

Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej

1. Zagadnienia wprowadzające

Inicjatywa ludowa, którą zwykle się nazywać w Polsce obywatelską inicjatywą ustawodawczą, należy do głównych instytucji demokracji bezpośredniej, stanowiąc przejaw chęci „uspołeczniania”¹ procesu prawotwórczego². Jako jeden z jej przejawów należy więc do wyjątków; demokracja przedstawicielska, co wynika z brzmienia art. 4 Konstytucji RP, jest podstawowym sposobem sprawowania władzy w Rzeczypospolitej Polskiej³. Wywodzi się z zamieszczonej w ustawie zasadniczej zasady zwierzchnictwa (suwerenności) narodu (art. 4 ust. 2 *in fine* w zw. z art. 4 ust. 1), która oznacza, że naród jako wspólnota polityczna (zbiór wszystkich obywateli RP) ma w swym ręku całą władzę w państwie, ale jest też warunkowana przez zasadę pluralizmu politycznego (art. 11 i 12), którą jako instytucja konkretyzuje⁴. Obok weta ludowego i konsultacji ludowej, nieistniejących w polskim systemie prawnym⁵, należy do form niewładczych, nie ma bowiem charakteru rozstrzygającego – polega na tym, że jednostka, bądź określona ich grupa, może zgłosić własny projekt aktu prawnego pod obrady parlamentu, przez co inicjatywa stanowi swoisty, jak się mówi, „wniosek skierowany przez lud do ludu”⁶. Inaczej mówiąc, jej istotą jest „przyznanie grupie obywateli [...] podmiotowego prawa zgłoszenia do Sejmu projektu ustawy, z tym skutkiem prawnym, że po stronie adresata inicjatywy powstaje obowiązek rozpatrzenia tak złożonego projektu”⁷. Nie warunkuje jednak choćby częściowego zaaprobowania przezeń owego projektu w formie przewidzianej przez wnioskodawców. W odróżnieniu też od referendum, które, zgodzić się należy, jest najbardziej znaną i znaczącą formą demokracji bezpośredniej⁸, ma charakter proceduralny. Ponieważ wiąże się *stricte* z prowadzeniem polityki państwa, zastrzeżona jest tylko dla jego obywateli. *Ratio legis* istnienia inicjatywy ludowej stanowi teza, że jeżeli demokracja współczesna ze względu na rozmiary i różnorodność funkcji współczesnego państwa musi mieć *nolens volens* charakter demokracji przedstawicielskiej, to należy umożliwić społeczeństwu obywatelskiemu instrumenty oddziaływania na proces sprawowania władzy w sposób inny aniżeli tylko wybór członków izb parlamentu, ewentualnie niektórych organów władzy wykonawczej. Powodami dodatkowymi są postępująca alienacja spędzających

¹ Tak J. Repel, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 198.

² Niektórzy jednak uważają takie utożsamianie za błędne, wyróżniając wśród inicjatywy ludowej obywatelską inicjatywę ustawodawczą właściwie, ale także referendalną i konstytucyjną (ta ostatnia w Polsce nie występuje jednak obecnie odnośnie do nowelizacji ustawy zasadniczej), zob. P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli*, [w:] A. Szymanek (red.), *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2010, s. 113. Uznając to rozróżnienie, można by w związku z tym mówić o inicjatywie ludowej *sensu stricto*.

³ Nie można jednak zgodzić się ze stwierdzeniem o nadrzędności demokracji przedstawicielskiej (tak A. K. Piasecki, *Demokracja bezpośrednia w Polsce po 1989 roku*, „Przegląd Sejmowy”, 1/2006, s. 26). Nie ma bowiem żadnej hierarchii między tymi dwoma modelami ludowładztwa, w szczególności ustawy uchwalone wskutek wykonania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej nie muszą być w żaden sposób zgodne z ustawami uchwalonymi z inicjatywy innych niż grupa obywateli podmiotów tak jak np. rozporządzenia wykonawcze.

⁴ J. Szymanek, *Ludowa inicjatywa ustawodawcza (Uwagi de lege lata)*, „Państwo i Prawo” 3/2001, s. 52.

⁵ Z wyjątkiem tych przypadków konsultacji ludowej, o której mowa w ustawach samorządowych (w szczególności art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

⁶ M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Lublin 2001, s. 122.

⁷ J. Szymanek, *op. cit.*, s. 55.

⁸ Tak A. K. Piasecki, *op. cit.*, s. 9.

gros czasu w stolicy państwa przedstawicielei względem ich wyborców, co może skutkować niezrozumieniem ich dążeń i postulatów, i fakt, iż wybory ogólnokrajowe odbywają się co kilka lat, co w obliczu dynamiki zmieniającego się współczesnego świata powoduje często w rezultacie rozbieżność między oczekiwaniami dużej części społeczeństwa a sposobem sprawowania władzy.

Miał to na względzie polski ustrojodawca, projektując obecną ustawę zasadniczą. Artykuł 118 ust. 2 Konstytucji RP daje możliwość określonej grupie osób spoza aparatu państwowego wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą. Obowiązująca obecnie w Polsce, wydana na podstawie delegacji w nim zawartej (co zresztą sama w art. 1 wspomina), ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz. U. Nr 62, poz. 688) wprowadza szczególne regulacje inicjatywy ludowej. Jest to w polskim systemie ustrojowym nowość⁹, z tego też powodu jej wprowadzenie określane jest nawet mianem rewolucji¹⁰, bo choć poprzednio obowiązujące ustawy zasadnicze wypowiadały się konkretnie na temat zakresu podmiotowego inicjatywy ustawodawczej, nie istniały jednak instytucje umożliwiające komukolwiek spoza aparatu władzy skuteczne występowanie z projektem ustawy¹¹. W okresie tworzenia Konstytucji marcowej pojawiły się wprawdzie aż trzy pomysły umieszczenia w ustawie zasadniczej instytucji inicjatywy ludowej¹², niemniej jednak żaden z nich nie został uwzględniony. W kolejnych ustawach zasadniczych omawiana instytucja również nie znalazła miejsca. W okresie „karnawału Solidarności” udało się wprawdzie stworzyć wiele obywatelskich projekty aktów prawnych¹³, niemożliwe było jednak wprowadzenie ich pod obrady Sejmu z powodu braku odpowiednich regulacji (pomijając aspekty natury politycznej). Jedynie w ustawie konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej po jej nowelizacji z 1994 roku przyznano grupie 500 tys. obywateli możliwość przedłożenia projektu nowej ustawy zasadniczej do prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego i jego samego¹⁴. Potem jednak postulaty zwiększenia roli elementów demokracji bezpośredniej nabrały na sile, w szczególności właśnie od roku 1992¹⁵ (wtedy m.in. powstał projekt Karty Praw i Wolności, zakładającej jej istnienie).

⁹ Jak bowiem pisał Trybunał Konstytucyjny w jednym ze swoich orzeczeń, „choć nigdy nie zostało to przesądzone jednoznacznie w tekstach konstytucyjnych – to polskie prawo parlamentarne zawsze uznawało charakter kolektywny prawa inicjatywy ustawodawczej, a charakter indywidualny – prawu zgłaszania poprawek” (wyrok z dnia 24 czerwca 1998 r., K 3/98).

¹⁰ M. Kruk, *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2/1998, s. 9.

¹¹ Nie należy inicjatywy ludowej mylić z realizacją prawa petycji – ta pierwsza ma bowiem ściśle określony przedmiot, jakim jest zgłoszenie projektu aktu prawnego, druga natomiast może dotyczyć również spraw innych. Niektórzy wszakże wyróżniają w ramach prawa petycji tzw. pośrednią inicjatywę ustawodawczą, polegającą na przedłożeniu ustawodawcy petycji zawierającej projekt danego prawa, a po odrzuceniu jej – przedstawienia go pod głosowanie publiczne (R. R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000, s. 225). Inaczej na temat pośredniej inicjatywy ustawodawczej pisze P. Uziębło, wyróżniając model amerykański, polegający na kierowaniu projektu do parlamentu, który może zaakceptować ją w całości bądź przyjęc inny projekt, normujący te same kwestie, oraz europejską, która nakłada na parlament jedynie obowiązek jej rozpatrzenia (P. Uziębło, *op. cit.*, s. 114–115).

¹² Autorstwa: socjalistów, Klubu Pracy Konstytucyjnej i PSL „Wyzwolenie”, zob. S. Grabowska, *Instytucja inicjatywy ludowej w Europie. Rozwój formy demokracji bezpośredniej*, Rzeszów 2005, s. 61 i n., s. 75.

