 25 z 31.01.2017, s. 12–25)

20 Dyrektywa Rady 2009/13/WE z dnia 16 lutego 2009 r. w sprawie wdrożenia Umowy zawartej między Stowarzyszeniem Armatorów Wspólnoty Europejskiej (ECSA) a Europejską Federacją Pracowników Transportu (ETF) w sprawie Konwencji o pracy na morzu z 2006 r. oraz w sprawie zmiany dyrektywy 1999/63/WE (Dz.U. L 124 z 20.5.2009, s. 30–50) oraz dyrektywa Rady (UE) 2018/131 z dnia 23 stycznia 2018 r. wdrażająca Umowę zawartą między Stowarzyszeniem Armatorów Wspólnoty Europejskiej (ECSA) a Europejską Federacją Pracowników Transportu (ETF) w sprawie zmiany dyrektywy Rady 2009/13/WE zgodnie z wprowadzonymi w 2014 r. poprawkami do Konwencji o pracy na morzu z 2006 r., zatwierdzonymi przez Międzynarodową Konferencję Pracy w dniu 11 czerwca 2014 r. (Dz.U. L 22 z 26.01.2018, s. 22–28).

21 The European Association of Craft, Small and Medium-Sized Enterprises (Union Européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises, UEAPME) – obecnie SMEunited.

22 Wyrok Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich z dnia 17 czerwca 1998 r. w sprawie T-135/96 UEAPME/Rada.

23 Wyrok SPI w sprawie T-135/96, pkt 105 i 110.

24 Wyrok SPI w sprawie T-135/96, pkt 87.

w drodze dyrektywy stała się przedmiotem kolejnego orzeczenia TSUE<sup>25</sup>. Podstawa rozstrzygnięcia TSUE odnosiła się do przekazanej partnerom społecznym przez Komisję w 2018 r. informacji, że nie zaproponuje Radzie wykonania w drodze dyrektywy porozumienia zawartego przez nich w 2015 r., zatytułowanego „Ogólne ramy informowania urzędników i pracowników rządowej administracji centralnej oraz przeprowadzania z nimi konsultacji”<sup>26</sup>. W ramach postępowania sądowego stwierdzono, że przyjęty w regulacji traktatowej model unijnego dialogu społecznego nie może być utożsamiany z typowymi rokowaniami zbiorowymi, gdyż jest „nierozzerwalnie związany z impulsem nadawanym przez Komisję”<sup>27</sup>. Art. 155 ust. 2 TFUE przyznaje Komisji szczególną kompetencję, która jest podobna do „prawa inicjatywy ogólnej przewidzianego w art. 17 ust. 2 TUE w odniesieniu do przyjmowania aktów ustawodawczych, ponieważ istnienie wniosku Komisji jest warunkiem wstępnym przyjęcia decyzji przez Radę na podstawie tego postanowienia”<sup>28</sup>. Zobowiązanie Komisji do „automatycznego” przedłożenia Radzie wniosku o wdrożenie w drodze dyrektywy porozumienia zawartego między partnerami społecznymi byłoby sprzeczne z zasadą niezależności Komisji w wypełnianiu jej obowiązków. Oznaczałoby to także przyznanie partnerom społecznym prawa inicjatywy ustawodawczej, którego nie mają<sup>29</sup>. Z kolei Rzecznik Generalny Priit Pikamäe, w opinii przedstawionej w postępowaniu przed TSUE<sup>30</sup>, zauważył, że porozumienia zawarte przez partnerów społecznych wywołują skutek wyłącznie między jego stronami. Tymczasem przyjęte na podstawie takich porozumień dyrektywy wywołują skutki w odniesieniu do całej Unii, jako unijne akty prawne (art. 288 TFUE). Dlatego „Komisja powinna czuwać nad tym, by zobowiązania podjęte przez partnerów społecznych odpowiadały ogólnemu interesowi Unii”<sup>31</sup>, zgodnie z art. 17 ust. 1 TUE. TSUE wyjaśnił, że Komisja, w ramach swoich uprawnień, ocenia nie tylko

---

25 Wyrok Sądu Unii Europejskiej z dnia 24 października 2019 r. w sprawie T-310/18 European Federation of Public Service Unions (EPSU) oraz Jan Goudriaan/Komisja Europejska oraz wyrok TSUE z dnia 2 września 2021 r. w sprawie C-928/19 P European Federation of Public Service Unions (EPSU)/Komisja Europejska.

26 Porozumienie „Ogólne ramy informowania urzędników i pracowników rządowej administracji centralnej oraz przeprowadzania z nimi konsultacji” z dnia 21 grudnia 2015 r., zawarte przez delegację związków zawodowych administracji krajowej i europejskiej (DSANE) oraz europejskich pracodawców administracji publicznej (EAPE).

27 Opinia Rzecznika Generalnego Priita Pikamäe przedstawiona w dniu 20 stycznia 2021 r. w sprawie C-928/19 P, pkt 57.

28 Wyrok TSUE w sprawie C-928/19 P, pkt 47.

29 Wyrok TSUE w sprawie C-928/19 P, pkt 62, 73–74; inicjatywy ustawodawczej nie mają też w tej procedurze Parlament Europejski, który tylko jest informowany o wykonaniu porozumienia, i Rada, która podejmuje decyzję, lecz na wniosek Komisji (art. 155 ust. 2 TFUE).

