

Petycja zbiorowa jako instrument demokracji semibezpośredniej

1. Uwagi wstępne

Współczesnych systemów demokratycznych, mimo klasycznych podobieństw w obszarze stosowania generalnych zasad nimi rządzących, przestrzegania modelowych reguł funkcjonowania państwa, stworzenia w nich i działania instytucji państwowych, pełniących w pewnym sensie dość standardowe funkcje i wreszcie w obszarze samoorganizowania się obywateli¹, nie można w zasadzie zamknąć w schemacie demokracji bezpośredniej albo demokracji pośredniej. Między nimi identyfikowalny jest bardzo specyficzny obszar powiązań i relacji, który w istocie znacznie bardziej odpowiada wykształconej w większości przypadków praktyce sprawowania władzy (choć nie zawsze)². Wydaje się w tym kontekście trafna koncepcja demokracji, zaproponowana m.in. przez Philippe C. Schmittera i Terry'ego L. Karla, zgodnie z którą wpływ na daną (tj. wykształconą w danych okolicznościach) formę demokracji mają przede wszystkim: uwarunkowania społeczno-ekonomiczne danego systemu, utrwalone struktury państwowe i wzorce poczynań politycznych³. Stworzone i rozwinięte w określonych warunkach politycznych i społecznych mechanizmy stają się bowiem powoli katalizatorami procesów zmian i wpływają nie tyle na istotę samej demokracji, co właśnie na jej formę. Ewolucja instrumentów demokracji i kierunku jej rozwoju została zresztą bardzo trafnie skomentowana przez Johna Naisbitta w następujący sposób: „wraz z rewolucją komunikacyjną pojawił się bardzo dobrze wykształcony elektorat. Dziś, kiedy nieustannie wymieniamy informacje o tym, co się dzieje, wiemy tyle samo, co nasi przedstawiciele, i dowiadujemy się o tym tak samo szybko, jak oni”⁴ i chociaż współczesne demokracje wydają się pretendować do reżimów „dojrzałych”, wciąż widoczne jest i silnie utrwalone sprzężenie

¹ M. Gulczyński, *Panorama systemów politycznych świata*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004, s. 138.

² Nie można bowiem w tym zakresie posługiwać się ogólnikami i każdy przypadek należałoby poddawać analizie z osobna, z uwzględnieniem wewnętrznych, systemowych rozwiązań.

³ M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2001, s. 94.

⁴ J. Naisbitt, *Megatrendy. Dziesięć nowych kierunków zmieniających nasze życie*, Wyd. Zysk i S-ka, Warszawa 1997, s. 198.

między tym, co leży bezpośrednio w kompetencjach decyzyjnych władz, a tym, co znajduje się w sferze wpływu suwerena (najczęściej zatem ludu). Z całą pewnością nie można jednak nazwać ich demokracjami bezpośrednimi w klasycznym tego słowa rozumieniu (niezależnie nawet od konkretnego modelu) – zwłaszcza we współczesnych realiach, kiedy to „demokracja bezpośrednia stanowi obecnie jedyny element komplementarny do demokracji przedstawicielskiej, stanowiącej we współczesnych państwach demokratycznych podstawową zasadę ustrojową”⁵.

2. Demokracja semibezpośrednia

Pojęcie demokracji semibezpośredniej, nazywanej także demokracją półbepośrednią (*semi – direct democracy*) odnosi się w istocie do demokracji, niebędącej w pełni demokracją bezpośrednią, ale jednocześnie niebędącej również w pełni demokracją pośrednią. Pojmowanie jej nie jest jednak jednolite⁶. Sławomir Bartnicki przyrównywał niektóre cechy tej specyficznej „demokracji” do demokracji deliberalnej, wskazując, że „pojęcia: demokracja deliberacyjna, semibezpośrednia, bezpośrednia, mają tę wspólną cechę, że zakładają partycypacje uczestników wspólnoty na różnym poziomie, w procesie sprawowania władzy, przedstawiania własnych stanowisk, uzgadniania decyzji i ich podejmowania”⁷. Niektórzy z autorów wskazują demokrację semibezpośrednią jako trzeci etap ewolucji demokracji, w praktyce sprowadzający się po prostu do jednoczesnego implementowania instytucji demokracji bezpośredniej oraz pośredniej⁸. Inni odwołują się do niej jako do systemu charakterystycznego jedynie dla konkretnych państw

⁵ A. Sokola, B. Michlak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 34.