¹³ Szerzej: *Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze „Solidarności” (1980-1990). Materiały i projekty ustaw Centrum Obywatelskiego Inicjatyw Ustawodawczych „S” i Społecznej Rady Legislacyjnej*, zebrali i przygotowali do wydania K. Barczyk, S. Grodziski, S. Grzybowski, Warszawa 2001.

¹⁴ Zgłoszono wówczas jeden taki projekt, pod którym podpisy zbierano z inicjatywy NSZZ „Solidarność”, którego założenia prezentował na forum parlamentu ówczesny przewodniczący związku, M. Krzaklewski.

¹⁵ Zob. A. Szmyt, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 3/1998, s. 145 i n.

Instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej jest jednak dużo starsza¹⁶. O ile obecnie, jak to już wspomniano, ma stanowić lek na niektóre z niedoskonałości demokracji, to przecież jej korzenie są bardzo stare. Już w greckiej *polis*, a następnie w starożytnej Republice Rzymskiej istniała możliwość, ażeby obywatel (wówczas wyłącznie dorosły mężczyzna, urodzony w mieście) zgłosił na tamtejszych zgromadzeniach ludowych (*ecclesia*, *commitia*) projekt rozwiązania prawnego w określonej kwestii. Idea umożliwienia obywatelom bezpośredniego przedłożenia tegoż ciała przedstawicielskiemu wróciła w czasie rewolucji francuskiej, kiedy w konstytucji jakobińskiej z 1793 r. (która *nota bene* nigdy nie weszła w życie) pojawiła się taka możliwość. Obecnie jest obecna w wielu, choć nie w przytłaczającej większości konstytucji współczesnych państw, największą zaś rolę pełni w Szwajcarii, ze względu na jej najbardziej „zbliżony do obywatela” model demokracji, gdzie największą rolę pełnią instytucje demokracji bezpośredniej, jak np. referendum.

2. Charakter obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej

Ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, w ślad za Konstytucją RP, przyznaje prawo wniesienia pod obrady parlamentu projektu ustawy grupie obywateli liczącej 100 tys. osób, wyposażonych w bierne prawo wyborcze. Ma przy tym zgodnie z ustawą zasadniczą regulować „tryb” postępowania, czyli całokształt czynności związanych z jej wykonywaniem, w tym także w ramach postępowania wewnątrz Sejmu, choć wykracza poza ten zakres¹⁷. Unormowanie to powtarza jeszcze regulamin izby¹⁸. Ów próg liczbowy stanowi wymóg dość liberalny, mowa bowiem o 0,33% uprawnionych do głosowania¹⁹. Nie przyniesie oczywiście ujemnych skutków prawnych poparcie inicjatywy przez większą liczbę ludzi, ale nie będzie też miało przełożenia pozytywnego; wyrzecć może jedynie pewien efekt polityczny. Podobnie nie będzie miało efektu poparcie jej przez osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego lub pozbawione prawa wybierania do Sejmu, jeżeli liczba popierających ją przez pełnoprawnych obywateli osiągnie rzeczony próg liczbowy. Ustawa nie stawia żadnych wymagań odnośnie do pochodzenia regionalnego sygnatariuszy²⁰. Jest to krytykowane, może bowiem powodować tworzenie inicjatyw *stricte* regionalnych, w sposób oczywisty preferujących jeden obszar państwa względem pozostałej jego części²¹. Nie wydaje się to jednak problemem, zważywszy na fakt, że przecież o powodzeniu projektu decyduje większość parlamentarna, pochodząca z różnych części kraju, która zapewne, choćby z obawy przed odbiorem społecznym uchwalenia takiego projektu w ich okręgach wyborczych, odrzuciłaby go w trzecim czytaniu. Akt inicjatywy odbywa się poprzez złożenie podpisów pod projektem ustawy (o czym już nie wspomina art. 118 ust. 2 Konstytucji RP). Choć projekty inicjatyw ustawodawczych często będą, jak się wydaje, monitorowane przez różnego rodzaju organizacje pozarządowe (tzw. NGO), nie mogą one być wnioskodawcami, co jest logiczne, zresztą przy takiej liczbie podpisów do zdobycia nie miałyby to większego znaczenia. Podsumowując powyższe fakty, można stwierdzić, że polska obywatelska inicjatywa ustawodawcza to instytucja inicjatywy ludowej *sensu stricto* (nie może bowiem dotyczyć zmiany konstytucji, co zresztą wprowadza też ograniczenie

¹⁶ Szerzej na temat historii inicjatywy ludowej: S. Grabowska, *op. cit.*, s. 61 i n.

¹⁷ Zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 118*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, s. 19–20.

¹⁸ Co należy uznać za *superfluum*, gdyż jako organ państwa jest związany ustawami, w tym z wyżej wymienioną.

¹⁹ Podczas gdy w innych krajach wynosi on z reguły więcej (Hiszpania: 1,49%, Austria 1,67%, Rumunia 1,39%, Węgry 0,98%, Mołdawia 0,88% Macedonia 0,60%, Serbia 0,46%, za: P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. z komentarzem*, Warszawa 2008, s. 56).

²⁰ Choć takowe bywają wprowadzane, np. w Rumunii z 250 000 wymaganych podpisów 10 000 musi pochodzić z Bukaresztu (za: M. Jabłoński, *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner, *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 647).

²¹ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa...*, s. 58–59.

zawarte w art. 235 ust. 1 ustawy zasadniczej), o charakterze zbiorowym (jednostka sama nie może skutecznie wnieść projektu ustawy), przeznaczona dla obywateli pełnoletnich (złożyć skutecznie podpis może tylko ten, kto ukończył 18. rok życia i nie jest ubezwłasnowolniony albo pozbawiony praw publicznych wyrokiem sądu lub praw wyborczych przez Trybunał Stanu). Musi też mieć, podobnie jak projekty ustaw autorstwa innych podmiotów, charakter sformułowany (obywatele podpisują się pod gotowym projektem aktu prawnego, nie zaś pod ogólnymi jego założeniami) – inaczej mówiąc, bezskuteczne będą wszelkiego rodzaju propozycje, petycje i wnioski, w których obywatele zakreślają jedynie ogólne ramy przedmiotu regulacji, opracowanie projektu pozostawiając władzy publicznej²² – te mogą co najwyżej stanowić nieformalny wyraz oddziaływania na ustawodawcę, którego jedyna regulacja będzie się w określonych przypadkach ograniczała do unormowań ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414). Polska inicjatywa ludowa jest też inicjatywą pośrednią – projekt jest bowiem przedkładany ciału przedstawicielskiemu (Sejmowi), i to ono właśnie decyduje, czy zaakceptować go i w jaki sposób, a ponadto może mieć charakter zarówno pierwotny, jak i wtórny, ponieważ ustawa nie stoi na przeszkodzie, ażeby wnioskodawcy przedłożyli projekt regulujący materię nienormowaną jeszcze prawem pozytywnym oraz taki, który ma na celu zmianę istniejącego już stanu prawnego. Istotne jest też to, iż nie ma ona charakteru wyłącznego w tym sensie, że nie zamyka drogi innym grupom obywateli wniesienia projektu ustawy, nawet w tym samym brzmieniu (art. 4 ust. 2 ustawy), niezależnie od etapu, na jakim znajduje się postępowanie ustawodawcze. To samo odnosi się do innych podmiotów wyposażonych w inicjatywę ustawodawczą. Nie ma też bariery polegającej na tym, że po nieuchwaleniu projektu wniesionego w jej drodze przez określony okres nie można wnosić w tym trybie innego, regulującego te same kwestie²³. Niemniej jednak nie można zgodzić się z poglądem, że „obywatelska inicjatywa ustawodawcza nie została potraktowana przez ustrojodawcę jako jeden ze zwyczajnych sposobów inicjowania postępowania ustawodawczego, ale jako środek o charakterze nadzwyczajnym, wykorzystywany w szczególnych sytuacjach”²⁴, oraz że redakcja art. 118 Konstytucji RP sugeruje, iż jest ona instytucją „rezerwową lub subsydiarną”²⁵, jako iż „mało prawdopodobne jest rozpoczęcie skomplikowanej procedury przedkładania projektu obywatelskiego, jeśli byłaby możliwość wniesienia tego projektu przez inne, umocowane prawnie podmioty”²⁶. Nic bowiem nie wskazuje na pośledni charakter takiej inicjatywy – wręcz przeciwnie, jest ona zabezpieczona kilkoma gwarancjami, a osobne uregulowanie w ust. 2 tegoż artykułu daje łatwiejszą możliwość umieszczenia w ustawie zasadniczej delegacji ustawodawczej do wydania ustawy szczegółowej aniżeli w ust. 1, razem z podmiotami „tradycyjnie” wyposażonymi w inicjatywę ustawodawczą²⁷.