30 Opinia Rzecznika Generalnego Priita Pikamäe przedstawiona w dniu 20 stycznia 2021 r. w sprawie C-928/19 P, pkt 72.

31 Opinia Rzecznika Generalnego Priita Pikamäe w sprawie C-928/19 P, pkt 72.



zgodność klauzul porozumienia z prawem, ale także może dokonywać tej oceny pod kątem politycznych, gospodarczych czy społecznych kierunków działań Unii<sup>32</sup>. W konsekwencji TSUE wskazał na szeroki zakres uprawnień Komisji do badania wniosku partnerów społecznych, gdyż „art. 155 TFUE jedynie angażuje partnerów społecznych w proces przyjmowania niektórych aktów o charakterze nieustawodawczym”<sup>33</sup>, nie dając podstaw do przyjmowania przez samych partnerów społecznych aktów prawnych rodzących skutki prawne dla osób trzecich<sup>34</sup>.

Należy zatem stwierdzić, że unijni partnerzy społeczni zostali skutecznie włączeni w dialog z instytucjami unijnymi, lecz bez wsparcia Komisji i akceptacji Rady inicjatywa partnerów społecznych nie przekształci się w obowiązujące na poziomie Unii prawo.

### 3. Europejska inicjatywa obywatelska (EIO)

Zgodnie z art. 10 ust. 1 TUE podstawą Unii jest system demokracji przedstawicielskiej. Niemniej system ten „został uzupełniony na podstawie traktatu z Lizbony o instrumenty demokracji uczestniczącej”<sup>35</sup>, w celu wzmocnienia „demokratycznej struktury Unii Europejskiej”<sup>36</sup>. Do tych instrumentów zalicza się EIO, określana także „europejską inicjatywą prawodawczą lub ustawodawczą”<sup>37</sup>, która ma zapewniać „możliwość zbliżenia Unii do obywateli”<sup>38</sup>. Zgodnie z art. 11 ust. 4 TUE co najmniej 1 milion obywateli Unii, mających obywatelstwo znacznej liczby państw członkowskich, może zwrócić się do Komisji o przedłożenie, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, które zdaniem obywateli wymagają aktu prawnego Unii. Dlatego EIO jest określana „inicjatywą niesformułowaną”<sup>39</sup>, gdyż stanowi jedynie wniosek o przyjęcie określonej regulacji, a „przeprowadzenie dalszej procedury prawodawczej pozostawione jest właściwym organom prawodawczym”<sup>40</sup>.

32 Wyrok TSUE w sprawie C-928/19 P, pkt 98 (wyrok Sądu UE w sprawie T-310/18, pkt 79).

33 Wyrok Sądu UE w sprawie T-310/18, pkt 89.

34 *Ibidem*.

35 Wyrok TSUE z dnia 19 grudnia 2019 r. w sprawie C-418/18 P P.G.Puppinck/ Komisja Europejska, pkt 64; zob. J. Barcz, *Inicjatywa obywatelska – aspekty prawne i instytucjonalne*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 10, s. 16–25.

36 Zielona księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej (11.11.2009 r., COM(2009)622), s. 2. Zob. J. Barcz, *Inicjatywa...*, s. 16–25.

37 R. Grzeszczak, [w:] *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, red. D. Kornobis-Romanowska, Warszawa 2023, art. 11.

38 Wniosek rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej (31.3.2010 r., COM(2010)119), s. 2.

39 M. Szewczyk, *Kilka uwag na temat instytucji obywatelskiej inicjatywy prawodawczej w Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 4, s. 105.

40 *Ibidem*.

Równocześnie wskazuje się, że EIO „ma charakter podobny do tzw. pośredniej inicjatywy legislacyjnej”<sup>41</sup>, a zakres europejskiej inicjatywy obywatelskiej jest ograniczony do obszarów, w których Komisja dysponuje inicjatywą legislacyjną<sup>42</sup>. Prawo obywateli w ramach tej instytucji jest porównywalne z prawem, jakie przysługuje Parlamentowi Europejskiemu<sup>43</sup> oraz Radzie<sup>44</sup> w odniesieniu do Komisji, gdyż nie wynika z niego obowiązek Komisji do wystąpienia z inicjatywą legislacyjną<sup>45</sup>. Równocześnie zauważa się, że podobnie jak prawo do złożenia petycji do Parlamentu Europejskiego<sup>46</sup>, zadaniem EIO jest „wspieranie uczestnictwa obywateli w procesie demokratycznym i promowanie dialogu między obywatelami a instytucjami Unii”<sup>47</sup>. Niemniej w ramach EIO możliwe jest zwrócenie się bezpośrednio do „Komisji o przedłożenie wniosku dotyczącego unijnego aktu prawnego w celu wprowadzenia w życie traktatów”<sup>48</sup>. W odróżnieniu od decyzji Komisji w sprawie rejestracji inicjatywy i komunikatu Komisji w sprawie EIO, która otrzymała wymagane poparcie, decyzja Parlamentu Europejskiego w sprawie petycji złożonej zgodnie z warunkami art. 227 TFUE nie podlega kontroli sądu unijnego<sup>49</sup>. Wynika to z faktu, iż wnioski w sprawie rejestracji EIO podlega konkretnym wymaganiom i zasadom proceduralnym, nałożonym także na Komisję, natomiast „Parlament dysponuje swobodnym uznaniem o charakterze politycznym w kwestii biegu, jaki może nadać [...] petycji”<sup>50</sup>.

Po wprowadzeniu EIO w literaturze wskazywano, że jej rozpowszechnienie będzie zależało od „wykształcenia się świadomości »ogólnoeuropejskiej«”<sup>51</sup>. Podkreślano także polityczną wagę takich inicjatyw i nikt

---

41 J. Barcz, *Inicjatywa...*, s. 16–25.

42 *Ibidem*.

