

PROF. NADZW. DR HAB. KRZYSZTOF ECKHARDT
KATEDRA PRAWA KONSTITUCYJNEGO
I STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH
WYŻSZA SZKOŁA PRAWA I ADMINISTRACJI
RZESZÓW–PRZEMYŚL

Instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Rzeczypospolitej Polskiej

I. *Konstytucja* z 2 kwietnia 1997 r.¹ wprowadziła do polskiego systemu ustrojowego instytucję obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Art. 118 ust. 2 ustawy zasadniczej stanowi: „Inicjatywa ustawodawcza przysługuje również grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa”.

Inicjatywa obywatelska (ludowa) jako forma demokracji bezpośredniej to uprawnienie określonej grupy obywateli do przedłożenia organowi przedstawicielskiemu projektu aktu normatywnego lub postulatu jego uchwalenia².

¹ Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

² M. Jabłoński, *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej* [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 645–646. Inne definicje inicjatywy obywatelskiej (ludowej) zob. np. S. Grabowska, *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2009, s. 149; P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Warszawa 2006, s. 31; M. Podolak, *Rozwój inicjatywy ustawodawczej w Polsce* [w:] B. Dziemidok-Olszewska, T. Bichta, *Dwadzieścia lat demokratyzacji systemu politycznego RP*, Lublin 2011, s. 46; M. Rachwał, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce* [w:] *Polska demokracja. Koncepcje, płaszczyzny, instytucje*, red. S. Wróbel, Toruń 2008, s. 220; K. Leszczyńska, *Referendum i obywatelska inicjatywa ustawodawcza w Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej*

Zdaniem doktryny polskiego prawa konstytucyjnego³, instytucja ta ma swoje korzenie w ateńskiej demokracji bezpośredniej, ale we współczesnym rozumieniu instytucji inicjatywy ludowej spotykamy się po raz pierwszy we Francji w 1793 r. (przewidywała ją konstytucja jakobińska), a na kontynencie amerykańskim – w Meksyku w 1835 r. (znalazła się w projekcie konstytucji tego państwa)⁴.

Decydujące znaczenie dla rozwoju instytucji inicjatywy ludowej miało jej praktyczne wprowadzanie na szczeblu kantonalnym w Szwajcarii, począwszy od 1845 r., i na szczeblu stanowym w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, gdzie jako pierwsza wprowadziła ją Południowa Dakota w 1898 r., a w 20 lat później uwzględniła ją ustawodawstwo 18 innych stanów⁵.

Konstytucyjne uregulowanie ogólnokrajowej inicjatywy ludowej po raz pierwszy nastąpiło w *Konstytucji weimarskiej* z 1919 r. W okresie międzywojennym pojawiła się ona jeszcze jedynie w czterech państwach europejskich⁶.

Zainteresowanie obywatelską inicjatywą ustawodawczą wzrosło dopiero na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego stulecia⁷. Współcześnie obok Szwajcarii funkcjonuje ona we Włoszech, Hiszpanii, Austrii, niektórych landach RFN, a wśród państw Europy Środkowej i Wschodniej inicjatywę ludową poza Polską, przewidują np. konstytucje Litwy, Słowenii czy Rumunii⁸.

w Polsce, red. M. Marczevska-Rytko, Lublin 2010, s. 156; M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Lublin 2001, s. 122.

³ W doktrynie prawa konstytucyjnego szczególne znaczenie dla analizy instytucji ludowej inicjatywy ustawodawczej w kształcie przewidzianym przez *Konstytucję* z 2 kwietnia 1997 r. ma kompleksowa i wyczerpująca monografia *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych* autorstwa Piotra Uziębły (Warszawa 2006), która będzie przeze mnie wielokrotnie przywoływana.

⁴ P. Uziębły, *Inicjatywa ustawodawcza...*, s. 23–26.

⁵ Tamże, s. 27.

⁶ Tamże, s. 27–30.

⁷ Tamże, s. 30.

⁸ M. Podolak, *Rozwój inicjatywy...*, s. 47.

Konstytucje i ustawodawstwo regulujące instytucję inicjatywy ludowej przyjmują bardzo zróżnicowane rozwiązania⁹.

Ze względu na formę jaką nadano inicjatywie ludowej, możemy ją podzielić na: sformułowaną (wnioskodawcy przedstawiają gotowy projekt ustawy – tak przewiduje np. polska *Konstytucja*) i niesformułowaną (polega na złożeniu tylko pewnych propozycji kierunkowych, a nadanie im kształtu należy do organu państwa – rozwiązanie to występuje np. w Szwajcarii).

Ze względu na materię inicjatywy można ją podzielić na konstytucyjną (w Polsce inicjatywa konstytucyjna nie występuje) i ustawodawczą.