²² Tak J. Kuciński, *Demokracja przedstawicielska i bezpośrednia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2007, s. 289.

²³ Choć pomysł taki pojawił się, autorstwa Sojuszu Lewicy Demokratycznej, zgodnie z nim w razie niepowodzenia obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej ponowne jej wykonanie w tej samej sprawie nie mogło nastąpić w terminie krótszym niż 5 lat (za: P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Warszawa 2006, s. 163). Jakkolwiek mogłoby to być korzystne o tyle, że zapobiegałoby przed zalewem parlamentu masą podobnych projektów, to *summa summarum* należy ten pomysł uznać za błędny. Nie jest bowiem sprecyzowane, co to znaczy „podobny projekt” – czy będzie chodziło o projekt jednobrzmiący, czy normujący te same kwestie, czy też również musiałby być zgłoszony przez określony podmiot, oraz gdzie będzie granica między podobnym i niepodobnym.

²⁴ J. Kuciński, *op. cit.*, s. 285–286.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa...*, s. 48–49.

²⁷ Katalog ten jest jeszcze poszerzany przez art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu, który przyznaje prawo skutecznego wystąpienia z projektem ustawy komisjom sejmowym, co poszerza, i grupom 15 posłów, co konkretyzuje art. 118 ust. 1 Konstytucji RP.

Nic też nie stoi na przeszkodzie, aby w jej drodze wносить projekty, nieodnoszące się do pilnych lub szczególnie ważnych w danym momencie spraw w życiu społecznym, ale skierowane na ulepszenie jednego z wielu drugoplanowych jego aspektów. Co zaś wydaje się jeszcze istotniejsze, zgłaszanie projektów w tym trybie może być świadomie stosowane jako alternatywa wobec istniejących dróg inicjowania procesu legislacji, uwypuklając rolę społeczeństwa obywatelskiego, bądź też projektodawcy mogą też nie chcieć związywać się z żadną partią (klubem parlamentarnym), dbając o walor apolityczności (czy też raczej partyjności) inicjatywy i chcąc zapewnić szersze jej poparcie w parlamencie (chcąc uniknąć sytuacji, gdy dane siły polityczne wystąpiłyby przeciwko określonemu projektowi z tego tylko powodu, że poparli go ich polityczni przeciwnicy). *Last but not least*, nie można w żadnym wypadku zmusić żadnego z podmiotów wymienionych w art. 118 ust. 1²⁸ do wniesienia określonego projektu ustawy, tym bardziej że np. ze względu na konstrukcję mandatu wolnego parlamentarzysty nie są związani uprzednimi instrukcjami wyborców. Niemniej jednak jest wiele racji w tezie, iż „projekt ustawy, poparty przez co najmniej 100000 wyborców ma charakter szczególny, bez względu na to, jakiej materii dotyczy”²⁹.

W odróżnieniu od referendum inicjatywa ludowa nie istnieje na poziomie lokalnym, w ustawach samorządowych. Mimo to w niektórych gminach wprowadzono możliwość korzystania z tej formy grupom obywateli³⁰. Są one jednak dość rzadko wykorzystywane.

3. Zakres przedmiotowy obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej

Zakres przedmiotowy polskiej inicjatywy ustawodawczej jest bardzo szeroki. Projekt ustawy wnoszonej w taki sposób może dotyczyć, jak ustawa, w zasadzie wszystkich spraw państwa. Nic też nie stoi na przeszkodzie, by zawierał np. delegacje ustawowe do wydawania rozporządzeń, przepisy przejściowe, nowelizujące i derogujące, blankietowe i inne. Jednakże, jak to w przypadku uregulowań inicjatywy ludowej zazwyczaj bywa, nie jest pozbawiony ograniczeń³¹. Ich wprowadzaniem zajmuje się sama Konstytucja, gdyż ze względu na charakter delegacji ustawodawczej zawartej w art. 118 ust. 2 – stanowiącej dyrektywę do wydania tylko trybu postępowania w przypadku tego typu inicjatywy ludowej³² – tylko ona może to robić. Czyni to, przyznając choćby Radzie Ministrów wyłączność występowania z projektem najważniejszych ustaw z zakresu finansów publicznych: budżetu, jego nowelizacji, ustawy o prowizorium budżetowym, o zaciąganiu długu publicznego oraz o udzieleniu gwarancji finansowych przez państwo (art. 221), co respektuje ustawa o wykonywaniu inicjatywy (art. 3). Pewne niejasności pojawiają się na tle projektów ustaw, których treść determinowana jest przez inne akty prawne albo istnienie po stronie określonych organów kompetencji, wymuszających określone rozwiązania prawne. Tak jest na przykład w przypadku ustaw wyrażających zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, na podstawie której dochodzi do ograniczenia wykonywania suwerenności państwa na rzecz organu międzynarodowego lub organizacji międzynarodowej (art. 90 Konstytucji RP). Jak pisze Mariusz Jabłoński, „przyczyna tej niepewności tkwi w wyłącznym umocowaniu Sejmu do podjęcia decyzji w sprawie wyboru trybu podejmowania takiej zgody. Kompetencja ta wskazywałaby bowiem, że prawo zgłoszenia projektu ustawy przysługuje

²⁸ Przepisy regulaminowe umożliwiają wystąpienie z inicjatywą ustawodawczą także komisji sejmowej.

²⁹ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce...*, s. 193.

³⁰ We Wrocławiu wymagane jest 3 tys. podpisów pod wnioskiem, w Toruniu 150, w Chełmży 100 (dane za: A. K. Piasecki, *op. cit.*, s. 25).

³¹ Do ograniczeń typowych współcześnie należy np. problematyka finansów państwa, treści umów międzynarodowych, ułaskawienia i abolicji oraz stanów nadzwyczajnych (M. Jabłoński, *op. cit.*, s. 648).

³² Por. J. Szymanek, *op. cit.*, s. 56–57.

tylko temu organowi”³³. Autor wskazuje też na problematykę relacji między Rzeczpospolitą Polską a działającymi na jej terytorium kościołami (art. 25 ust. 5 Konstytucji RP) – są one bowiem kształtowane w ustawach zawartych na podstawie umów Rady Ministrów z przedstawicielami związków wyznaniowych, a te umowy w sposób zasadniczy wyznaczają ramy treściowe ustaw³⁴. Ponadto projekt ustawy wnoszony w drodze obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej nie może dotyczyć spraw normowanych ze względu na zasadę autonomii izb parlamentu w ich regulaminach, którą wprowadza sama Konstytucja (art. 112). Należy również mieć na uwadze, że zgodnie z postanowieniami ustawy zasadniczej w okresie trwania stanów nadzwyczajnych nie mogą zostać zmienione ustawy wyborcze, a także ustawy szczegółowe tych stanów dotyczące (art. 228 ust. 6 Konstytucji RP). Choć przepis ten nic nie mówi na temat występowania z inicjatywą, to jednak są one traktowane jako fundament państwa, który nie powinien być elementem ostrej walki politycznej w okresie jego zagrożenia³⁵. Wreszcie, nie można tą drogą skutecznie wnioskować o zmianę ustawy zasadniczej, bo choć Konstytucja jasno stwierdza, iż nowelizacja jej samej następuje w drodze ustawy, to jednak mimo iż jest to ustawa zwykła³⁶, choć uchwalana w szczególnym trybie, krąg podmiotów legitymowanych do wniesienia projektu jest ściśle zawężony do Prezydenta i co najmniej 1/5 składu Sejmu (art. 235 ust. 1 Konstytucji RP).

4. Wykonywanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej

Postępowanie w przedmiocie rozpatrywania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej regulowane jest przez odpowiednie normy Konstytucji i ustaw. Jako iż projekt taki, podobnie jak inicjatywy ustawodawcze pochodzące od podmiotów publicznych, jest rozpatrywany w parlamencie, mogą tu również grać określoną rolę regulaminy obu izb. Jednakże jako że mamy do czynienia z prawem obywatelskim, „powinno być ono – co do zasady – regulowane ustawowo, chociaż w przypadku istnienia podstawy konstytucyjnej tego uprawnienia, wyjątkowo, niektóre kwestie mogą być normowane także w regulaminach parlamentarnych”³⁷, choć co do zasady regulaminy izb, jako akty o charakterze ściśle wewnętrznym, a na dodatek mające postać uchwał, nie powinny stwarzać obowiązków po stronie obywateli. Nie ma jednak wątpliwości – jeśli chodzi o samo procedowanie w Sejmie i w Senacie, będą miały do niego samego zastosowanie przepisy regulaminów izb.