⁶ Jak słusznie wskazuje P. Uziębło, przedstawiciele amerykańskiej doktryny rozumieją demokrację półbepośrednią jako kombinację demokracji reprezentacyjnej oraz demokracji bezpośredniej w jej klasycznym ujęciu. Zatem wszelkie instrumenty, których istotą jest powiązanie tych dwóch obszarów, zwłaszcza w związku z wyłanianiem reprezentantów przez zbiorowy podmiot suwerenności, stanowią w ich rozumieniu instytucje demokracji semibezpośredniej. Jak podkreśla jednak autor, „wydaje się jednak, że takie pojmowanie stosunku demokracji bezpośredniej i semibezpośredniej powoduje jednak zacieranie różnic pomiędzy instytucjami, których zastosowanie powoduje różne konsekwencje”. Chodzi tutaj przede wszystkim o zakwalifikowanie jako instytucji demokracji bezpośredniej zarówno form wyrażania społecznej opinii, jak i form decyzyjnych o skutku wiążących dla organów władzy. Co prawda, istotną cechą zarówno instytucji demokracji semibezpośredniej, jak i demokracji pośredniej jest przede wszystkim aktywizacja ludu w procesie decyzyjnym, skutek urzeczywistniania każdej z nich nie może być tożsamy; zob. P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna*, Centrum Badań Społecznych, Warszawa, 2003, s.18–20.

⁷ S. Bartnicki, *Konsultacje społeczne jako aspekt demokracji semibezpośredniej we władztwie gminnym województwa podlaskiego*, „Pogranicze. Studia Społeczne” 2014, t. XXIII, s. 169–170.

⁸ B.S. Frey, A. Stutzer, *Happiness prospers in democracy* <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.390.4303&rep=rep1&type=pdf> [dostęp 26.05.2015].

czy też regionów (np. Szwajcaria⁹) lub jako „środka zmierzającego do pokojowego rozwiązywania konfliktów”¹⁰. W praktyce mowa tutaj o demokracji „mieszanej”, będącej wypadkową łączenia instytucji demokracji bezpośredniej z instytucjami demokracji pośredniej w taki jednak sposób¹¹, że suweren nie stanowi podmiotu, który ostatecznie podejmuje decyzje w danym przedmiocie. Do najczęściej określanych jako instytucje demokracji semibezpośredniej należą konsultacje społeczne (czy też ludowe) oraz pośrednia inicjatywa ustawodawcza.

Można zatem w ogóle posługiwać się pojęciem „półbezpośredności” w dwóch, powiązanych ze sobą, ale jednocześnie wymagających rozróżnienia, kontekstach: w odniesieniu do całego systemu demokratycznego, wykształconego w danym obszarze, ale także w odniesieniu do konkretnych, pojedynczych mechanizmów funkcjonujących w ramach danego systemu.

3. Prawo petycji jako standard państwa demokratycznego

Nie ulega żadnym wątpliwościom, że „instytucja petycji do władz publicznych jest głęboko zakorzeniona w tradycji demokratycznego konstytucjonalizmu”, co dodatkowo potwierdza m.in. fakt, że samo prawo do petycji stosunkowo często zaczęło pojawiać się w nowych demokratycznych konstytucjach zwłaszcza po zakończeniu I wojny światowej¹². Stanowi ona jedną z wielu wypadkowych ewolucji klasycznej demokracji bezpośredniej, a analiza jej genezy pozwala na wyciągnięcie wniosku, że instytucja petycji (niekoniecznie w ten sposób nazwana) stała się jednym ze standardów demokratycznych państwa prawa, pełniącym istotną funkcję kontrolną, informacyjną oraz integracyjną. Punktem wyjścia do rozważań odnośnie do petycji zbiorowej jako instytucji demokracji semibezpośredniej w polskim porządku prawnym należałoby oczywiście uczynić art. 63 Konstytucji, zgodnie z którym każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Natomiast tryb rozpatrywania petycji, skarg i wniosków określa ustawa.