Ze względu na kryterium wystąpienia z inicjatywą można rozróżnić inicjatywę pierwotną, której treść nie jest zbieżna z innym projektem zgłoszonym do parlamentu i inicjatywę wtórną, która jest kontrprojektem w stosunku do innego projektu.

Ze względu na procedurę postępowania z wnioskiem możemy wyróżnić: inicjatywę bezpośrednią, która polega na poddaniu projektu zgłoszonego przez grupę obywateli referendum z pominięciem parlamentu, inicjatywę pośrednią (obywatele mają prawo złożenia projektu ustawy, ale decyzja o jej uchwaleniu należy do parlamentu). To rozwiązanie przyjęto w Polsce, ale także np. w Hiszpanii. W doktrynie podawana jest w wątpliwość poprawność zaliczania tak skonstruowanej inicjatywy obywatelskiej do form demokracji bezpośredniej. Inicjatywa taka nie wiąże parlamentu, a jej wykonanie jedynie rodzi obowiązek rozpatrzenia zgłoszonego wniosku przez parlament, stąd kwalifikowana ona bywa, obok konsultacji społecznych, jako forma demokracji semi-bezpośredniej, łączącej w sobie cechy demokracji przedstawicielskiej i demokracji bezpośredniej¹⁰.

⁹ Na temat klasyfikacji różnych postaci instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej zob. np. P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza...*, s. 31–32; S. Grabowska, *Formy demokracji...*, s. 149–151; M. Jabłoński, *Obywatelskie prawo...*, s. 646–648; M. Podolak, *Rozwój inicjatywy...*, s. 48–49; M. Rachwał, *Obywatelska inicjatywa...*, s. 220–222.

¹⁰ Zob. P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza...*, s. 32.

Podsumowując, przyjęte w Polsce rozwiązanie ustrojowe nazywane obywatelską inicjatywą ustawodawczą jest szczególną odmianą instytucji inicjatywy ludowej. Ma ona charakter sformułowanej inicjatywy ustawodawczej – bez możliwości zgłoszenia projektu zmian w *Konstytucji*. Może być zarówno inicjatywą pierwotną, jak i wtórną. Przede wszystkim zaś jest to instytucja inicjatywy pośredniej, która w rękach Sejmu i Senatu pozostawia decyzję co do przyjęcia i ostatecznego kształtu projektu ustawy.

Zagadnienie inicjatywy ludowej do 1997 r. nie było regulowane w żadnej z polskich konstytucji, chociaż dyskusję o jej wprowadzeniu toczono już w czasie prac nad *Konstytucją marcową*¹¹. Znalazła się ona w projekcie zgłoszonym przez M. Niedziałkowskiego w imieniu socjalistów (art. 51 pkt d)¹², w projekcie Klubu PSL „Wyzwolenie” (Tytuł V)¹³ oraz w projekcie Klubu Pracy Konstytucyjnej (jedynie co do uchwalenia i zmiany *Konstytucji* – art. 3 i 130)¹⁴. Ostatecznie jednak rozwiązanie te zostały odrzucone¹⁵. W *Konstytucji kwietniowej* ze względu na przyjętą w niej konstrukcję ustrojową inicjatywa ludowa nie mogła się oczywiście pojawić. Nie znalazła ona też uznania w oczach rządzących w okresie PRL, chociaż na potrzebę wprowadzenia form demokracji bezpośredniej począwszy od lat 80. coraz częściej zwracano uwagę w doktrynie prawa konstytucyjnego¹⁶.

Pierwszy raz po II wojnie światowej inicjatywa ludowa została ujęta we wniesionym do Sejmu akcie konstytucyjnym dopiero w 1992 r. Przewidywała ją *Karta Praw i Wolności* – prezydencki projekt ustawy konstytucyjnej¹⁷. Natomiast jako rozwiązanie prawne pojawiła się incydentalnie w 1994 r. po nowelizacji ustawy z 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia

¹¹ Tamże, s. 91–95.

¹² Projekty *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1920, s. 55.

¹³ Tamże, s. 41.

¹⁴ Tamże, s. 83–84 i s. 111.

¹⁵ Zob. P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza...*, s. 94.

¹⁶ Tamże, s. 95–102.

¹⁷ Zob. M. Podolak, *Rozwój inicjatywy...*, s. 49–50.

Konstytucji RP¹⁸. Na jej podstawie grupa 500 000 obywateli mających prawa wyborcze mogła zgłosić projekt konstytucji (art. 2a). Taki projekt został zgłoszony przez NSZZ „Solidarność”¹⁹.