Procedura postępowania z takim projektem ustawy jest kilkuetapowa. Pierwszym jej elementem jest stworzenie projektu. Zarówno Konstytucja, jak i ustawa nie wprowadzają dodatkowych wymogów formalnych w stosunku do projektów wnoszonych przez inne podmioty – konieczność wskazania źródeł finansowania (art. 118 ust. 3 Konstytucji RP) dotyczy wszystkich. Należy zgodzić się z tym, że jest to stan rzeczy niewystarczający – podmioty, do których zaadresowana jest instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, często nie mają takiej samej jak inne czy nawet porównywalnej wiedzy niż organy władzy publicznej o stanie finansów państwa czy kosztach wejścia w życie ustawy³⁸, co stawia je automatycznie w gorszej sytuacji. Co zaś się tyczy kwestii technicznych, wnioskodawcy powinni mieć na uwadze regulacje zawarte w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia

³³ M. Jabłoński, *op. cit.*, s. 651–652.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Tak A. Szmyt, *Nowe elementy konstytucyjne i regulaminowe postępowania ustawodawczego*, „Przegląd Sejmowy” 3/1998, s. 35. Problem pojawia się, gdy projekt zmiany takiej ustawy jest już rozpatrywany w parlamencie i w trakcie tego procesu wprowadzony zostanie stan wyjątkowy. Wówczas logiczne wydaje się wstrzymywanie nad nim prac.

³⁶ Używanie nasuwającego się niekiedy sformułowania „ustawa konstytucyjna” jest błędne, tak B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 146.

³⁷ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce...*, s. 158.

³⁸ *Ibidem*, s. 169.

20 czerwca 2002 r. (Dz. U. Nr 100, poz. 908) w sprawie zasad techniki prawodawczej. Choć rozporządzenie jako takie nie zawiera norm traktujących o prawach obywatelskich ani też niezgodność projektu z nim z reguły nie umożliwia prowadzenia nad nim prac parlamentarnych, pożyteczne byłoby, gdyby projektodawcy kierowali się wskazaniem dotyczącymi właściwej konstrukcji artykułów i ustępów, czy generalnie norm i przepisów prawnych. Tym bardziej że uważa się, iż kwalifikowana niezgodność, powodująca naruszenie konstytucyjnych standardów tworzenia prawa, w szczególności zasady zaufania obywateli do prawa, powodowałaby uznanie aktu za niekonstytucyjny w ogóle³⁹. Poza tym, kontrola merytoryczna projektu każdej ustawy (w tym i wniesionej w ten właśnie sposób) zakłada również weryfikację tegoż pod kątem zgodności z nimi.

Regulacja procedury wnoszenia projektu aktu prawnego w drodze inicjatywy ustawodawczej bardzo przypomina zgłaszanie obywatelskiego wniosku o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego⁴⁰ czy komitetu wyborczego. Zgodnie bowiem z art. 5 wszelkie czynności przygotowawcze, związane z tworzeniem, promowaniem i składaniem projektu podejmować ma komitet inicjatywy ustawodawczej do spraw projektu ustawy, którego stworzenie stanowi kolejny etap procedury. Musi mieć w nazwie nazwę ustawy, której projekt będzie wносił, przy czym dopuszcza się istnienie w nazwie innych określeń⁴¹. Musi być złożony z co najmniej 15 osób mających bierne prawo wyborcze, wśród nich zaś pełnomocnik i zastępca, którzy będą działali w jego imieniu, choć nie muszą wchodzić w skład samego komitetu⁴². Co istotne, podobnie jak to zostało stwierdzone odnośnie do składania podpisów, nie mogą być to osoby prawne, organizacje pozarządowe itd.; dla nich – gwoli przypomnienia – ustawodawca przewidział jedynie pozaprawną rolę pomysłodawców lub propagujących inicjatywę. Możliwe jest nawet, ażeby osobami takimi byli np. parlamentarzyści czy członkowie Rady Ministrów, mogący wprawdzie uruchomić prościej jak się zdaje ścieżkę rozpoczęcia procesu legislacyjnego, niemniej zgromadzenie tak pokaźnej liczby podpisów pod projektem może dać duży efekt polityczny⁴³. Podstawowym zadaniem komitetu jest naturalnie zbieranie podpisów poparcia pod projektem ustawy, choć sformułowanie „składanie podpisu” jest skrótowe, a przez to mylące. Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy obywatel czyni to, składając na wykazie, obok swojego imienia (imion) i nazwiska, adresu zamieszkania oraz numeru ewidencyjnego PESEL, własnoręczny podpis. Musi mieć przy tym zapewniony wgląd w projekt ustawy, co zapobiegać ma pochopnemu podejmowaniu

³⁹ M. Błachut, W. Gromski, J. Kaczor, *Technika prawodawcza*, Warszawa 2008, s. 6.

⁴⁰ Zresztą, jak píše B. Banaszak, „należy podkreślić związek inicjatywy ludowej z referendum. Te dwie instytucje ustrojowe są ze sobą ściśle (z reguły) sprzężone. Projekt ustawy opracowany w drodze inicjatywy zazwyczaj zostaje następnie przedstawiony narodowi do decyzji w formie referendum” (B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 267, inaczej M. Jabłoński, *op. cit.*, s. 663). W niektórych porządkach prawnych, np. Szwajcarii, istnieje wręcz obowiązek poddania nieuwzględnionej inicjatywy ustawodawczej pod referendum (J. Kuciński, *op. cit.*, s. 287).

⁴¹ Por. P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa...*, s. 93.

⁴² Tak M. Jabłoński, *op. cit.*, s. 653.

⁴³ Jest to zresztą popularny sposób traktowania instytucji demokracji bezpośredniej do własnych celów przez polityków, zwłaszcza autorytarnych – dość wspomnieć Napoleona I, Napoleona III, A. Hitlera, Ch. de Gaulle'a i A. Łukaszenkę, którym zależało na akceptacji zmian ustrojowych w drodze referendum, czy bliższą czasowo sytuację, kiedy to politycy Platformy Obywatelskiej zbierali podpisy pod „referendum konstytucyjnym” – *nota bene* nieprzewidzianym w polskim systemie prawnym – podczas gdy zgodnie z art. 235 ust. 1 mogliby wprowadzić stosowne zmiany ustawy zasadniczej drogą *stricte* parlamentarną. Zresztą wkrótce po uchwaleniu ustawy prognozowano, że może być ona wykorzystywana w taki właśnie sposób, nawet jeśli nie wykluczano oddolnych inicjatyw (tak J. Kuciński, *op. cit.*, s. 290), na co nie trzeba było długo czekać – politycy Unii Wolności projekt ustawy o funduszu edukacji narodowej wnieśli w 2001 r. jako projekt obywatelski (P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce...*, s. 173). Podobnie w tym samym okresie usiłowali postąpić politycy Prawa i Sprawiedliwości, agitując za własnego autorstwa projektem Kodeksu karnego.

przezeń decyzji, tym bardziej, że wycofanie podpisu jest nieskuteczne. Po zebraniu pierwszego 1000 podpisów pełnomocnik obowiązany jest zawiadomić Marszałka Sejmu o fakcie powstania komitetu, podając: jego nazwę, adres oraz dane osobowe założycieli (art. 6 ust. 2 Konstytucji RP). Należy tu przytoczyć pogląd, że owa wymagana liczba podpisów stanowi nie tylko minimalną, ale i maksymalną możliwą ich liczbę do wywarcia pożądanego przez wnioskodawcę skutku prawnego, czyli że przedstawienie większej ich liczby może stać się przesłanką zakończenia formalnego postępowania⁴⁴ przed jeszcze jakimkolwiek rozpoznaniem merytorycznym. Jeśli zawiadomienie odpowiada wymogom formalnym, Marszałek Sejmu postanawia o przyjęciu zawiadomienia, co nadaje komitetowi osobowość prawną. W przeciwnym razie wezwie on do uzupełnienia braków w zawitym terminie 14 dni⁴⁵ pod rygorem odmowy przyjęcia zawiadomienia, co do którego służy pełnomocnikowi skarga do Sądu Najwyższego w tym samym terminie, który to sąd musi ją rozpatrzyć w trybie nieprocesowym, w ciągu 30 dni w składzie 7 sędziów Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych. Orzeczenie wydane w przedmiocie zaskarżenia jest ostateczne. Po otrzymaniu informacji o przyjęciu zawiadomienia albo postanowienia uwzględniającego skargę komitet obowiązany jest ogłosić w ogólnopolskim dzienniku⁴⁶ fakt nabycia osobowości prawnej, swój adres oraz podać miejsce udostępnienia projektu ustawy do publicznego wglądu. Nie może też dokonywać już żadnych zmian w projekcie ustawy. Nie można jednak zgodzić się z poglądem, iż projekt, a także uzasadnienie „mogą być zmieniane jeszcze w czasie zbierania pierwszego tysiąca podpisów [...] wyraźny zakaz dotyczy wszak już projektu firmowanego przez komitet mający osobowość prawną, a nie działań antycypujących decyzję Marszałka”⁴⁷. Byłoby to w oczywisty sposób nadużycie zaufania popierających go obywateli, którzy udzielają wsparcia konkretnemu projektowi (nawet nie ogólnemu pomysłowi ustawodawczemu) i nie ma pewności, czy w razie zmiany utrzymaliby swoje poparcie dla niego. Koniecznie w tym momencie należy wspomnieć o pewnym istotnym niebezpieczeństwie, które pojawia się na tle niewłaściwych sformułowań ustawy. Otóż warunkiem *sine qua non* uzyskania osobowości prawnej przez komitet jest zebranie owego tysiąca podpisów, a zawiadomienie o utworzeniu komitetu albo postanowienie Sądu Najwyższego nie mogą być przyjęte bez ich zebrania. Oznacza to, że nie ma podstawy prawnej do ich zbierania. Jest to oczywisty błąd ustawodawcy, wołający o szybką nowelizację ustawy; póki co, sugeruje się przyjęcie rozwiązania, na mocy którego art. 6 ust. 1 zostałyby uznany za *lex specialis* względem zasadniczego trybu zbierania podpisów, dzięki czemu nieaktualny stanie się problem dopuszczalności zebrania podpisów i powstanie możliwość swobodnego wyboru sposobu ich zgromadzenia⁴⁸.