Piotr Uziębło słusznie wskazywał prawo do petycji jako „inną” (obok: referendum, inicjatywy ustawodawczej, wysłuchania publicznego) instytucję „demokracji

⁹ *Switzerland in Europe. Continuity and change in the Swiss political economy*, Ch. Trampusch, A. Mach (red.), Routledge 2011, s. 28.

¹⁰ T. Fleiner, L.R. Basta Fleiner, *Constitutional Democracy in a Multicultural and Globalised World*, Verlag Berlin 2009, s. 525.

¹¹ Nie jest w tym miejscu uzasadnione dookreślanie szczegółowych regulacji między tymi obszarami.

¹² W. Sokolewicz, *Art. 63, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2005, Wydawnictwo Sejmowe, s. 1.

semibezpośredniej na szczeblu ogólnopolskim¹³, podkreślając przy tym – z jednej strony – możliwość zakwalifikowania jej do katalogu bezpośredniej partycypacji obywatelskiej o charakterze ogólnokrajowym, z drugiej – jej „nienależyte funkcjonowanie” (to jednak ze względu na dotychczasowy brak kompleksowej regulacji na poziomie ustawowym w tym właśnie zakresie)¹⁴.

Warto wskazać, że nie zawsze w sposób jednoznaczny dokonuje się takiej właśnie klasyfikacji¹⁵, w związku z czym uzasadnione byłoby doprecyzowanie tych cech petycji, które wpływają na zakwalifikowanie jej do katalogu instrumentów demokracji semibezpośredniej (rzecz jasna nie są to jednak wszystkie wyróżniające tę instytucję elementy). Co istotne, mowa tutaj wyłącznie o modelu realizacji prawa do petycji, który został implementowany w polskim porządku prawnym i nie zawsze będzie możliwe odniesienie wskazanych elementów do regulacji odnoszących się do petycji w innych krajach. Tytułem przykładu można jednak, za P. Uziębło, wskazać, że np. w Portugalii wniesienie petycji do parlamentu skutkuje obowiązkiem rozpatrzenia jej na sesji plenarnej, co zbliża petycję w takiej formie do instytucji demokracji bezpośredniej. Sam autor nazwał ją „quasi inicjatywą ludową”¹⁶. Zupełnie inny charakter ma petycja zbiorowa, która jest przedmiotem prawa do petycji, dookreślonego w art. 63 Konstytucji RP, a którego sposób wykonywania został przez ustawodawcę uregulowany w ustawie.

Jeśli chodzi o swoistą konstrukcję petycji zbiorowej w pierwszej kolejności konieczne jest wskazanie na pośredniość uczestnictwa obywateli w procesie decyzyjnym, który trwa lub który rozpoczyna się na skutek jej wniesienia. Choć petycja zbiorowa jest narzędziem, umożliwiającym obywatelom wyrażenie wszelkich postulatów (oczywiście w określonym trybie, zakresie, oraz w sposób, wynikający z obowiązującej regulacji), to jednak wniesienie jej nie rodzi po stronie podmiotów, do których jest skierowana, obowiązku bezwzględnego podjęcia działań, zmierzających do realizacji sformułowanych w niej żądań (a jedynie obowiązek rozpatrzenia w ogóle). W praktyce nie dochodzi zatem w drodze petycji do bezpośredniego kształtowania przez obywateli obszarów, których petycja dotyczy, co nie pomniejsza jednak jej znaczenia jako instrumentu, za pośrednictwem którego urzeczywistniają oni swoje prawa, będące w zasadzie istotą systemu demokratycznego. Bardzo silnie podkreślał tę cechę petycji także P. Uziębło,

¹³ P. Uziębło, *op. cit.*, s. 251–256.