Spośród wszystkich projektów konstytucji zgłoszonych w sposób zgodny z wymogami ustawy konstytucyjnej i nie wycofanych w czasie prac konstytucyjnych tylko jeden – projekt Unii Demokratycznej – nie przewidywał instytucji inicjatywy ustawodawczej obywateli. Oznaczało to szerokie poparcie dla tej idei, dlatego – jak należało się spodziewać – kwestia ta nie wzbudziła głębszych kontrowersji w czasie prac konstytucyjnych²⁰.

II. Konstytucyjna regulacja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej została doprecyzowana w ustawie z 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli²¹, uchwalonej na podstawie trzech projektów przygotowanych osobno przez posłów Polskiego Stronnictwa Ludowego, Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Akcji Wyborczej Solidarność²².

Zgodnie z *Konstytucją* i ustawą prawo zgłoszenia projektu ustawy przysługuje grupie 100 000 obywateli mających czynne prawo wyborcze od Sejmu. Można zadać pytanie, czy tak przyjęty poziom wymaganego poparcia został właściwie określony? Aby na nie odpowiedzieć, najlepiej chyba sięgnąć do analogicznych rozwiązań w innych krajach. Szczegółową analizę prawnoporównawczą tego zagadnienia przeprowadził w swojej monografii Piotr Uziębło²³. Prowadzi ona do wniosku, iż rozwiązanie przyjęte

¹⁸ Dz. U. nr 61, poz. 251.

¹⁹ Tekst projektu zob. *Projekty Konstytucji 1993–1997*, część 1, przyg. do druku R. Chruściak, s. 294–330.

²⁰ Zob. P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza...*, s. 115; omówienie regulacji inicjatywy ustawodawczej w projektach Konstytucji zob. M. Podolak, *Rozwój inicjatywy...*, s. 50–51.

²¹ Dz. U. nr 62, poz. 688.

²² Omówienie projektów ustawy zob. H. Zięba-Załučka, *Institucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w RP*, „Rzeszowskie Zeszyty Naukowe Prawo-Ekonomia (seria prawnicza)” 2002, Tom XXX, s. 151–157; a także: P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza...*, s. 132–154.

²³ *Inicjatywa ustawodawcza...*, s. 120–122.

w naszym kraju należy uznać za liberalne, bowiem procent wyborców (osób uprawnionych do głosowania) konieczny do zgłoszenia projektu ustawy kształtuje się na poziomie 0,35. Tylko we Włoszech (0,1) i w Słowenii (0,31) wskaźnik ten jest niższy, a już np. w Hiszpanii jest on czterokrotnie wyższy (1,20).

Art. 118 ust. 2 *Konstytucji* nie wprowadza żadnych ograniczeń przedmiotowych dla projektów zgłaszanych w trybie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, ale ograniczenia takie wynikają z innych przepisów *Konstytucji*.

Przede wszystkim są one efektem uprzywilejowania przez ustrojodawcę Rady Ministrów jako projektodawcy ustaw²⁴. Zasadnicze znaczenie ma tu art. 221 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym wyłącznie Rada Ministrów została upoważniona do składania projektów: ustawy budżetowej, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego, ustawy o udzieleniu gwarancji finansowych przez państwo.

Na podstawie art. 123 *Konstytucji* tylko projekt pochodzący od Rady Ministrów może być rozpatrywany w trybie pilnym, co w oczywisty sposób wyłącza z tego trybu także projekty składane w wyniku inicjatywy ustawodawczej przez obywateli.

Na podstawie przepisów *Konstytucji* oraz praktyki ustrojowej można sformułować tezę, iż drugą materią, w której również inicjatywa ustawodawcza przysługuje wyłącznie Radzie Ministrów jest występowanie o zgodę na ratyfikację umów międzynarodowych.

Polska *Konstytucja* rozróżnia dwa rodzaje ratyfikowanych umów międzynarodowych: takie, które dla ratyfikacji przez Prezydenta wymagają uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, i takie, które zgody na ratyfikację nie wymagają. Decyduje o tym materia umowy międzynarodowej. Umowy dotyczące: pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych, wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w *Konstytucji*, człon-

²⁴ Na temat uprzywilejowania Rady Ministrów jako projektodawcy ustaw szerzej zob. K. Eckhardt, *Udział organów władzy wykonawczej w procesie stanowienia ustaw*, *Przemyśl* 2000, s. 32–70.

kostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej, znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym, praw uregulowanych w ustawie lub w których *Konstytucja* wymaga ustawy²⁵, mogą być ratyfikowane tylko po uchwaleniu odpowiedniej ustawy wyrażającej na to zgodę²⁶.