43 Zgodnie z art. 225 TFUE Parlament Europejski może żądać od Komisji przedłożenia wszelkich właściwych propozycji w kwestiach, co do których uważa on, że akt Unii jest niezbędny w celu wykonania Traktatów – jeżeli Komisja nie przedłoży wniosku, zawiadamia o tym Parlament Europejski, podając uzasadnienie.

44 Zgodnie z art. 241 TFUE Rada może zażądać od Komisji przeprowadzenia wszelkich analiz, które uzna za pożądane dla realizacji wspólnych celów i przedłożenia jej wszelkich właściwych propozycji – jeżeli Komisja nie przedłoży propozycji, zawiadamia o tym Radę, podając uzasadnienie.

45 J. Barcz, *Inicjatywa...*, s. 16–25; wyrok TSUE w sprawie C-418/18 P, pkt 57, 61.

46 Wyrok TSUE z dnia 12 września 2017 r. w sprawie C-589/15 P Anagnostakis/Komisja Europejska, pkt 24.

47 Wyrok TSUE w sprawie C-418/18 P, pkt 65; zob. R. Grzeszczak, w: *Traktat...*, art. 11 (11.1. Uwagi ogólne).

48 Motyw 1 rozporządzenia 211/2011 w sprawie inicjatywy obywatelskiej.

49 Zob. wyrok TSUE z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie C-261/13 P Schönberger/Parlament, pkt 24; wyrok TSUE w sprawie C-418/18 P, pkt 90.

50 Wyrok TSUE C-261/13 P, pkt 24; a także wyrok TSUE w sprawie C-418/18 P, pkt 91.

51 K. Kowalik-Bańczyk, w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1: *art. 1–89*, red. D. Miąsik, N. Półtorak, A. Wróbel, Warszawa 2012, art. 24.



prawdopodobieństwo pomijania ich przez Komisję<sup>52</sup>. Wskazywano na „szansę [EIO] zwiększenia społecznej aprobaty dla procesu integracji europejskiej, wzmacniając tym samym ten aspekt legitymowania Unii Europejskiej”<sup>53</sup>. Z kolei w nowszych wypowiedziach doktryny zauważa się, że „pokłady społecznej aktywności związanej ze składaniem inicjatyw obywatelskich są wykorzystane nieefektywnie”<sup>54</sup>, a „instrument ten w znikomym stopniu przyczynił się do wzmocnienia demokracji i redukcji jej deficytu na poziomie UE”<sup>55</sup>. Podkreśla się, że przy realizacji EIO występuje szereg problemów natury prawnej, biurokratycznej oraz technicznej<sup>56</sup>, a „czas potrzebny na dostarczenie jej [EIO] rezultatów może być bardzo długi”<sup>57</sup>. Zastrzeżenie budzi także pozycja Komisji w procedurze oraz jej podejście do tego mechanizmu prawnego, gdyż Komisja wydaje się traktować EIO jako rozwiniętą formę konsultacji społecznych<sup>58</sup>. Wskazuje się na częste wychodzenie inicjatyw poza kompetencje Komisji, a także komplikowanie i wydłużanie unijnego procesu legislacyjnego poprzez wprowadzanie do niego kolejnych uczestników<sup>59</sup>.

Zgodnie z aktualnymi danymi zawartymi na stronie internetowej Komisji, od przyjęcia rozporządzenia 211/2011 zostało zarejestrowanych 114 inicjatyw, z czego jedynie w przypadku 10 (po uzyskaniu wymaganej liczby poparcia) Komisji wydała komunikat<sup>60</sup>. Z danych tych wynika także, że

---

52 *Ibidem*.

53 M. Witkowska, *Regulacja europejskiej inicjatywy obywatelskiej przykładem oddziaływania społeczeństwa obywatelskiego w Unii Europejskiej*, w: *Europa dla młodych – szansa ou d'illusion*, red. A. Olejniczak, Ł. Zamęcki, Warszawa 2013, s. 43.

54 M. Zdanowicz, *Europejska inicjatywa obywatelska. Nieefektywnie wykorzystane pokłady społecznej aktywności*, „Przegląd Europejski” 2018, nr 2, s. 106.

55 T. Kubin, *Znaczenie europejskiej inicjatywy obywatelskiej w kontekście deficytu demokracji w Unii Europejskiej*, „Politeja” 2018, nr 3(54), t. 15, s. 118.

56 R. Grzeszczak, w: *Traktat...*, art. 11.

57 T. Kubin, *Znaczenie...*, s. 117.

58 J. Kielin-Maziarz, *Czy europejska inicjatywa...*, s. 49.

59 R. Grzeszczak, w: *Traktat...*, art. 11.

60 Europa wolna od futer, ECI(2022)000002; Za kosmetykami bez okrucieństwa wobec zwierząt i Europą bez testów na zwierzętach, ECI(2021)000006; Nie dla obcinania płetw rekinów i handlu nimi, ECI(2020)000001; Ratujmy pszczoły i rolników! W kierunku przyjaznego dla pszczół rolnictwa służącego zdrowemu środowisku, ECI(2019)000016; Koniec epoki kłatkowej, ECI(2018)000004; Zakaz stosowania glifosatu i ochrona ludzi i środowiska przed toksycznymi pestycydami, ECI(2017)000002; Minority SafePack – milion podpisów za różnorodnością w Europie, ECI(2017)000004; Stop Wiwieskcji, ECI(2012)000007; Dostęp do wody i kanalizacji jest prawem człowieka! Woda jest dobrem publicznym, nie towarem!, ECI(2012)000003; Jeden z Nas, ECI(2012)000005, [https://citizens-initiative.europa.eu/find-initiative\\_pl?STATUS\[0\]=ANSWERED](https://citizens-initiative.europa.eu/find-initiative_pl?STATUS[0]=ANSWERED) (dostęp: 26.06.2024).