¹⁴ *Ibidem*, s. 251.

¹⁵ Tak np. M. Caielli, *Public Interest Litigation as a Form of Popular Legislative Initiative: Participatory Democracy and the Role of Judiciary In the Modern Constitutional State*, IX World Congress, „Constitutional Challenges: Global and Local” Oslo, 16–20 czerwca 2014, <http://www.jus.uio.no/english/research/news-and-events/events/conferences/2014/wccl-cmdc/wccl/papers/ws16/w16-caielli.pdf> [dostęp: 25.08.2015] napisała: „Z drugiej strony reformy konstytucji i ustaw zostały zaakceptowane w wielu porządkach prawnych w celu wdrożenia lub wzmocnienia niektórych tradycyjnych instytucji demokracji bezpośredniej takich jak referendum, petycja i powszechna inicjatywa ustawodawcza”.

¹⁶ P. Uziębło, *op. cit.*, s. 20.

czyniąc ją fundamentalnym elementem odróżniającym instytucje demokracji semibezpośredniej¹⁷, z czym trudno się nie zgodzić. Konieczne staje się jednak dokonanie przyrównania owej „pośredniości” do pozostałych cech omawianej instytucji.

Wskazana wyżej, bardzo charakterystyczna i w dużej mierze przesądzająca o istocie petycji zbiorowej jako instytucji demokracji semibezpośredniej cecha pośredniości współwystępuje bowiem wraz z innymi cechami (funkcjami) petycji, łącznie kształtującymi jej specyficzny (zatem nie jest, analiza każdej z nich bez uwzględniania kontekstu pozostałych będzie prowadzić do takiego samego wniosku), ale nade wszystko semidemokratyczny charakter (należy jednakże już w tym miejscu wskazać, że nie są to cechy równoważne i „natężenie” każdej z nich jest inne, przy czym nie jest konieczne na potrzeby niniejszych rozważań dokonywanie analizy każdej z nich z osobna), zaliczają się zatem do nich następujące:

- a) Petycja zbiorowa może zostać wniesiona przez grupę osób w określonym trybie w zasadzie w dowolnym przedmiocie (zasada powszechności petycji¹⁸), co otwiera obywatelom możliwość wypowiedzenia się w każdej, uznanej za w jakikolwiek sposób istotną kwestii. Jak wynika bowiem z literalnego brzmienia art. 65 ustawy zasadniczej, prawo składania petycji przysługuje każdemu (mowa tutaj zatem zarówno o osobach fizycznych, jak i wszelkich innych podmiotach, niezależnie od ich osobowości prawnej). Natomiast, zgodnie z art.2 ust. 3 ustawy o petycjach, przedmiotem petycji może być żądanie, w szczególności, zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji. Brak szczególnych ograniczeń przedmiotowych dotyczących obszarów, które mogą zostać poruszone za pośrednictwem petycji (ustawodawca posługuje się bowiem pojęciem „żądania”, które to może być przedmiotem petycji, a w dalszej kolejności wskazuje szczególne jej przedmioty, które to wyliczenie nie stanowi jednakże zamkniętego katalogu) przesądza o „uniwersalności” tego narzędzia i oczywiście wpływa na jej zdecydowanie demokratyczny charakter. Nie należy jednak mylić szerokiego zakresu przedmiotowego obszarów, których może dotyczyć petycja z dookreśleniem tego obszaru poprzez zawężenie np. podmiotów kompetentnych w danym obszarze (w taki sposób, że np. petycja jest dopuszczalna wówczas, gdy jej przedmiot mieści się w zakresie działania podmiotu, do którego jest kierowana,

¹⁷ *Ibidem*, s. 18; autor ten zwracał bowiem przede wszystkim uwagę na potencjalny skutek zastosowania poszczególnych mechanizmów oraz faktyczną możliwość podejmowania decyzji.