Szczególne warunki muszą być spełnione, gdy na podstawie umowy międzynarodowej Rzeczpospolita Polska będzie przekazywać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Zgoda na ratyfikację tej umowy musi być uchwalona większością 2/3 głosów zarówno przez Sejm, jak i Senat w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby odpowiednio posłów i senatorów albo w drodze referendum²⁷.

Są to rozwiązania nawiązujące do *Konstytucji marcowej* z 1921 r. (art. 49) i *Konstytucji kwietniowej* z 1935 r. (art. 52 ust. 1), które wymieniały kategorie materii umów wymagających zgody parlamentu. Również po II wojnie światowej, na podstawie art. 13 ustawy konstytucyjnej z 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej utrzymującego w mocy odpowiednie przepisy *Konstytucji marcowej*, parlament był włączany w procedurę ratyfikacji. *Konstytucja* z 22 lipca 1952 r. przepisu takiego nie zawierała. W państwach socjalistycznych parlamenty nie miały głosu w sprawach zawierania umów. Uważano bowiem, iż jest to „czynność należąca wyłącznie do rządu”²⁸.

Kto ma prawo wystąpić z inicjatywą ustawodawczą w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikowanie umowy międzynarodowej?

²⁵ Art. 89 ust. 1 *Konstytucji*.

²⁶ Zgoda na ratyfikację powinna być wyrażona również w przypadku umów zmieniających lub uzupełniających umowę główną, jeżeli ta była ratyfikowana za zgodą wyrażoną w ustawie – zob. R. Szafarz, *Skuteczność norm prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 1, s. 6.

²⁷ Art. 90 *Konstytucji*.

²⁸ Por. J. Makowski, *Organy państwa w stosunkach międzynarodowych. Zjazdy międzynarodowe. Umowy międzynarodowe*, Warszawa 1957, s. 172–173.

Tylko Rada Ministrów, tylko Prezydent, Rada Ministrów i Prezydent, czy wszystkie podmioty inicjatywy ustawodawczej? Przyznanie rządowi, na zasadzie wyłączności prawa inicjowania procedury wyrażania zgody na ratyfikację wiązane jest z następującymi argumentami²⁹. Do kompetencji Rady Ministrów należy sprawowanie ogólnego kierownictwa w stosunkach z innymi państwami (art. 146 ust. 4 pkt 9 *Konstytucji*), w czym tylko współdziała z nią Prezydent (art. 133 ust. 3). Zgodnie z art. 146 ust. 4 pkt 10 *Konstytucji* Rada Ministrów zawiera wszystkie umowy międzynarodowe wymagające ratyfikacji, a więc jest odpowiedzialna nie tylko za ich treść, ale również za ratyfikację warunkującą wejście umowy w życie. Rada Ministrów decyduje, które z zawartych przez nią umów zostaną przedstawione do ratyfikacji bez uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie (o czym Prezes Rady Ministrów zawiadamia Sejm – art. 89 ust. 3), co oznacza, iż do niej należy również decyzja o ubieganiu się o zgodę Parlamentu na ratyfikację. Rada Ministrów ponosi polityczną odpowiedzialność za akt ratyfikacji, bowiem jest to czynność urzędowa Prezydenta, która nie została zwolniona spod konieczności uzyskiwania kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów (art. 144 ust. 3). Faktyczna wyłączność działań Rady Ministrów w tej dziedzinie wynika z utrwalonego w drodze praktyki ustrojowej zwyczaju – dotychczasowa procedura postępowania polegała na tym, iż Minister Spraw Zagranicznych przedstawiał wnioski o ratyfikację Radzie Ministrów, która decydowała, czy przedstawi go Sejmowi wraz z przyjętym przez nią projektem ustawy o wyrażeniu zgody na ratyfikację.

III. Postępowanie w sprawie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej składa się z dwóch stadiów: pierwsze obejmuje procedurę poprzedzającą formalne wniesienie projektu ustawy do Sejmu,

²⁹ Zob. np. M. Masternak-Kubiak, *Umowa międzynarodowa w prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1997, s. 66; W. Sokolewicz, *Ustawa ratyfikacyjna* [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, red. M. Kruk, Warszawa 1997, s. 107–108.

drugie dotyczy prac parlamentarnych nad wniesionym już projektem³⁰.

Wszystkie czynności związane z przygotowaniem projektu jego rozpowszechnianiem, organizacją zbierania podpisów obywateli popierających projekt, wykonuje komitet inicjatywy ustawodawczej występujący pod własną nazwą uzupełnioną o tytuł projektu (art. 5 ust. 1 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli). Komitet zakłada grupa co najmniej 15 obywateli polskich posiadających prawo wybierania do Sejmu (art. 5 ust. 2 ustawy). W stosunkach zewnętrznych jest on reprezentowany przez pełnomocnika lub jego zastępcę (art. 5 ust. 3). Komitet ponosi wszelkie koszty związane z wykonaniem inicjatywy ustawodawczej (art. 15 ust. 1 ustawy).