Po uzyskaniu osobowości prawnej komitet ma obowiązek zebrania pozostałych podpisów, tak aby ich liczba wynosiła wymagane 100 tys. O ile jednak zbieranie pierwszego tysiąca, niezbędnego do zarejestrowania komitetu, nie zostało ograniczone czasowo, o tyle w tym przypadku ustawodawca zakreśla 3-miesięczny termin na ich zebranie⁴⁹ i przedłożenie raz jeszcze Marszałkowi Sejmu z projektem ustawy (co powoduje, że komitet dla

⁴⁴ Tak M. Jabłoński, *op. cit.*, s. 656.

⁴⁵ Należy tu wspomnieć, że jest to rozwiązanie korzystne dla wnioskodawców, główne obowiązujące w Polsce procedury bowiem przewidują na uzupełnienie braków w terminie 7-dniowym.

⁴⁶ Przy czym korzystne ze względów prakseologicznych jest przyjąć, że chodzić może nie tylko o dziennik w formie papierowej, zwłaszcza w kontekście coraz częstszego przenoszenia się mediów do sieci WWW (zob. <http://zielonemigdaly.pl/2006/12/najstarsza-gazeta-swiata-tylko-w-wersji-elektronicznej>, 14.09.2010, 14:10).

⁴⁷ J. Szymanek, *op. cit.*, s. 62.

⁴⁸ Tak P. Winczorek, *Obywatele wnoszą projekt ustawy*, „Rzeczpospolita”, 23 sierpnia 1999 r.; P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa...*, s. 105–106.

⁴⁹ Podczas gdy w Hiszpanii wynosi on 6 miesięcy, a we Włoszech w ogóle nie istnieje tego typu limit (P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa...*, s. 151).

skuteczności swej inicjatywy musi zebrać średnio 3300 podpisów dziennie). Wydaje się dyskusyjne, że zbieranie pierwszego tysiąca podpisów może trwać *de facto* w nieskończoność, podczas gdy na zebranie pozostałych 99 tys. komitet ma tylko 3 miesiące, co nastęrcza trudności, zwłaszcza gdy weźmie się pod uwagę niedopuszczalność jego przedłużenia, ale przede wszystkim typową dla społeczeństw postautorytarnych niechęć Polaków do jakichkolwiek form przejawiania aktywności publicznej. Poza tym, istotne wątpliwości powstają na tle możliwości ewentualnego uzupełnienia podpisów w sytuacji, gdy projekt wraz z nimi został wprawdzie złożony, ale nie upłynął ów 3-miesięczny termin. Literalnie rozumiejąc ustawę, nie ma takiej możliwości, choć istnieje ona w przypadku rejestracji kandydatów list wyborczych do Sejmu⁵⁰.

Uzyskanie osobowości prawnej ma jednak przede wszystkim to znaczenie, że daje komitetowi wiele dodatkowych możliwości działania, w szczególności w postaci środków prawnych. Przede wszystkim wtedy dopiero może rozpocząć kampanię promocyjną, o której mowa w art. 8 ustawy. Ma ona, jak zresztą ustawa wskazuje, przedstawiać i wyjaśniać treść projektu, choć już sama nazwa kampanii wskazuje, że nie chodzi o obiektywną prezentację projektu, ale o zdobycie podpisów poparcia pod nim. Ponadto nic nie stoi na przeszkodzie, ażeby kampanię taką prowadził również inny podmiot, w szczególności organizacja pozarządowa czy też znana osoba publiczna, choć oczywiście nie będzie on dysponował takimi środkami prawnymi, jakie ma do dyspozycji komitet. Nie jest jednak możliwe zbieranie podpisów poparcia – to stanowi zadanie, ale i wyłączną kompetencję komitetu. Jest on tutaj ograniczony formą wykazu, przewidzianą w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 września 1999 r. w sprawie ustalenia wzoru wykazu obywateli, którzy udzielają poparcia projektowi ustawy stanowiącej przedmiot inicjatywy ustawodawczej (Dz. U. Nr 79, poz. 893). Ustawa o inicjatywie nie wypowiedza się szczegółowo na temat samego prowadzenia kampanii, odsyłając do przepisów uchylonej już ordynacji wyborczej z 1993 roku, wprowadzającym m.in. zakaz finansowania ich z pieniędzy publicznych. Kolejnym dużym błędem ustawodawcy jest pozostawienie niniejszego odesłania bez nowelizacji. Póki co, chcąc rozwiązać powyższy problem, „nie ma innej drogi niż przyjęcie, że zmieniając zasady kampanii wyborczych miał on na celu wprowadzenie analogicznych rozwiązań także w innych kampaniach, o których stosuje się przepisy dotyczące kampanii wyborczych”⁵¹.

Komitet inicjatywy ustawodawczej pokrywa wszystkie wydatki finansowe, związane z wykonywaniem jej. Trzeba tu jednak zaznaczyć, że termin „wykonywanie inicjatywy ustawodawczej” oznacza, iż norma ta dotyczy czasu, który jest ograniczony późniejszym przyjęciem projektu z uzasadnieniem, o którym jeszcze będzie mowa, przez Marszałka. Jeżeliby ustawodawcy zależało na objęciu tą normą również postępowania w czytaniach w Sejmie (a co za tym idzie, poddaniu osób zasiadających w komitecie reżimem ustawy lobbingowej), powinien dodać do tej normy ustawy stosowny fragment. Tym bardziej że, jak już to zostało wspomniane, komitet dalej istnieje po wykonaniu inicjatywy ustawodawczej. Fundusze, o których mowa, przeznaczone są na, po pierwsze, organizację i przeprowadzenie procesu zbierania podpisów pod projektem ustawy, a ponadto wszelką działalność promocyjną na jego rzecz. Wszelkie niewykorzystane środki pełnomocnik komitetu obowiązany jest przekazać instytucji charytatywnej, co jest sformulowaniem niefortunnym, nie jest bowiem definiowane w żadnym polskim akcie prawnym. Nie można też utożsamiać go z pojęciem organizacji pożytku publicznego, gdyż wiele z nich zajmuje się działalnością

⁵⁰ M. Jabłoński, *op. cit.*, s. 658–659.