¹⁸ Zob. W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 2.

mowa tutaj zatem, zgodnie z art. 63 Konstytucji o dwóch grupach podmiotów: organach władzy publicznej oraz organizacjach i instytucjach społecznych w związku z wykonywaniami przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej). Takie ograniczenie nie wpływa na możliwość wyboru przedmiotu żądania, a jedynie na konieczność zweryfikowania podmiotów, do których są one kierowane. Można zatem, w świetle powyższego określić petycję zbiorową jako narzędzie niebywale uniwersalne, co nie pozostaje bez znaczenia dla realizowania funkcji petycji jako narzędzia demokracji semibezpośredniej w demokratycznym państwie prawnym. Warto jednak wskazać w tym miejscu, że w trakcie prac nad projektem ustawy „ogólność” wymogów odnoszących się do jej przedmiotu została oceniona negatywnie przez Prokuratora Generalnego, który wskazywał, że „zasadniczą wadą proponowanej definicji pojęcia «petycji» jest jej niewielka funkcjonalność, wynikająca z przyjęcia nazbyt otwartego sposobu ukształtowania jej treści, w rezultacie którego w pojęciu tym będzie się mieścić praktycznie każde żądanie jakiegokolwiek działania, o ile odnosić się ono będzie do zakresu zadań i kompetencji podmiotu rozpatrującego petycję”¹⁹.

- b) Petycja zbiorowa może zostać wniesiona w dowolnym czasie i korzystanie z niej nie zostało obwarowane terminami, powodującymi nieważność petycji bądź konieczność ponownego jej wnoszenia, jeśli nie zostanie spełniony (w danym terminie) jeden z dookreślonych w obowiązujących przepisach warunków; jedyne wymogi o charakterze formalnym, które zostały doprecyzowane w ustawie sprowadzają się do formy petycji²⁰, oznaczenia podmiotu wnoszącego²¹, danych teled adresowych²², adresata petycji²³ oraz dookreślenia przedmiotu petycji²⁴. Co więcej zaś, zgodnie z art. 3 ustawy o petycjach, o tym, czy pismo jest petycją, decyduje treść żądania, a nie jego forma zewnętrzna. Dodatkowym elementem, bezpośrednio wpływającym na „otwartość” tej instytucji jest także możliwość wnoszenia petycji drogą elektroniczną (co w dobie społeczeństwa informacyjnego należałoby jednakże oceniać jako przystawalne do wypracowanych i powszechnie stosowanych standardów). Mając na względzie powyższe, można z powodzeniem stwierdzić, że ustawodawca zachował dość niski stopień sformalizowania petycji (nawet na poziomie ustawowym), co czyni ten instrument bardziej „przystępnym” i łatwym do zastosowania w praktyce dla

¹⁹ Opinia Prokuratora Generalnego z dnia 19 grudnia 2014r., PG VII G 025-18/14.

²⁰ Art. 4 ust. 1 ustawy o petycjach z dnia 11 lipca 2014r. o petycjach, Dz. U. z 2015r., poz. 1195.

²¹ Art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o petycjach, *op. cit.*

²² Art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o petycjach, *op. cit.*

²³ Art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy o petycjach, *op. cit.*

²⁴ Art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy o petycjach, *op. cit.*

obywateli; choć cecha ta wydaje się nie mieć znaczenia dla zakwalifikowania petycji zbiorowej jako narzędzia demokracji semibezpośredniej, można, uwzględniając konstytucyjny status petycji, wysnuć wniosek, że właśnie niski poziom sformalizowania będzie w praktyce pozytywnie wpływać na zakres stosowania petycji w danym obszarze.