Projekt ustawy powinien być gotowy jeszcze przed rozpoczęciem procesu zbierania podpisów³¹. Ustawa nie określiła kryteriów formalnych, które musi spełnić projekt wniesiony przez grupę obywateli, odsyłając w tym względzie do *Konstytucji* i *Regulaminu Sejmu* (art. 4 ust. 1). W doktrynie konstytucyjność tego rozwiązania jest kwestionowana³². Nie ulega wątpliwości, że zasada autonomii parlamentu wyrażona w art. 112 *Konstytucji* stwarza możliwość kształtowania przez Sejm obowiązków wobec tej izby innych organów państwowych, jednakże grupa obywateli w sposób oczywisty pozostaje poza pojęciem organu państwowego. Dlatego zgadzam się z poglądem, że *Regulamin Sejmu* powinien regulować jedynie tę część procedury postępowania z projektem obywatelskim, która dotyczy ściśle prac parlamentarnych, natomiast wymogi formalne, którym wnoszony projekt winien odpowiadać powinny się znaleźć w ustawie. Prawo inicjatywy ustawodawczej 100 000 obywateli jest prawem obywatelskim i jako takie winno być regulowane ustawowo³³.

³⁰ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza...*, s. 154.

³¹ M. Jabłoński, *Obywatelskie prawo...*, s. 653–654.

³² Zob. P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza...*, s. 157–158.

³³ Tamże, s. 158.

Ustawa zobowiązuje komitet inicjatywy ustawodawczej do zebrania 1 000 podpisów w celu zgłoszenia inicjatywy Marszałkowi Sejmu (art. 6 ust. 1). Od momentu wydania przez Marszałka postanowienia o przyjęciu zawiadomienia obowiązuje zakaz dokonywania jakichkolwiek zmian w jego treści (art. 7 ust. 2 ustawy). Wydaje się jednak, iż niedopuszczalne jest także zmienianie projektu już we wcześniejszej fazie postępowania, to znaczy od momentu, gdy rozpocznie się proces zbierania podpisów. Niedopuszczalne byłoby bowiem wykorzystanie przez komitet podpisów składanych pod projektem o innej treści niż wyłożony do wglądu już od pierwszego złożonego pod nim podpisu. Obywatele udzielać winni poparcia konkretnemu projektowi, a nie samej idei jego zgłoszenia³⁴.

Wymogi formalne, jakim powinien odpowiadać projekt ustawy, dotyczą w jednakowym stopniu wszystkich podmiotów inicjatywy ustawodawczej. Projekty obywatelskie nie podlegają żadnemu uprzywilejowaniu³⁵. W doktrynie już w momencie uchwalania ustawy o wykonywaniu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej zwracano uwagę, iż może to stwarzać poważne niebezpieczeństwo zamknięcia drogi do parlamentu dla wielu projektów obywatelskich. Dobre rozwiązanie tego problemu zaproponował Senat, uchwalając poprawkę nakładającą na organy administracji państwowej obowiązek pomocy pełnomocnikowi komitetu w określeniu przewidywanych skutków finansowych projektu. Została ona, niestety, odrzucona przez Sejm³⁶.

W praktyce parlamentarnej obawy związane z ewentualnym niespełnianiem przez projekty obywatelskie wymogów formalnych nie potwierdziły się. Niestety wynika to raczej z „mało skru-

³⁴ Taki pogląd wyraża P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza...*, s. 182; inaczej uważa M. Jabłoński, *Obywatelskie prawo...*, s. 653–654.

³⁵ Zob. P. Sarnecki, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza*, „Gdańskie Studia Prawnicze” *Miscellanea Konstytucyjnoprawne 2004*, pod red. A. Szymta, tom XII, s. 234.

³⁶ Zob. P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza...*, s. 161–162.

pulatnego” ich traktowania przez Marszałka Sejmu niż z właściwego przygotowania projektów.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy 1 000 podpisów obywateli popierających projekt przedstawianych wraz zawiadomieniem o utworzeniu komitetu stanowi „część wymaganej liczby 100 000 podpisów osób popierających projekt”. P. Uziębło słusznie zwraca uwagę na konieczność literalnej wykładni tego przepisu. Chodzi o dokładnie 1 000 podpisów, a nie „co najmniej 1 000 podpisów”³⁷. Jeżeliby przyjąć, że wszystkie podpisy zebrane przed zawiadomieniem o utworzeniu Komitetu (a nie tylko 1 000) stanowią część wymaganej liczby 100 000 podpisów osób popierających projekt, bezcelowe byłoby ograniczenie czasowe pozyskiwania odpowiedniego poziomu poparcia dla projektu, bowiem podpisy w znacznej części mogłyby być zebrane jeszcze przed nabyciem osobowości prawnej przez komitet.