23 inicjatywy nie zostały zarejestrowane<sup>61</sup>, a 25 inicjatyw wycofano<sup>62</sup>. Natomiast ze sprawozdania Komisji z 2023 r. wynika, że wśród samych organizatorów silną reprezentację miały osoby w wieku poniżej 30. roku życia – 21% organizatorów, a 50% to osoby powyżej 40. roku życia, przy czym największa liczba organizatorów posiadała obywatelstwo Włoch, następnie Niemiec, Francji i Hiszpanii<sup>63</sup>. Można zatem stwierdzić, że instrument ten cieszy się znacznym zainteresowaniem obywateli Unii. Na razie jednak środek ten nie wydaje się efektywnym narzędziem kształtowania unijnych regulacji prawnych.

Podstawy regulacji europejskiej inicjatywy obywatelskiej zawarte są w art. 11 ust. 4 TUE<sup>64</sup> oraz art. 24 akapit pierwszy TFUE. Na podstawie art. 24 TFUE przyjęto rozporządzenie 211/2011 w sprawie inicjatywy obywatelskiej<sup>65</sup>, zastąpione z dniem 1 stycznia 2020 r. przez rozporządzenie 2019/788 w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej<sup>66</sup>. W polskim porządku prawnym zastosowanie rozporządzenia z 2011 r. umożliwiła ustawa z dnia 4 kwietnia 2014 r. o europejskiej inicjatywie obywatelskiej<sup>67</sup>.

Zgodnie z rozporządzeniem 211/2011 celem przedłożenia EIO jest stworzenie przez organizatorów komitetu obywatelskiego, w którego skład wchodzi co najmniej siedem osób zamieszkałych w co najmniej siedmiu różnych państwach członkowskich. Następnie organizatorzy dokonują rejestracji inicjatywy w rejestrze Komisji. Do warunków rejestracji zalicza się wymóg, aby proponowana inicjatywa obywatelska nie wykraczała w sposób oczywisty poza kompetencje Komisji w zakresie przedkładania wniosku dotyczącego unijnego aktu prawnego w celu wprowadzenia w życie traktatów, nie była oczywistym

---

61 [https://citizens-initiative.europa.eu/find-refused-requests-for-registration\\_pl](https://citizens-initiative.europa.eu/find-refused-requests-for-registration_pl) (dostęp: 26.06.2024).

62 [https://citizens-initiative.europa.eu/find-initiative\\_pl?CATEGORY%5B0%5D=any&STATUS%5B0%5D=WITHDRAWN&SECTION=ALL](https://citizens-initiative.europa.eu/find-initiative_pl?CATEGORY%5B0%5D=any&STATUS%5B0%5D=WITHDRAWN&SECTION=ALL) (dostęp: 26.06.2024).

63 Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące stosowania rozporządzenia (UE) 2019/788 w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej (6.12.2023 r., COM(2023) 787), s. 5, 34–35.

64 Zob. R. Grzeszczak, w: *Traktat...*, art. 11 (11.2. Ewolucja).

65 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej (Dz.U. L 65 z 11.3.2011, s. 1) wraz z rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) nr 1179/2011 z dnia 17 listopada 2011 r. ustanawiające specyfikacje techniczne w odniesieniu do systemów zbierania deklaracji online na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 w sprawie inicjatywy obywatelskiej (Dz.U. L 301 z 18.11.2011, s. 3).

66 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/788 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej (Tekst mający znaczenie dla EOG.) (Dz.U. L 130 z 17.5.2019, p. 55–81) wraz z rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) 2019/1799 z dnia 22 października 2019 r. ustanawiające specyfikacje techniczne w odniesieniu do indywidualnych systemów zbierania deklaracji online na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/788 w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej (C/2019/7454) (Dz.U. L 274 z 28.10.2019, p. 3–8).

67 Ustawa z dnia 4 kwietnia 2014 r. o europejskiej inicjatywie obywatelskiej (Dz.U. z 2016 r. poz. 861).

nadużyciem, czy też oczywiście niepoważna lub dokuczliwa, a także nie była w sposób oczywisty sprzeczna z wartościami Unii. Jeżeli nie zostały spełnione wskazane warunki, Komisja odmawia rejestracji. Warto zauważyć, że już na gruncie regulacji z 2011 r. TSUE wskazał, iż rozporządzenie 211/2011 „nie przewiduje wyraźnie możliwości dokonania przez Komisję [...] częściowej rejestracji proponowanej EIO”<sup>68</sup>. Mimo to w ocenie TSUE taka częściowa rejestracja powinna być możliwa<sup>69</sup>, gdyż wynika to z wykładni przepisów i celów realizowanych przez EIO, wskazanych w motywach 1 i 2 rozporządzenia, a mianowicie „zachęcanie obywateli do udziału w życiu demokratycznym Unii oraz zwiększenie dostępności Unii, w sposób zapewniający łatwy dostęp do EIO”<sup>70</sup>. Dlatego możliwość częściowej rejestracji inicjatywy przewidziano w art. 6 ust. 4 lit. b) rozporządzenia 2019/788.