- c) Skorzystanie z prawa petycji może stanowić w praktyce pewien czynnik, wywierający na podmiotach, do których jest kierowana, rodzaj niemalże politycznej presji, dodatkowo jednak pełni ona istotną funkcję informacyjną w takim zakresie, w jakim umożliwia zwrócenie uwagi kompetentnych podmiotów na praktyczne aspekty stosowania prawa bądź inne kwestie związane ze sprawowaniem jakiegokolwiek władztwa, które w innych okolicznościach mogłyby pozostać zignorowane bądź w ogóle niedostrzeżone.
- d) Choć sformułowane w petycji zbiorowej „żądania” nie mają charakteru wiążącego, nie ulga wątpliwości, że ma potencjał kształtowania decyzji w tym obszarze, którego dotyczy; ów potencjał wydaje się proporcjonalny do liczby osób, które petycję wnoszą ze względów oczywistych, dookreślonych także powyżej (mowa o sporym potencjale wywierania presji na adresatach petycji). Można zatem dodatkowo przypisać petycji zbiorowej funkcję opiniodawczą (konsultacyjną), choć zdecydowanie różni się od klasycznych narzędzi tę funkcję pełniących z tego względu, że inicjatywa zgłoszenia żądania w drodze petycji leży wyłącznie po stronie obywateli, natomiast standardowe instytucje, zmierzające do realizowania funkcji opiniodawczych skonstruowane są na bazie mechanizmu wydawania określonych opinii na żądanie danych podmiotów bądź okresowo. Nie można zignorować bezpośredniego powiązania tej funkcji z politycznym aspektem petycji, który w zasadzie wynika w regulacji konstytucyjnej w takim zakresie, że zarówno krąg jej adresatów, jak i systematyka tych przepisów wskazują na pełnienie przez nią roli pewnej „politycznej gwarancji”²⁵.
- e) Obok funkcji informacyjnej oraz dookreślonych powyżej cech, wydaje się, że można –ze względu na istotę instrumentów demokracji semibezpośredniej –dodatkowo wyodrębnić jeszcze jedną, stanowiącą ich naturalną konsekwencję, a mianowicie: petycja bezpośrednia w praktyce może stanowić bezpośredni kanał komunikacyjny między obywatelami a organami sprawującymi władzę. Choć liczba pełniących podobne funkcje i powszechnie dostępnych instrumentów jest coraz większa, petycja zbiorowa jako narzędzie bezpośrednio dookreślone przez prawodawcę na poziomie ustawy zasadniczej, z założenia pełni

²⁵ Zob. W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 5.

istotną rolę w tym właśnie obszarze (odrębne zagadnienia stanowią praktyczne aspekty jej wykorzystania).

4. Podsumowanie

Wskazane wyżej ogólne cechy petycji, przesądzające o statusie tej instytucji w polskim porządku prawnym umożliwiają zakwalifikowanie jej do dość wąskiego obecnie katalogu instytucji demokracji semibezpośredniej. Choć niektóre z nich wydają się odnosić do mechanizmów typowych dla demokracji bezpośredniej, oddanie kompetencji decyzyjnych organom sprawującym jakąkolwiek formę władztwa stanowi aspekt determinujący istotę petycji zbiorowej i bez niego dokonanie takiej kwalifikacji nie byłoby możliwe.

Nie ulega w świetle powyższego wątpliwości, że właściwe i sprawne urzeczywistnienie prawa do petycji może w praktyce stanowić czynnik przesądzający o efektywności sprawowania na danym obszarze władztwa przez kompetentne organy. Co więcej, współczesne demokracje ewoluują w taki sposób, że dostęp obywateli do kanałów decydowania jest coraz większy (zwłaszcza w związku z rozwijającą się koncepcją wykorzystania nowych technologii), wprowadzenie możliwości wniesienia petycji za pośrednictwem elektronicznych metod przesyłania danych i informacji sprzyja rozwojowi całego systemu zgodnie z zasadami demokratycznego państwa prawnego. Możliwość aktywnego uczestniczenia w dokonywaniu korekty przyjętych rozwiązań lub wyboru nowych czyni prawo do petycji „przynależnym do instrumentarium budowy społeczeństwa obywatelskiego”, którego, jak słusznie wskazuje Wojciech Sokolewicz, przykładem może być np. rozwinięcie się ruchu obywatelskiego w sprawie reformy prawa wyborczego przez zastąpienie proporcjonalnych wyborów do Sejmu, wyborami większościowymi, przeprowadzanymi w jednomandatowych okręgach wyborczych²⁶.