Marszałek Sejmu podejmuje decyzję o przyjęciu zawiadomienia bądź o wezwaniu do uzupełnienia zawiadomienia w ciągu 14 dni, licząc od dnia doręczenia zawiadomienia. Jeżeli w tym terminie braki formalne nie zostaną usunięte, postanawia on o odmowie przyjęcia zawiadomienia. Postanowienie to musi być umotywowane i może ono zostać zaskarżone przez pełnomocnika komitetu do Sądu Najwyższego. Postanowienie Sądu w tej kwestii jest ostateczne (art. 6 ust. 4 i 5 ustawy), co oznacza, że w przypadku uznania skargi pełnomocnika, Marszałek Sejmu ma obowiązek przyjąć zawiadomienie, a w przypadku jej odrzucenia, komitet obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej ulega rozwiązaniu³⁸.

Doręczenie komitetowi postanowienia Marszałka Sejmu o przyjęciu zawiadomienia bądź postanowienia Sądu Najwyższego uwzględniającego skargę nakłada na komitet określone obowiązki. Zostaje on zobowiązany do ogłoszenia w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim faktu nabycia osobowości prawnej, swojego adre-

³⁷ Tamże, s. 177.

³⁸ Zob. S. Grabowska, *Formy demokracji...*, s. 192–193.

su oraz miejsca udostępnienia projektu ustawy do publicznego wglądu³⁹.

Ustawodawca nie przeprowadził drobiazgowej regulacji dotyczącej sposobu gromadzenia wymaganej konstytucyjnie liczby podpisów⁴⁰. Zobowiązał komitet do wyłożenia do wglądu projektu ustawy w miejscu zbierania podpisów oraz określił dane, jakie musi podać obywatel składający podpis (imię, nazwisko, adres zamieszkania, PESEL)⁴¹. Rzecznik Praw Obywatelskich podnosił, że obowiązek podawania adresu dyskryminuje osoby bezdomne, a w doktrynie zwracano uwagę, iż brak daty złożenia podpisu może prowadzić do komplikacji związanych z określeniem posiadania czynnego prawa wyborczego do Sejmu w momencie składania podpisu⁴².

Maksymalny czas prowadzenia kampanii promocyjnej i zbierania podpisów został ograniczony postanowieniem art. 10 ust. 2 do 3 miesięcy od daty postanowienia Marszałka o przyjęciu za wiadomienia o utworzeniu komitetu lub postanowienia Sądu Najwyższego uwzględniającego skargę na odmowę przyjęcia za wiadomienia. Wydaje się, iż jest to wystarczający okres, aby przeprowadzić skuteczną kampanię promocyjną i zebrać wymaganą liczbę podpisów.

Zebranie w terminie wymaganej liczby podpisów daje możliwość wniesienia projektu ustawy do Sejmu. Marszałek Sejmu w ciągu 14 dni od wniesienia projektu wydaje postanowienie o odmowie jego przyjęcia, jeżeli stwierdzi, że treść projektu lub jego uzasadnienia jest zmieniona (art. 11 ust. 1). W tym samym terminie, w razie uzasadnionych wątpliwości co do prawidłowości złożenia wymaganej liczby podpisów, Marszałek zwraca się do Państwowej Komisji Wyborczej o stwierdzenie, czy jest złożona wymagana liczba podpisów. PKW dokonuje wówczas czynności

³⁹ M. Podolak, *Rozwój inicjatywy...*, s. 53.

⁴⁰ P. Uziębło, podaje przykłady takich szczegółowych regulacji w niektórych stanach USA, zob. *Inicjatywa ustawodawcza...*, s. 186.

⁴¹ Art. 9 ustawy.

⁴² P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza...*, s. 187–188.

sprawdzających w ciągu 21 dni. Jeżeli liczba prawidłowo złożonych podpisów okaże się mniejsza niż wymagana, Marszałek odmawia nadania biegu projektowi. Postanowienie w tej sprawie powinno zostać niezwłocznie doręczone pełnomocnikowi komitetu i może być zaskarżone do Sądu Najwyższego (art. 12 ustawy).

Przyjęcie projektu obywatelskiego przez Marszałka bądź wydanie orzeczenia przez Sąd Najwyższy uwzględniającego skargę na odmowę przyjęcia projektu rozpoczyna drugi etap prac nad inicjatywą ustawodawczą obywateli.

Warto zauważyć, że udział projektów obywatelskich w ogólnej liczbie zgłoszonych projektów w kolejnych kadencjach Sejmu począwszy od III, a skończywszy na ostatniej zakończonej, czyli VI, jest znikomy, bowiem stanowiły one nie więcej niż około 1%⁴³.