W zakresie odmowy rejestracji inicjatywy obywatelskiej TSUE wskazał, że „uzasadnienie [odmowy] powinno być dostosowane do charakteru rozpatrywanego aktu i przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji [Komisji], która wydała akt, pozwalając zainteresowanym poznać podstawy podjętej decyzji, a właściwemu sądowi dokonać jej kontroli”<sup>71</sup>. Na tym etapie postępowania Komisja nie bada „czy przedstawiono dowód wszystkich podniesionych okoliczności faktycznych ani czy uzasadnienie tej propozycji i proponowanych środków jest wystarczające”<sup>72</sup>. Wynik analizy Komisji powinien wskazywać, czy „z obiektywnego punktu widzenia takie środki rozpatrywane w sposób abstrakcyjny mogłyby zostać podjęte na podstawie traktatów”<sup>73</sup>. Przy czym warunki rejestracji EIO, a w szczególności konstruowanie uzasadnienia odmowy rejestracji inicjatywy, powinny być interpretowane tak, aby umożliwić łatwy dostęp do tego instrumentu prawnego i zachęcać obywateli do aktywnego uczestniczenia w życiu demokratycznym Unii<sup>74</sup>. Dlatego uzasadnienie Komisji powinno umożliwiać organizatorom poznanie powodów decyzji, lecz nie wynika z tego obowiązek odniesienia się do wszystkich okoliczności i podstaw prawnych wskazanych we wniosku<sup>75</sup>.

---

68 Wyrok TSUE z dnia 22 lutego 2024 r. w sprawie C-54/22 P Rumunia/Komisja Europejska, pkt 62.

69 *Ibidem*, pkt 65.

70 *Ibidem*, pkt 64.

71 Wyrok TSUE w sprawie C-589/15 P, pkt 28.

72 Wyrok TSUE z dnia 7 marca 2019 r. w sprawie C-420/16 P Balázs-Árpád Izsák i Attila Dabis/Komisja Europejska, pkt 62.

73 Wyrok TSUE w sprawie C-420/16 P, pkt 62; wyrok TSUE z dnia 20 stycznia 2022 r. w sprawie C-899/19 P Rumunia/Komisja Europejska, pkt 46.

74 Wyrok TSUE w sprawie C-899/19 P, pkt 44; wyrok TSUE w sprawie C-589/15 P, pkt 49; wyrok TSUE w sprawie C-420/16 P, pkt 53.

75 Wyrok TSUE w sprawie C-589/15 P, pkt 29; wyrok TSUE w sprawie C-899/19 P, pkt 76; zob. N. Vogiatzis, *Between Discretion and Control: Reflections on the Institutional Position of the Commission within the European Citizens' Initiative Process*, „European Law Journal” 2017, nr 23, s. 250–271.

Po dokonaniu rejestracji inicjatywy organizatorzy rozpoczynają zbieranie od sygnatariuszy deklaracji poparcia dla proponowanej inicjatywy obywatelskiej w okresie nieprzekraczającym 12 miesięcy. Sygnatariusze inicjatywy obywatelskiej muszą pochodzić z co najmniej jednej czwartej państw członkowskich, a w co najmniej jednej czwartej z tych państw liczba sygnatariuszy ma obejmować co najmniej minimalną liczbę obywateli określoną w załączniku I do rozporządzenia.

Kolejnym etapem jest przedłożenie przez organizatorów inicjatywy Komisji, która wydaje komunikat zawierający prawne i polityczne wnioski, a także informacje na temat ewentualnych działań, jakie zamierza podjąć, oraz uzasadnienie podjęcia lub niepodjęcia tych działań<sup>76</sup>. TSUE wskazał, że ponieważ Komisja ma szeroki zakres uznania do podjęcia działań w ramach EIO, wydany przez nią „komunikat podlega ograniczonej kontroli ze strony sądów Unii, mającej na celu sprawdzenie w szczególności, czy jego uzasadnienie jest wystarczające”<sup>77</sup>. W tym zakresie TSUE wyjaśnił, że w kontekście art. 17 ust. 1 TUE oraz „z samego brzmienia art. 11 ust. 4 TUE jasno wynika, że celem EIO jest »zwrócenie się« do Komisji o przedłożenie odpowiedniego wniosku w celu stosowania traktatów, a nie [...] zobowiązanie tej instytucji do podjęcia działań przewidzianych w [...] EIO”<sup>78</sup>. Dlatego TSUE podkreślił, że „przedstawienie przez Komisję wniosku dotyczącego aktu prawnego Unii w następstwie EIO jest fakultatywne”<sup>79</sup>. Wyjaśniając swoje stanowisko, TSUE zauważył, że „auto-rzy traktatów nie zamierzali poprzez ustanowienie tego mechanizmu pozbawić Komisji uprawnień w zakresie [quasi-monopolu] inicjatywy prawodawczej przyznanych jej na mocy art. 17 TUE”<sup>80</sup>. Wartość tego mechanizmu opiera się bowiem „na możliwościach i szansach, jakie stwarza on obywatelom Unii w zakresie wszczynania debaty politycznej w instytucjach Unii bez konieczności oczekiwania na uruchomienie procedury prawodawczej”<sup>81</sup>. W tym zakresie regulacja EIO przewiduje, że Komisja przyjmuje organizatorów na odpowiednim szczeblu, aby umożliwić im szczegółowe wyjaśnienie celów inicjatywy, podaje komunikat do wiadomości publicznej i przekazuje go nie tylko organizatorom, ale także Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu i Komitetowi Regionów. Dodatkowo umożliwia organizatorom przedstawienie inicjatywy obywatelskiej na wysłuchaniu

---

<sup>76</sup> Zob. K. Piwoński, *Charakter i skutki Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej. Glosa do wyroku TS z dnia 19 grudnia 2019 r., C-418/18, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 8, s. 47–52.*

<sup>77</sup> Wyrok Sądu UE z dnia 9 listopada 2022 r. w sprawie T-158/21 *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe*/Komisja Europejska, pkt 21; wyrok TSUE w sprawie C-418/18 P, pkt 88–89.