Dodatkowo, pośrednictwo podmiotów publicznych w rozpatrywaniu zgłaszanych przez obywateli postulatów stanowi w pewnym sensie mechanizm, pełniący funkcję kontrolną i zapewniający pewną stabilność tego rodzaju rozwiązań. Choć przedmiotowa „pośredniość” przesądza o specyfice tego instrumentu, nie sposób pominąć tego, że weryfikacja petycji w pewnym stopniu może także przyczynić się do faktycznego podwyższenia efektywności w zakresie podejmowania faktycznego działania w obszarach, zidentyfikowanych przez obywateli jako „wrażliwe” czy też „istotne”. Można bowiem wyobrazić sobie przypadki, w których nie byłaby konieczna bezpośrednia interwencja obywateli wnoszących petycję, natomiast znacznie bardziej skuteczne i zgodne ze społecznymi

²⁶ *Ibidem*, s. 9.

oczekiwaniami działania zostałyby podjęte przez adresatów petycji, dla których sama petycja stanowi m.in. źródło informacji wspierające proces podejmowania decyzji.

Choć petycja zbiorowa od lat stanowiła instrument o dość sporym potencjale (jako instrument demokracji semibezpośredniej, a zatem jako jedno z narzędzi wywierania przez obywateli wpływu na podmioty uczestniczące w procesach decyzyjnych), dopiero zwiększenie świadomości obywateli i maksymalne uproszczenie procedur (po wejściu w życie ustawy tryb kierowania petycji do adresatów jest „uproszczony” w porównaniu z tym, który wynikał z poprzednio stosowanych w odniesieniu do petycji regulacji ustawy – czyli z kodeksem postępowania administracyjnego) podniesie poziom jej wykorzystania, a tym samym bezpośrednio – także poziom udziału obywateli w procesach decyzyjnych. Zatem przy założeniu efektywności rozwiązań formalnych oraz ich przystawalności do społecznych możliwości i oczekiwań, wydaje się w zasadzie do przyjęcia twierdzenie, że wartość petycji jako instytucji demokracji semibezpośredniej jest ogromna właśnie ze względu na jej uniwersalność, powszechność, dostępność, niski poziom sformalizowania, które skutecznie zmniejszają dystans pomiędzy podmiotami ją wnoszącymi a adresatami petycji, przyczyniając się w pewnym sensie do dialogu pomiędzy nimi, a tym samym katalizując proces ewoluowania demokracji na każdym poziomie.

Wydaje się w świetle powyższego, co zostało zresztą wskazane także w uzasadnieniu do projektu ustawy o petycjach, że „Ustawa o petycjach może przyczynić się do zwiększenia udziału i zaangażowania społeczeństwa w życiu publicznym, a także jego wpływu na działalność innych podmiotów w tym zakresie”²⁷. Mając na względzie współczesne realia stosowania narzędzi, którymi mogą posługiwać się co do zasady obywatele, nie można jednocześnie zaprzeczyć, że aktualne pozostaje twierdzenie, zgodnie z którym „systemy demokratyczne nie są idealne, a jedynie demokracja idealna bez względu na to, czy mamy do czynienia z demokracją bezpośrednią, semibezpośrednią czy też przedstawicielską będzie w sposób doskonały angażować mniejszości i większości w jednym, współpracującym przedsięwzięciu”²⁸.

²⁷ Zob. uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 grudnia 2013r. w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o petycjach, druk 484, 484 S, http://www.senat.gov.pl/prace/senat/posiedzenia/tematy_268,1.html [dostęp 29.05.2015].

²⁸ P. Woodruff, *First Democracy. The Challenge of an Ancient Idea*, OUP, Nowy Jork, 2006, s. 11.