Projekt poparty przez co najmniej 100 000 wyborców ma charakter szczególny, dlatego ustawodawca zdecydował o uprzywilejowaniu tego rodzaju projektów opartym o pewne gwarancje formalne. Preferencje nie są jednak znaczne, mają na celu zniwelowanie nierówności w stosunku do innych inicjatorów ustaw, dla których wielokrotne przedkładanie projektów nie stanowi szczególnego problemu⁴⁴.

Podstawowe znaczenie ma tutaj odstępstwo od zasady dyskontynuacji prac Sejmu⁴⁵. Obywatelski projekt ustawy, w stosunku do którego postępowanie ustawodawcze nie zostało zakończone w trakcie tej kadencji Sejmu, kiedy został wniesiony, jest rozpatrywany przez Sejm następnej kadencji bez potrzeby ponownego wniesienia projektu ustawy (art. 4 ust. 3 ustawy).

W praktyce Sejm IV kadencji zajmował się dwoma projektami wniesionymi w III kadencji, a Sejm V i VI kadencji, które obej-

⁴³ Zob. D. Skrzypiński, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza – polska praktyka parlamentarna* [w:] *Stan i perspektywy...*, red. M. Marczevska-Rytko, s. 215.

⁴⁴ M. Jabłoński, *Obywatelskie prawo...*, s. 660.

⁴⁵ Podobne rozwiązania przyjął ustawodawca włoski i hiszpański zob. S. Grabowska, *Formy demokracji...*, s. 194.

mowały lata 2005–2011 pracował nad 16 projektami, które wpłynęły już w III i IV kadencji⁴⁶.

Rangę inicjatywy obywatelskiej podnosi także określenie sztywnych terminów pierwszego czytania tego typu projektów. Zgodnie z art. 13 ustawy odbywa się ono w terminie 3 miesięcy od daty wniesienia projektu ustawy do Marszałka Sejmu lub postanowienia Sądu Najwyższego stwierdzającego prawidłowo złożoną liczbę podpisów popierających projekt ustawy. W przypadku, gdy projektem ma się zająć Sejm nowej kadencji, pierwsze czytanie obywatelskiego projektu ustawy wniesionego w poprzedniej kadencji ma się odbyć nie później niż w terminie 6 miesięcy od daty pierwszego posiedzenia.

W doktrynie istnieje spór co do możliwości wycofania projektu złożonego w wykonaniu prawa obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Zgodnie z przepisami *Regulaminu Sejmu*, a przede wszystkim *Konstytucji*, wnioskodawca ma prawo wycofania projektu do zakończenia drugiego czytania (art. 119 ust. 4). Powstaje jednak pytanie, kto praktycznie może to zrobić w przypadku projektu obywatelskiego. Nie mogą tego zrobić obywatele, którzy poparli projekt swoimi podpisami, bowiem ustawa wyraźnie stanowi, iż wycofanie poparcia udzielonego projektowi jest nieskuteczne (art. 9 ust. 3 ustawy). Zgadzam się z tymi przedstawicielami doktryny, którzy prawo wycofania obywatelskiego projektu ustawy przyznają osobie reprezentującej komitet obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w ramach udzielonego jej przez ten komitet pełnomocnictwa⁴⁷. Inny pogląd zaprzeczający takiej możliwości, oznaczałby pozbawienie podmiotu inicjatywy ustawodawczej konstytucyjnego prawa wycofania projektu⁴⁸.

⁴⁶ Dane podaję na podstawie informacji zamieszczonych na stronie internetowej Sejmu, www.sejm.gov.pl.

⁴⁷ Zob. M. Jabłoński, *Obywatelskie prawo...*, s. 660.

⁴⁸ P. Uziębło uważa, iż: „pomimo występowania w *Konstytucji* i *Regulaminie Sejmu* normy przyznającej wnioskodawcy prawo wycofania projektu do czasu zakończenia drugiego czytania – nie ma obecnie praktycznej możliwości wycofania projektu obywatelskiego w sposób skuteczny” – *Inicjatywa ustawodaw-*

W obecnym stanie prawnym nie ma przepisu, który nakazywałby merytoryczne zakończenie prac nad obywatelskim projektem ustawy, co prowadzi do sytuacji, w której prace te mogą trwać w nieskończoność (dla innych, niż obywatelskie, projektów ustaw barierą jest zasada dyskontynuacji). Z kadencji na kadencję mogą być przekazywane te same ani nie uchwalone, ani nie odrzucone projekty ustaw. W poprzedniej kadencji Sejm rozpatrywał 19 obywatelskich projektów. Uchwalono tylko dwa, pięć zostało odrzuconych, w tym jeden dwukrotnie (projekt ustawy o ustanowieniu dnia wolnego w Święto Trzech Króli). Dwanaście zostało podanych pierwszemu czytaniu, tylko jeden z nich trafił do drugiego czytania. Tak więc prace nad nimi muszą być kontynuowane.