<sup>78</sup> Wyrok TSUE w sprawie C-418/18 P, pkt 57.

<sup>79</sup> Wyrok TSUE w sprawie C-418/18 P, pkt 57.

<sup>80</sup> Wyrok TSUE w sprawie C-418/18 P, pkt 65 i 63.

<sup>81</sup> Wyrok TSUE w sprawie C-418/18 P, pkt 70.

publicznym<sup>82</sup>. Dlatego też w opinii Rzecznika Generalnego Michała Bobeka „miernikiem sukcesu europejskiej inicjatywy obywatelskiej jest nie tylko to, czy zostaje ona przekształcona w formalny wniosek dotyczący aktu prawnego, ale też demokratyczna debata, jaką wszczyna”<sup>83</sup>.

W rozporządzeniu 2019/788 zachowano wyżej wskazany schemat procedury, wzbogacając go m.in. o możliwość dokonania zmiany, utrzymania albo wycofania pierwotnej inicjatywy przez organizatorów w związku z oceną Komisji, że wykracza ona w sposób oczywisty poza uprawnienia Komisji. W ocenie Komisji wprowadzone do regulacji prawa wtórno zmiany spowodowały znaczny spadek odmów rejestracji inicjatyw rozpatrywanych na podstawie przepisów nowego rozporządzenia, a w konsekwencji spraw wnoszonych do Sądu UE<sup>84</sup>. Zgodnie z danymi Komisji<sup>85</sup> w okresie 2020–2023 zarejestrowano 37 inicjatyw, z czego tylko w jednym przypadku wnioski o rejestrację zostały odrzucone<sup>86</sup>. W tym też okresie Komisja wydała sześć komunikatów w sprawie inicjatyw, przy łącznej liczbie 10, które od 2012 r. uzyskiwały wymagany próg milionowego poparcia<sup>87</sup>. Natomiast efektem podjętych inicjatyw<sup>88</sup> w zakresie regulacji prawnych było wprowadzenie zmienionej dyrektywy w sprawie wody pitnej<sup>89</sup> – w następstwie europejskiej inicjatywy dotyczącej prawa do

---

82 Art. 14 i 15 rozporządzenia 2019/788 (wcześnie art. 10 i 11 rozporządzenia 211/2011).

83 Opinia Rzecznika Generalnego Michała Bobeka przedstawiona w dniu 29 lipca 2019 r. w sprawie C-418/18 P P.G. Puppinck/Komisja Europejska, pkt 78.

84 Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów na podstawie art. 25 TFUE w sprawie postępów w skutecznym korzystaniu z obywatelstwa Unii Europejskiej w latach 2020–2023 (6.12.2023 r., COM(2023) 931), s. 46.

85 Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące stosowania rozporządzenia (UE) 2019/788 w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej (6.12.2023 r., COM(2023) 787), s. 2. Źródło: *Review of the Application of the European Citizens' Initiative Regulation. Key Facts & Figures 2020–2023*, 6.12.2023, [https://citizens-initiative.europa.eu/spread-word/communication-material\\_pl#Infografiki-i-zestawienia-informacji](https://citizens-initiative.europa.eu/spread-word/communication-material_pl#Infografiki-i-zestawienia-informacji) (dostęp: 26.06.2024).

86 Decyzja Komisji (UE) 2021/2314 z dnia 14 grudnia 2021 r. w sprawie *Inicjatywy Eve na rzecz ustanowienia prawa do decydowania*, [https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/1644\\_pl](https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/1644_pl) (dostęp: 26.06.2024).

87 Sprawozdanie Komisji... (6.12.2023 r., COM(2023) 787), s. 2; zob. *Review...*, 6.12.2023, [https://citizens-initiative.europa.eu/spread-word/communication-material\\_pl#Infografiki-i-zestawienia-informacji](https://citizens-initiative.europa.eu/spread-word/communication-material_pl#Infografiki-i-zestawienia-informacji) (dostęp: 26.06.2024).

88 Sprawozdanie Komisji... (6.12.2023 r., COM(2023) 787), s. 3. Zob. Infografiki i zestawienia informacji Komisji, *Zestawienie informacji fakty i mity – mit 04. Działania podjęte w odpowiedzi na inicjatywy, które osiągnęły wymagane poparcie, były rozczarowujące*, [https://citizens-initiative.europa.eu/spread-word/communication-material\\_pl#Infografiki-i-zestawienia-informacji](https://citizens-initiative.europa.eu/spread-word/communication-material_pl#Infografiki-i-zestawienia-informacji) (dostęp: 26.06.2024).

89 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2184 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (wersja przekształcona) (Dz.U. L 435 z 23.12.2020, s. 1).



wody („Right2Water”)<sup>90</sup>, a także przyjęcie rozporządzenia w sprawie przejrzystości i zrównoważonego charakteru unijnej oceny ryzyka w łańcuchu żywnościowym<sup>91</sup> – wynik realizacji inicjatywy w sprawie zakazu stosowania glifosatu<sup>92</sup>.

Nie można mieć zatem wątpliwości, że skutecznie realizowanym celem EIO jest zwiększenie zaangażowania obywateli UE w dialog z unijnymi instytucjami i uczestnictwo w demokratycznych formach funkcjonowania Unii. Ponieważ to Komisja decyduje, w jakim zakresie inicjatywy obywateli mogą przekształcić się w konkretne rozwiązania prawne lub działania na poziomie unijnym, dlatego proponuje się, aby „w nazwie instrumentu pominięto [...] słowo „»inicjatywa«”<sup>93</sup>. Wskazuje się, że odpowiedniejsza byłaby nazwa odwołująca się do nastawienia EIO na kreowanie unijnych programów lub wyznaczanie kierunków działań na poziomie Unii, bez sugerowania jej legislacyjnego charakteru<sup>94</sup>.