⁵¹ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa...*, s. 129.

daleko odległą od potocznie rozumianej charytatywności⁵². Mogą być przekazywane na rzecz komitetu ze środków własnych osób go tworzących lub dopiero pozyskiwane. Ustawa o wykonywaniu inicjatywy nie wprowadza znanego z prawa wyborczego ograniczenia co do kwoty, która może być udzielana przez konkretny podmiot, ani co do liczby tych podmiotów. Zawiera natomiast liczne ograniczenia co do źródeł finansowania (art. 16) – i to zarówno co do środków pieniężnych, jak i niepieniężnych – z których część ma charakter przedmiotowy (komitet bowiem nie może otrzymywać środków publicznych), część zaś podmiotowy (nie mogą pochodzić od cudzoziemców i bezpaństwowców mieszkających poza państwem, a także zagranicznych osób prawnych i tzw. ułomnych osób prawnych, osób prawnych z ich udziałem, obcych przedstawicielstw). Pozwala natomiast na zdobywanie środków w drodze zbiórki publicznej zgodnie z ustawą z dnia 15 marca 1933 r. o zbiórkach publicznych (Dz. U. Nr 22, poz. 162 z późn. zm.), zwalniając nawet z obowiązku uzyskiwania pozwolenia na to (art. 1 tej ustawy), choć pozostaje konieczność zawiadomienia odpowiednich władz o zbiórce. Nie jest to wszakże – co trzeba tu raz jeszcze wspomnieć – jedyny sposób pozyskiwania pieniędzy przez komitet. Ten przywilej ma daleko idące implikacje na gruncie ustawy o zbiórkach, przyznaje ona bowiem wiele kompetencji organowi, który udzielił pozwolenia, na czele z cofnięciem go (art. 10 ust. 1). Jest to stan niepożądany, organizowanie bowiem zbiórek ma być przeprowadzane wedle ustawy reglamentującej, natomiast nie ma możliwości egzekwowania obowiązków władz państwowych względem organizatora. Nie ulega też wątpliwości, że organizowanie takiej zbiórki będzie należało do wyłącznych praw komitetu, choć nic nie stoi na przeszkodzie, ażeby inny podmiot zorganizował zbiórkę publiczną na cele własne, a następnie przekazał odpowiednią kwotę na jego rzecz. Organem właściwym do weryfikacji prawidłowości finansowania zbiórki jest minister ds. finansów publicznych, któremu pełnomocnik komitetu obowiązany jest w terminie 3 miesięcy od zakończenia sukcesem wykonania inicjatywy złożyć sprawozdanie finansowe.

Po zebraniu wymaganej liczby podpisów zadaniem pełnomocnika komitetu jest wniesienie do łaski marszałkowskiej projektu ustawy z załączonym wykazem podpisów, choć nie jest to jego obowiązkiem⁵³. Projekt taki musi oczywiście zawierać uzasadnienie zgodnie z art. 34 ust. 2 regulaminu Sejmu (załącznik do obwieszczenia Marszałka Sejmu, M. P. z 2009 r., Nr 5, poz. 47 z późn. zm.), w którym opisane zostaną powody, cele, źródła finansowania (tu dochodzi do powtórzenia regulacji konstytucyjnej) i zakładane skutki wejścia projektu w życie. Rolą Marszałka Sejmu będzie wtedy nic innego jak tylko weryfikacja tegoż z wcześniej przez komitet złożonym, a także faktu nieprzekroczenia terminu na zebranie podpisów i prawidłowości ich złożenia w wykazie. W razie stwierdzenia przez Marszałka spełnienia tych wymogów, obowiązany jest on przyjąć projekt i skierować go do rozpatrzenia w pierwszym czytaniu, o czym zawiadamia pełnomocnika komitetu. Weryfikacja wspomnianych wymogów odbywa się w różny sposób. Odmówić przyjęcia projektu samodzielnie może Marszałek tylko w przypadku stwierdzenia niezgodności treści wniesionego projektu z projektem składanym uprzednio, tj. dającym podstawę do przyznania osobowości prawnej komitetowi inicjatywy ustawodawczej. Tym bardziej że wnioskodawca projektu nie może wprowadzić doń autopoprawki (art. 36 ust. 1c w zw. z art. 36 ust. 1a), co jest w zasadzie jedyną „furtką”, dzięki której twórca projektu może bezproblemowo wprowadzić doń zmiany. Należy to jednak uznać za trafne, zapobiega bowiem manipulowaniu sygnatariuszami

⁵² Por. art. 4 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, Dz. U. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.

⁵³ Niemniej jednak należy zgodzić się z poglądem, iż wniesienie go wówczas przez jego zastępcę byłoby skuteczne prawnie (*ibidem*, s. 150) – do intencji ustawodawcy należy bowiem założenie zamiaru wniesienia projektu po zebraniu wystarczającej liczby podpisów, realizacja więc tej dyrektywy nie może zostać uznana za bezprawność.

co do treści projektu w ten sposób, że podpisują oni konkretny projekt, a prace w parlamencie toczą się nad zupełnie innym. W razie zaś zaistnienia wątpliwości co do złożenia przez wnioskodawców ustawowej liczby podpisów, może zwrócić się do Państwowej Komisji Wyborczej o pomoc w kwestii ustalenia prawdziwego stanu faktycznego w tym zakresie, na co ma ona 21 dni. Będzie to dokonywane zgodnie z „Zasadami badania przez Państwową Komisję Wyborczą złożenia wymaganej liczby podpisów obywateli popierających projekt ustawy wniesionej w trybie inicjatywy ustawodawczej obywateli”⁵⁴. Jest to rozwiązanie logiczne – dane osobowe bowiem dotyczące obywateli, zbierane przez komitet inicjatywy ustawodawczej, pojawiają się każdorazowo w przypadku organizowania wyborów i referendum. Państwowa Komisja Wyborcza ma więc pewne doświadczenie w weryfikacji tego typu informacji. Wskazuje się jednak, że np. weryfikacja faktu ukończenia 18. roku życia przez sygnatariusza przed podpisaniem projektu, gdy nastąpiło to w tym samym roku kalendarzowym, jest w praktyce niemożliwa⁵⁵. Marszałek Sejmu odmawia nadania biegu projektowi ustawy, jeżeli po przeprowadzeniu tego postępowania prawidłowo złożona liczba podpisów popierających projekt okaże się mniejsza niż 100 tys., co pełnomocnik może zaskarżyć do Sądu Najwyższego w tym samym trybie, o jakim była mowa w przypadku odmowy przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej. Pozostałe wymogi, badane na tym etapie, są takie same jak w przypadku projektów ustaw wniesionych przez inny podmiot, z wyjątkiem wyraźnie dla tych ostatnich przewidzianych (jak np. obowiązek przedłożenia projektów aktów wykonawczych do ustawy, nałożony na Radę Ministrów).

Poza tak zarysowaną kontrolą formalną ma on za zadanie, jak w przypadku każdego projektu ustawy, dokonać kontroli projektu pod kątem merytorycznym. Zgodnie z regulaminem Sejmu obowiązany jest, jako że projekt nie pochodzi od Prezydenta ani Rady Ministrów, zarządzić sporządzenie przez ekspertów Kancelarii Sejmu opinii w sprawie zgodności wniesionego projektu z prawem Unii Europejskiej. Poza tym, regulamin daje mu możliwość skierowanie projektu do Komisji Ustawodawczej, która dokona jego weryfikacji pod kątem zgodności z całością obowiązującego prawa i zasadami techniki prawodawczej, a w razie uznania go z tego powodu za niedopuszczalny, Marszałek Sejmu może nie nadać projektowi dalszego biegu, co jest uprawnieniem tak daleko idącym w stosunku do inicjatywy obywateli, że już słyhać postulaty jego zmiany⁵⁶. Opinie, co trzeba tu jednak podkreślić, są dla Marszałka niewiążące.

Moment skierowania projektu wniesionego w drodze obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej do pierwszego czytania stanowi jej skuteczne wykonanie. Niemniej jednak nie stanowi ono rozwiązania komitetu *ex lege*; ustawa bowiem stanowi zamknięty katalog sytuacji, w których może to nastąpić. Zgodnie z nią ma to miejsce po upływie 3 miesięcy od zakończenia postępowania ustawodawczego⁵⁷, postanowienia Marszałka Sejmu o odmowie nadania biegu projektowi ustawy (względnie postanowienia Sądu Najwyższego oddalającego zaskarżone postanowienie o odmowie nadania biegu projektowi ustawy), bezskutecznego upływu terminu na złożenie brakujących 99 tys. podpisów, albo od złożenia sprawozdania finansowego.

⁵⁴ „Przegląd Wyborczy. Biuletyn Informacyjny” 10/2003, s. 19; za: *ibidem*, s. 167.

⁵⁵ Tak J. Szymanek, *op. cit.*, s. 54.

⁵⁶ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa...*, s. 159.

⁵⁷ Termin ten biegnie od dnia podpisania ustawy lub ostatecznego odrzucenia (przez Sejm w III czytaniu lub nieodrzućenia przez Senat) odrzućającego projekt w całości. Wtedy bowiem już nie można wprowadzić do niej żadnych zmian.