IV. Praktyka zgłaszania obywatelskich projektów ustawodawczych nie jest szczególnie bogata. W III kadencji Sejmu zgłoszono 5 takich projektów, w IV kadencji – 11, w piątej – 8, w szóstej Sejm zajmował się 19 projektami. Jak już pisałem jest to zaledwie około 1% wszystkich wnoszonych projektów ustaw. Wśród ustaw uchwalanych odsetek obywatelskich projektów jest jeszcze niższy, bowiem waha się w granicach od 0.25% do 0,5%⁴⁹.

Jakie mogą być przyczyny takiego stanu rzeczy? Optymistycznie można założyć, że jest to wynikiem odpowiedniego działania innych podmiotów inicjatywy ustawodawczej, które wyczerpują wszystkie potrzeby społeczne. Bardziej prawdopodobne jest jednak, iż słabe zainteresowanie obywatelską inicjatywą ustawodawczą wynika z utrudnień, jakie są z tym związane. Chodzi o brak możliwości przygotowania projektu odpowiadającego wymogom *Regulaminu Sejmu* oraz koszty, jakie wiążą się z wykonywaniem obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej.

Z badań Dariusza Skrzypińskiego wynika, iż największą skuteczność miały projekty inicjowane przez zorganizowane grupy interesu (związki zawodowe, izby gospodarcze itp.), co potwier-

cza..., s. 201. Podobne stanowisko zajmuje J. Szymanek, zob. *Ludowa inicjatywa ustawodawcza (uwagi de lege lata)*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 3, s. 52–69.

⁴⁹ D. Skrzypiński, *Obywatelska inicjatywa...*, s. 215.

dza powyższą tezę, bowiem akurat tych grup utrudnienia, o których już pisałem, nie dotyczą. Z merytorycznego punktu widzenia najwięcej projektów dotyczyło zakresu świadczeń społecznych i gospodarki oraz interesów partykularnych (a nie ogólnospołecznych)⁵⁰.

Wprowadzenie do polskiego systemu prawnego instytucji inicjatywy ustawodawczej obywateli było niewątpliwie bardzo ważnym krokiem w kierunku rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w naszym kraju. Wydaje się jednak, iż zatrzymano się w pół drogi.

Po pierwsze, nie przewidziano możliwości przyjmowania odrzuconych przez parlament projektów obywatelskich w drodze referendum, bowiem *Konstytucja* ustawy referendalnej nie przewiduje.

Po drugie, nie przewidziano możliwości inicjowania zmiany *Konstytucji* w drodze inicjatywy obywatelskiej.

Po trzecie, pozostawiono komitety obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej bez pomocy w fazie opracowywania projektu ustawy i jego uzasadnienia, co z góry skazuje inicjatywy nie mające wsparcia instytucjonalnego w znaczącej organizacji na niepowodzenie.

Po czwarte, nie wprowadzono ciężącego na parlamencie obowiązku zajęcia jednoznacznego stanowiska w sprawie obywatelskiego projektu ustawy, co w połączeniu z wyłączeniem zasady dyskontynuacji prowadzi niekiedy do przeciągania prac parlamentarnych w nieskończoność.

W literaturze wskazywane są także inne bardziej szczegółowe mankamenty obowiązujących rozwiązań związane z samym postępowaniem w parlamencie z obywatelskim projektem ustawy (kwestia możliwości wycofania projektu, wątpliwości, co do tego, czy zasada dyskontynuacji dotyczy także prac Senatu itp.).

Zgadzam się z tymi przedstawicielami doktryny, którzy uważają, że dla realnego wzmocnienia instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej konieczne jest wprowadzenie inicjatywy bez-

⁵⁰ Tamże, s. 219.

pośredniej, co wiązałoby się z wprowadzeniem do polskiego porządku prawnego instytucji ustaw referendalnych. Oczywiście wymagałoby to rozwiązania wielu problemów szczegółowych, między innymi kwestii uprzedniej kontroli konstytucyjności takich ustaw czy ograniczenia materii, które mogłyby one regulować (sprawy samorządu, budżet, prawo wyborcze, sprawy podatkowe itp.)⁵¹, ale uważam, że przyniosłoby znaczne korzyści, pozwalając obywatelom posługiwać się instrumentami demokracji bez pośrednictwa partii politycznych.

⁵¹ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza ...*, s. 244–246.