#### 4. Wnioski

Zarówno w zakresie europejskiej inicjatywy obywatelskiej, jak i mechanizmu wykonywania porozumień unijnych partnerów społecznych w drodze decyzji Rady, wyznaczona została granica uczestnictwa tych podmiotów w procesie prawodawczym Unii. W konsekwencji, w zakresie porównania skuteczności obu mechanizmów prawotwórczych, można dojść do wniosku, iż bez wsparcia instytucji unijnych oraz państw członkowskich<sup>95</sup> mechanizmy te jedynie przy-

---

90 *Right2Water (Dostęp do wody i kanalizacji jest prawem człowieka! Woda jest dobrem publicznym, nie towarem!)* była pierwszą europejską inicjatywą obywatelską, która po uzyskaniu poparcia ponad 1,6 miliona obywateli została oficjalnie przedłożona Komisji przez organizatorów w dniu 20 grudnia 2013 r. (Komunikat Komisji z 19.3.2014 r., COM(2014) 177, [https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2012/000003\\_en](https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2012/000003_en) (dostęp: 26.06.2024)).

91 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1381 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie przejrzystości i zrównoważonego charakteru unijnej oceny ryzyka w łańcuchu żywnościowym (Dz.U. L 231 z 6.9.2019, s. 1).

92 *Zakaz stosowania glifosatu i ochrona ludzi i środowiska przed toksycznymi pestycydami* to europejska inicjatywa obywatelska, która została przedłożona Komisji w dniu 6 października 2017 r. po zebraniu 1 070 865 deklaracji poparcia (Komunikat Komisji z 12.12.2017 r., C(2017) 8414, [https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2017/000002\\_pl](https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2017/000002_pl) (dostęp: 26.06.2024)).

93 J. Hiry, *The European Citizens' Initiative: No Real Right of Initiative but at Least More Significant than a Petition to the Parliament?*, 5.02.2020, European law blog. News and comments on EU law (tłumaczenie własne, <https://europeanlawblog.eu/2020/02/05/the-european-citizens-initiative-no-real-right-of-initiative-but-at-least-more-significant-than-a-petition-to-the-parliament/>) (dostęp: 26.06.2024)).

94 *Ibidem*.

95 B. Surdykowska, *Niejasna przyszłość autonomii europejskich partnerów społecznych. W oczekiwaniu na wyrok w sprawie EPSU v. Komisja Europejska*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2020, nr 12, s. 8.



czynią się do kreowania debaty politycznej oraz aktywizowania obywateli, a w praktyce grup społecznych lub grup interesów<sup>96</sup>, do uczestnictwa w dialogu z instytucjami Unii Europejskiej<sup>97</sup>.

Należy jednak brać pod uwagę zarówno aspiracje prawodawcze obywateli, jak i parterów społecznych (wyrażane przez przedstawicieli doktryny<sup>98</sup>), pojawiające się w ramach zwiększających się możliwości prowadzenia dialogu między instytucjami Unii a społeczeństwem obywatelskim<sup>99</sup>. Dobrą ilustracją tego jest inicjatywa obywatelska „Inicjatywy Eve na rzecz ustanowienia prawa do decydowania”<sup>100</sup>. W ramach tej inicjatywy zaproponowano wprowadzenie nowego prawa podstawowego – „prawo (człowieka) do decydowania”<sup>101</sup>, które „miałoby ustanowić »system demokracji bezpośredniej« na szczelnie instytucji unijnych”<sup>102</sup>. Na podstawie tego prawa obywatele mogliby „podejmować decyzje w zakresie »spraw wspólnych lub publicznych«, tym samym korzystając z »suwerenności obywateli«”<sup>103</sup>. Komisja odmówiła rejestracji inicjatywy, wskazując, że rozporządzenie 2019/788 nie zezwala na rejestrację inicjatyw, które mają prowadzić do zmiany traktatów, „ponieważ dopuszcza jedynie inicjatywy, w których wzywa się Komisję do zaproponowania, w ramach jej uprawnień, aktów prawa wtórnego w celu wprowadzenia w życie traktatów”<sup>104</sup>.

Trzeba zatem zauważyć, że wskazany zakres regulacji prawa unijnego, dotyczącej możliwości kreowania unijnych regulacji przez obywateli i partnerów społecznych, nie wydaje się wystarczający, aby mógł stanowić odpowiedź na aktualne oczekiwania społeczne.

## Bibliografia

- Barcz J., *Inicjatywa obywatelska – aspekty prawne i instytucjonalne*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 10.
- Borski M., *Inicjatywa ludowa instrumentem presji na prawodawcę?*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 7–8.
- Greenwood J., *The European Citizens’ Initiative: Bringing the EU closer to its citizens?* „Comparative European Politics” 2019, nr 17.

96 A. Kavrakova, *Participation of European Citizens in the EU Legislative Procedure*, „ERA Forum” 2021, nr 22, s. 300 i 303.

97 Zob. J. Greenwood, *The European Citizens’ Initiative: Bringing the EU Closer to its Citizens?* „Comparative European Politics” 2019, nr 17.

98 *Ibidem*, s. 8.

99 Zob. *ibidem*, s. 306–308.

100 Decyzja Komisji (UE) 2021/2314 z dnia 14 grudnia 2021 r. w sprawie „Inicjatywy Eve na rzecz ustanowienia prawa do decydowania” z dnia 9 września 2021 r., [https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/1644\\_pl](https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/1644_pl) (dostęp: 26.06.2024).