5. Parlamentarne postępowanie z obywatelskim projektem ustawy

Inicjatywa ustawodawcza stanowi zawsze pierwszy etap postępowania nad projektem ustawy, a jego zakończenie stanowi tym samym otwarcie procesu ustawodawczego *sensu stricto* w postaci postępowania w izbie⁵⁸. W stosunku do takiego projektu wprowadzono wiele gwarancji stanowiących uprzywilejowanie w stosunku do projektów wniesionych inną drogą. Za Jabłońskim⁵⁹ można je podzielić na temporalne, warunkujące określone tempo prac nad nimi, oraz proceduralne, polegające na przyznaniu określonych uprawnień przedstawicielowi wnioskodawców. Do pierwszej ich grupy należy przede wszystkim wymóg, by pierwsze czytanie projektu odbyło się w terminie 3 miesięcy od daty wniesienia projektu ustawy do Marszałka Sejmu lub postanowienia Sądu Najwyższego stwierdzającego prawidłowo złożoną liczbę podpisów popierających projekt ustawy⁶⁰, co stanowi ograniczenie władztwa Marszałka Sejmu w tym zakresie. Wskazuje się jeszcze na trzecią możliwość rozpoczęcia biegu tego terminu, kiedy to Sąd Najwyższy wydaje postanowienie w przedmiocie skargi pełnomocnika komitetu na postanowienie Marszałka Sejmu o odmowie przyjęcia projektu z powodu zmiany treści jego lub uzasadnienia⁶¹. Pierwsze czytanie odbywa się przy tym zawsze na posiedzeniu plenarnym Sejmu, zarezerwowanym zazwyczaj dla projektów szczególnie ważnych. Niemniej owa gwarancja doznaje poważnego osłabienia. Jak zauważa Bogusław Banaszak, co do projektu ustawodawca „nic nie mówi o czasie, w jakim ma zakończyć się postępowanie nad nim. Można więc sobie wyobrazić taką sytuację, że projekt zostanie odłożony po pierwszym czytaniu na bliżej nieokreślony czas”⁶² albo też zostanie poddany przewlekłym pracom w komisjach sejmowych. Nie mówiąc już nic o braku jakichkolwiek regulacji odnośnie do drugiego i trzeciego czytania.

Pewnym rozwiązaniem powyższego problemu jest kolejna z gwarancji temporalnych, czyli ustanowienie dla projektów ustaw, wniesionych wskutek wykonania tej inicjatywy, uchylenia w ich przypadku wywodzącej się ze zwyczaju i praktyki parlamentarnej zasady dyskontynuacji prac parlamentarnych i jest to jedyny w pełnym tego słowa znaczeniu wyjątek od niej⁶³. Przewidując go, „ustawodawca uznał, że konstytucyjny wymóg zebrania 100000 podpisów pod projektem obywatelskim ustawy [...], z jednej strony przemawia na rzecz założenia o dużym znaczeniu propozycji, z drugiej zaś strony przemawia na rzecz ochrony zaangażowania organizacyjnego obywateli, którzy postanowili uruchomić proces ustawodawczy”⁶⁴. Poza tym chodzi o uniknięcie sytuacji, w której prace nad niepopularnym wśród polityków, ale pożądanym przez społeczeństwo projektem będą przeciągane⁶⁵. Jednakże sytuacja nie przedstawia się tak komfortowo dla wnioskodawców projektu obywatelskiego, jak by się to mogło wydawać. Po pierwsze, uznaje się, że wyjątek od zasady dyskontynuacji ma charakter jednorazowy⁶⁶, toteż gdyby prace nad ustawą przeciągnęły się ponad – maksymalnie – 8 lat (okres dwóch następujących po sobie kadencji), Sejm zaprzestawałby

⁵⁸ Tak J. Szymanek, *op. cit.*, s. 62.

⁵⁹ *Ibidem*, s. 659–660.

⁶⁰ Stanowi to niewątpliwie ingerencję w materię regulaminu Sejmu i jako takie nie powinno mieć miejsca (P. Uziębło, *Ustawa z 1999 roku o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli*, „Przegląd Sejmowy” 4/2000, s. 60).

⁶¹ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa...*, s. 171.

⁶² B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 590.

⁶³ Ustawa o sejmowej komisji śledczej, Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1218, stanowi jeszcze, że rozpatrzenie raportu tej komisji może nastąpić w przyszłej kadencji Sejmu.

⁶⁴ A. Szmyt, *Elementy praktyki sejmowej pod rządami Konstytucji RP (1997–2007)*, Gdańsk 2008, s. 250.

⁶⁵ P. Uziębło, *Ustawa...*, s. 53.

⁶⁶ J. Mordwilko, *W sprawie dyskontynuacji prac nad obywatelskim projektem ustawy wniesionym w danej kadencji Sejmu, a nierozpatrzonym w następnej kadencji Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 1/2006, s. 104, A. Szmyt, *Elementy...*, s. 251; W. Odrowąż-Sypniewski, *W sprawie dyskontynuacji prac nad obywatelskim projektem ustawy wniesionym w danej kadencji Sejmu, a nierozpatrzonym w następnej kadencji Sejmu*, „Przegląd Sejmowy”

prac nad nim. Po drugie zaś może istnieć niebezpieczeństwo przyjęcia takiego rozumienia omawianej regulacji, które daje możliwość ponownego wystąpienia z projektem ustawy, tym razem bez obowiązku dopełnienia wymogów proceduralnych⁶⁷. Ponadto wskazuje się na nieobowiązywanie zasady dyskontynuacji w przypadku, gdy postępowanie ustawodawcze zakończy się w Sejmie i, zgodnie z prawem, projekt ustawy trafić powinien do Senatu, „nie sposób sobie bowiem wyobrazić, aby kolejny Sejm i Senat rozpoczynał swoją pracę nad taką ustawą od fazy, w której parlament poprzedni jej rozpatrywanie zakończył”⁶⁸. Ujęcie takie nie wydaje się budzić wątpliwości, bo o ile istotną bolączką polskiego procesu ustawodawczego jest jego długotrwałość, o tyle jednak rzadko kiedy prace nad jedną ustawą przeciągną się ponad dwie kadencje (czy ponad 4 lata, zakładając, że wnioskodawca wystąpi z projektem na samym końcu kadencji parlamentu). Poza tym, w razie rozpoczęcia biegu następnej po złożeniu projektu w drodze obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, ustawa o inicjatywie stanowi, iż w takim wypadku pierwsze czytanie musi się odbyć w ciągu 6 miesięcy od tego momentu, czyli od dnia złożenia przysięgi przez nowo wybranych posłów. Termin, jak widać, jest tu dłuższy aniżeli w art. 13 *in principio*, należy się jednak przychylić do pozytywnych ocen tego rozwiązania, ponieważ na samym początku swych prac nowo ukonstytuowany parlament ma wiele bardzo ważnych, niecierpiących zwłoki obowiązków do wykonania, takich jak organizacja swych prac, wybór organów czy udzielenie poparcia Radzie Ministrów⁶⁹, tym bardziej że polska praktyka parlamentarna wskazuje, że terminy powołania gabinetu bywają znacznie odłożone w czasie w stosunku do rozpoczęcia kadencji, są bowiem pochodne ustaleń politycznych, a te często zapadają po długich okresach pertraktacji i namysłu⁷⁰. Dodatkowo jeszcze znaczenie ustanawiania takiego rodzaju wyjątku od zasady dyskontynuacji prac jest takie, że przejmująca rząd po nowych wyborach dotychczasowa opozycja – jeśli jest parlamentarna – może, wiedząc o takiej możliwości przed nimi, zgłosić w upływającej kadencji projekty nowych ustaw, które będzie mogła do końca przeprowadzić przez Sejm i Senat nowej kadencji. To pozwoli przyspieszać wprowadzanie reform, które planuje wprowadzić.

Gwarancją proceduralną jest natomiast możliwość reprezentowania komitetu inicjatywy ustawodawczej w pracach nad projektem ustawy w Sejmie i w Senacie przez przedstawiciela lub jego zastępcę. Mogą też oni zostać odwołani w tym samym trybie, jaki miał miejsce przy ich powoływaniu⁷¹. W tym momencie należy postawić pytanie, jaka jest relacja między takim właśnie przedstawicielem a pełnomocnikiem wykonującym obowiązki związane z wykonywaniem inicjatywy na etapie rejestrowania komitetu i wnoszenia projektu z uzasadnieniem, a także wymaganej liczby podpisów. Tam więc, gdzie kończy się praca pełnomocnika, zaczyna się możliwość wykonywania swoich ustawowych uprawnień przez przedstawiciela. Podobnie jednak jak to jest w przypadku pełnomocnika i jego zastępcy, nie muszą być oni uprzednio członkami komitetu i w zasadzie obojętne jest, kto nimi zostanie, byleby oczywiście była to osoba z pełną zdolnością do czynności prawnych.

1/2006, s. 106; M. Granat, *W sprawie dyskontynuacji prac nad obywatelskim projektem ustawy wniesionym w danej kadencji Sejmu, a nierozpatrzonemu w następnej kadencji Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 1/2006, s. 110.

⁶⁷ D. Szumiało-Kulczycka, *Nowo wybrany parlament nie jest spadkobiercą poprzednika*, „Rzeczpospolita”, 8 października 2001 r.