101 *Ibidem*, motyw 5.

102 *Ibidem*, motyw 6.

103 *Ibidem*, motyw 6.

104 *Ibidem*, motyw 8 i art. 1.

- Grzeszczak R., w: *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, red. R. Grzeszczak, D. Kornobis-Romanowska, Warszawa 2023.
- Grzybowski M., *Zasada dialogu społecznego w traktatach europejskich, Europejskiej Karcie Społecznej i w praktyce państw europejskich*, w: *W poszukiwaniu dobrego prawa. Księga Jubileuszowa Profesora Mirosława Steca*, t. 1: *Perspektywa publicznoprawna*, red. K. Małyśa-Sulińska, M. Spyra, A. Szumański, Warszawa 2022.
- Horyza J., *Europejska inicjatywa obywatelska – analiza wymogów formalnych rejestracji na przykładzie skargi na decyzję o odmowie rejestracji inicjatywy STOP TTIP*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2015, nr 11.
- Kavrakova A., *Participation of European Citizens in the EU Legislative Procedure*, „ERA Forum” 2021, nr 22.
- Kielin-Maziarz J., *Skuteczność Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej na przykładzie wniosku w sprawie Minority SafePack*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022, nr 11.
- Kielin-Maziarz J., *Czy europejska inicjatywa obywatelska może służyć zmniejszeniu deficytu demokratycznego w Unii Europejskiej? Uwagi na podstawie wniosku Minority SafePack*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2022, nr 4, t. 84.
- Kiełbasa M., *Prawa socjalne w Unii Europejskiej a granice swobód rynku wewnętrznego* [Rozdział II. Prawa socjalne w porządku prawnym Unii Europejskiej, §3. Prawa socjalne w Unii Europejskiej, 2. Od Jednolitego Aktu Europejskiego do Traktatu z Nicei], Warszawa 2017.
- Kowalik-Bańczyk K., w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1: *art. 1–89*, red. D. Miąsik, N. Półtorak, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Kubin T., *Znaczenie europejskiej inicjatywy obywatelskiej w kontekście deficytu demokracji w Unii Europejskiej*, „Politeja” 2018, nr 3(54), t. 15.
- Mitrus L., *4. Traktat z Maastricht*, w: L. Mitrus, *Wpływ regulacji wspólnotowych na polskie prawo pracy*, Kraków 2006.
- Pisz M., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza z art. 118 ust. 2 Konstytucji RP oraz europejska inicjatywa obywatelska – przedstawienie i porównanie obu instytucji*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 11.
- Piwoński K., *Charakter i skutki Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej. Glosa do wyroku TS z dnia 19 grudnia 2019 r., C-418/18*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 8.
- Radziejewicz P., w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, wyd. drugie, Warszawa 2023.
- Skrzydło W., w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. W. Skrzydło, wyd. siódme, Warszawa 2013.
- Surdykowska B., *Niejasna przyszłość autonomii europejskich partnerów społecznych. W oczekiwaniu na wyrok w sprawie EPSU v. Komisja Europejska*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2020, nr 12.
- Szewczyk M., *Kilka uwag na temat instytucji obywatelskiej inicjatywy prawodawczej w Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 4.
- Szmyt A., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, nr 2.
- Świątkowski A.M., *Prawo pracy Unii Europejskiej* [Rozdział I. Traktatowe podstawy regulacji stosunków pracy i polityki społecznej w Unii Europejskiej, §4. Traktat z Maastricht i Protokół w sprawie polityki socjalnej], Warszawa 2015.
- Vogiatzis N., *Between Discretion and Control: Reflections on the Institutional Position of the Commission within the European Citizens’ Initiative Process*, „European Law Journal” 2017, nr 23.

Witkowska M., *Regulacja europejskiej inicjatywy obywatelskiej przykładem oddziaływania społeczeństwa obywatelskiego w Unii Europejskiej*, w: *Europa dla młodych – szansa ou d'illusion*, red. A. Olejniczak, Ł. Zamęcki, Warszawa 2013.

Zdanowicz M., *Europejska inicjatywa obywatelska. Nieefektywnie wykorzystane pokłady społecznej aktywności*, „Przegląd Europejski” 2018, nr 2.

## Charakter prawny porozumień unijnych partnerów społecznych i europejskich inicjatyw obywatelskich w ramach unijnego procesu ustawodawczego, w odniesieniu do aktualnych oczekiwań społecznych

### Streszczenie

Wykonanie porozumień unijnych partnerów społecznych w drodze decyzji Rady oraz europejska inicjatywa obywatelska to dwa mechanizmy, które umożliwiają inicjowanie i udział przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w procesie przyjmowania aktów prawnych na poziomie unijnym. W związku z powyższym, odwołując się do regulacji unijnej oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, starałam się ustalić ich cele oraz możliwość ich realizacji.

**Słowa kluczowe:** porozumienia partnerów społecznych, europejska inicjatywa obywatelska, dialog społeczny, unijna procedura ustawodawcza

## The Legal Nature of EU Social Partner Agreements and European Citizens' Initiatives within the EU Legislative Process, in Relation to Current Societal Expectations

### Abstract

The implementation of agreements between the EU social partners through Council decisions and the European citizens' initiative are two mechanisms that enable the initiation and participation of civil society representatives in the adoption of legal acts at the EU level. This article seeks to analyze the objectives and the feasibility of implementing these mechanisms, drawing on EU regulations and the case law of the Court of Justice of the European Union.

**Keywords:** social partners' agreements, European citizens' initiative, social dialogue, EU legislative procedure