⁶⁸ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa...*, s. 89-90.

⁶⁹ *Ibidem*, s. 172.

⁷⁰ Do tej pory tylko rząd L. Millera w roku 2001 rozpoczął pracę niemalże bezpośrednio po wyborze władz nowego Sejmu i Senatu. Rekordzistą tutaj był wybrany w październiku Sejm I kadencji, który udzielił wotum zaufania nowej Radzie Ministrów J. Olszewskiego w grudniu, po prawie 2 miesiącach. Sejm V kadencji zaś nie zdołał wybrać Marszałka na swym inauguracyjnym posiedzeniu.

⁷¹ Należy przychylić się do stwierdzenia, że w sytuacji braku szczegółowych przepisów tego dotyczących, odwołanie może nastąpić większością głosów. Konieczne będzie też zawiadomienie o tym fakcie Marszałka Sejmu (P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce...*, s. 180).

Może być to nawet poseł lub senator⁷², co dawałoby autorom projektu dodatkowe możliwości prawne, przydatne mogłoby się też okazać powoływanie osób z uznanym autorytetem, której łatwiej uzyskać posłuch parlamentarzystów⁷³. Powoływanie na stanowisko przedstawiciela tej samej osoby, która pełniła obowiązki pełnomocnika, wydaje się rozwiązaniem naturalnym i logicznym z tego powodu, iż w takiej sytuacji uprawnienia tego pierwszego będzie mogła wykonywać osoba od początku zaznajomiona z pracami nad projektem ustawy i nim samym; co więcej, uważa się też, że w sytuacji niewyłonienia przedstawiciela jego obowiązki bez dodatkowej inwestytury wykonywać może właśnie pełnomocnik⁷⁴. Ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej nie wypowiada się w sprawie konkretnych uprawnień, odsyłając do materii regulaminowej. Ich zakres tam zarysowany jest dość ograniczony. Przedstawiciel nie ma wpływu na to, kiedy izba zajmie się projektem (jak to jest w pilnym i szczególnym trybie ustawodawczym), do jakiej (bądź jakich) komisji on trafi i jak długo będzie trwała. Nie ma też ograniczenia zakresu poprawek, które mogą być wprowadzane do projektu, możliwe jest więc *de facto* całkowite jego przemodelowanie. Istnieje wprawdzie, i to przyznana konstytucyjnie (art. 119 ust. 2 Konstytucji RP), możliwość wnoszenia poprawek przez wnioskodawcę, mało jednak prawdopodobne, aby komisja (izba), która właśnie uchwaliła poprawkę przeciwną do tak zgłaszanej, nagle zmieniła zdanie i zagłosowała odwrotnie. Zgodnie z regulaminem Sejmu przedstawiciel może uczestniczyć w posiedzeniach komisji rozpatrujących projekt, a także na posiedzeniu plenarnym izby. Ze smutkiem należy skonstatować, iż podobnie nie wypowiada się na ten temat regulamin Senatu, co prowadzi do stwierdzenia, iż osoba taka może przebywać na posiedzeniach jego komisji i plenarnym tylko na zaproszenie przewodniczącego albo Marszałka⁷⁵. Nie może jednak w żadnym razie skorzystać z uprawnienia do wnioskowania o uzupełnienie porządku dziennego, regulamin Sejmu legitymuje bowiem podmiotowo w tym zakresie jedynie grupom posłów (kluby, koła lub grupy co najmniej piętnastu osób). Nawet więc gdyby przedstawicielem inicjatywy był jeden z nich, musiałby jeszcze przekonać do podpisania się pod takim wnioskiem co najmniej czterdziestu innych.

Dodatkową gwarancją jest przyznane wszystkim wnioskodawcom projektów ustaw prawo wycofania ich przed zakończeniem drugiego czytania. Inaczej mówiąc, jeśli stwierdzą, iż kształt projektu po zgłoszonych na posiedzeniach komisji poprawkach, zwłaszcza pozytywnie przez nie zaopiniowanych, znacznie będzie odbiegał od zamysłu twórców, może uznać, że nie ma w takim razie sensu, aby w ogóle wchodził w życie, zwłaszcza że będzie firmowany nazwiskami członków komitetu. Choć nie ulega wątpliwości, że za wnioskodawcę należy uznać w tym przypadku nie jego samego, ale grupę 100 tys. obywateli, prawo wnioskodawcy będzie wykonywał przedstawiciel⁷⁶, jest to jednak rozwiązanie krytykowane⁷⁷. Jest za to niewątpliwie możliwe jedyne pod względem praktycznym, dotarcie bowiem do każdego z sygnatariuszy – a może być ich przecież dużo więcej niż wymagane 100 tys. – jest tyleż trudne, co niewątpliwie bardzo czasochłonne; jeśli bowiem posługując się danymi zawartymi w wykazie można to zrobić i przy założeniu podejmowania decyzji większością uzyskać jakieś zdanie na ten temat, to poza wątpliwościami natury prawnej spowodowałyby to znaczne przedłużenie i tak rozciągniętej w czasie procedury ustawodawczej. Należy jeszcze zadać pytanie o relację tego przepisu regulaminu Sejmu i przepisu ustawy, który stanowi, że nie można wprowadzać żadnych zmian do projektu po tym, jak wraz z setką tysięcy podpisów trafi do parlamentu. Pojawiają się głosy, że

⁷² Tak już zresztą raz się stało, jak to było w przypadku obywatelskiego projektu Kodeksu karnego.

⁷³ Pełnomocnikiem inicjatywy w sprawie ustawy powołującej Fundusz Edukacji Narodowej został np. A. Wajda.

⁷⁴ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce ...*, s. 179.

⁷⁵ *Ibidem*, s. 182–183.

⁷⁶ M. Jabłoński, *op. cit.*, s. 661.

⁷⁷ *Ibidem*, s. 183–184.

nie jest to możliwe⁷⁸, choć ustawa stoi niewątpliwie w hierarchii aktów prawnych ponad uchwałą, wymuszając jej zgodność ze sobą, nawet biorąc pod uwagę specyfikę unormowań regulaminu izby.

6. Podsumowanie

Instytucja inicjatywy ludowej specyficznego prawa obywatelskiego do zainicjowania procesu ustawodawczego istnieje w polskim porządku prawnym ponad dekadę. Zdobyła też sobie pewną popularność, choć daleko jej liczebnie do inicjatyw wnoszonych przez Radę Ministrów lub parlamentarzystów⁷⁹. Jej istnienie należy ocenić pozytywnie, umożliwia bowiem określanie społecznie pożądaných celów przyszłych regulacji ustawowych, czynny udział w procesie stanowienia prawa oraz kształtowanie przesłanek weryfikacji sposobu i charakteru działania członków ciała przedstawicielskiego⁸⁰. Mimo iż ustawa ją regulująca zawiera sporo dość istotnych mankamentów (w szczególności nie dość przemyślane wydają się obecnie zarysowane relacje z regulaminami izb), a zakres uprawnień wnioskodawców nie pozwala na wywarcie zbyt dużego wpływu na prace legislacyjne, nie wydaje się konieczne uchwalenie całkowicie nowego aktu prawnego tego typu i poprzestać można na obszernej nowelizacji (której ona jeszcze nie przechodziła)⁸¹. I choć niebezzasadne są obawy, iż projekty przygotowywane przez nieprawników będą jakościowo gorsze niż te wychodzące z organów władzy publicznej, mających liczne zaplecze eksperckie, oraz że ta instytucja „przynajmniej potencjalnie nabywa charakteru emblematycznego, propagandowego”⁸², pozostanie jednak zawsze istotna z punktu widzenia kształtowania się w Polsce społeczeństwa obywatelskiego i jego wpływu na sprawy publiczne – ten, kto zadał sobie trud zorganizowania oparcia dla projektu, będzie bowiem zazwyczaj monitorował prace parlamentarzystów – a także stanowić antidotum na bardzo poważny problem współczesnego świata, jakim jest „deficyt demokracji”.

⁷⁸ Tak B. Banaszak, *op. cit.*, s. 590–591.

⁷⁹ W III kadencji Sejmu, kiedy ustawa zaczęła obowiązywać, zgłoszono 5 takich projektów, co stanowiło mniej niż 0,05% ogółu inicjatyw ustawodawczych, w IV – 11 (mniej niż 0,1%), za: J. Kuciński, *op. cit.*, s. 293.

⁸⁰ M. Jabłoński, *op. cit.*, s. 648.

⁸¹ Pojawia się też, mający sporo racji, pomysł nowelizacji zamiast niej regulaminu Sejmu przez wprowadzenie doń niektórych norm w niej zawartych (P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce...*, s. 174).

⁸² J. Szymanek, *op. cit.*, s. 53.

