

Maciej Borski\*

## Rozdział 4 Inicjatywa ludowa jako instytucja dialogu społecznego

### Zagadnienia wprowadzające

Inicjatywa ustawodawcza, zwana dawniej „początkowaniem ustawy”, jest instytucją o podstawowym znaczeniu dla procesu ustawodawczego, bowiem rozpoczyna postępowanie, którego końcowym efektem ma być wejście w życie nowej ustawy. Jest instytucją prawną niezbędną do uruchomienia procedury ustawodawczej, to znaczy tego etapu tworzenia ustawy, który rozpoczyna się w parlamencie, jest sformalizowany, uregulowany przez przepisy prawne i w Polsce nazywany „trybem ustawodawczym”<sup>1</sup>.

Inicjatywa ustawodawcza to ponadto prawo podmiotowe, czyli uprawnienie określonych w konstytucji podmiotów – organów lub osób – do wniesienia projektu ustawy do odpowiedniej izby parlamentu z takim skutkiem, że projektowi zostanie nadany przewidziany przepisami bieg, czyli zostanie uruchomione postępowanie ustawodawcze.

Nowym, nieznanym wcześniejszym polskim konstytucjom rozwiązaniem jest przyznanie prawa inicjatywy ustawodawczej grupie obywateli (tzw. inicjatywa ludowa)<sup>2</sup>. Ta forma demokracji bezpośredniej – znana od dawna konstytucjom: włoskiej, hiszpańskiej, austriackiej, litewskiej, rumuńskiej i macedońskiej<sup>3</sup> – wymaga dla swej skuteczności uzyskania dla przedłożonego projektu podpisu co najmniej 100 tysięcy obywateli legitymujących się czynnym prawem wyborczym do Sejmu. Oznacza to, że w wykonaniu inicjatywy ustawodawczej mogą uczestniczyć jedynie obywatele mający prawo wybierania do Sejmu. Zgodnie więc z art. 62 Konstytucji RP, prawo to przysługuje obywatelom polskim, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończą osiemnaście lat i osoby te nie zostały ubezwłasnowolnione całkowicie bądź częściowo prawomocnym orzeczeniem sądu, a jednocześnie nie zostały pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu lub praw wyborczych na mocy prawomocnego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego<sup>4</sup>.

\* dr; Wyższa Szkoła Humanitas.

<sup>1</sup> Por. M. Kruk, *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy”, nr 2/98, s. 10.

<sup>2</sup> Co prawda już wcześniej funkcjonowała inicjatywa obywatelska, ale o zawężonym zakresie przedmiotowym dotyczącym tylko możliwości wniesienia projektu konstytucji. Wprowadziła ją ustawa konstytucyjna z dnia 22 kwietnia 1994 roku o zmianie ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 61, poz. 251). Zgodnie z jej postanowieniami prawo wnoszenia projektu nowej konstytucji przysługiwało „grupie obywateli, którzy dla swojego projektu uzyskują poparcie co najmniej 500 000 osób posiadających czynne prawo wyborcze do Sejmu”.

<sup>3</sup> Szerzej na temat wykorzystywania instytucji inicjatywy ludowej we współczesnym konstytucjonalizmie zob. m.in. A. Szmyt, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, tom III, s. 143 i n.

<sup>4</sup> Z. Witkowski, *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2009, s. 254.

Ustrojodawca w art. 118 ust. 2 pozostawił do uregulowania ustawodawcy zwykłemu szczególony tryb postępowania w sprawie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Wywiązując się z tego obowiązku, parlament 24 czerwca 1999 r. uchwalił ustawę o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. Nie ulega wątpliwości, że o konieczności zastosowania tego właśnie aktu normatywnego (nie zaś uregulowania przedmiotowej tematyki aktem wewnętrznym parlamentu) przesądził fakt, że chodzi tutaj o ukształtowanie prawa obywatelskiego. Oczywiście nie można przy tym zapominać, że co prawda w Regulaminie Sejmu nie ma wyodrębnionych przepisów dotyczących postępowania z projektami wniesionymi w ramach inicjatywy obywatelskiej, jednak zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli projekt ustawy wniesiony do Marszałka Sejmu powinien odpowiadać nie tylko wymogom zawartym w Konstytucji i ww. ustawie, ale także w Regulaminie Sejmu.

Nie można w tym miejscu nie wspomnieć o wprowadzonym Traktatem z Lizbony prawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej<sup>5</sup>, które jednak nie będzie przedmiotem szczegółowej analizy ze względu na swój szczególny charakter<sup>6</sup>.

### Przedmiot inicjatywy ludowej

Konstytucja RP nie precyzuje bezpośrednio zakresu materii, których mogą dotyczyć projekty ustaw obywatelskich, chociaż pewne ograniczenia wynikają z samej treści niektórych przepisów. Istnieją bowiem wyłączenia konstytucyjne spraw zastrzeżonych wyłącznie dla innych podmiotów posiadających prawo inicjatywy ustawodawczej. Poza wyłączeniami dotyczącymi finansów państwa i zmiany ustawy zasadniczej inicjatywa ustawodawcza obywateli wyłączona jest również w sprawach wskazanych przez artykuł 112 Konstytucji, a dotyczących regulacji wewnętrznej organizacji i porządku prac Sejmu i Senatu, a także sposobu wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu. Wszystkie te sprawy mogą być regulowane wyłącznie w formie regulaminu danej izby – Sejmu lub Senatu – w drodze uchwały. W przypadku, gdyby powstał projekt obywatelski normujący powyższe kwestie, wówczas doszłoby do sprzeczności tego projektu z postanowieniami artykułu 112 Konstytucji i należałoby uznać go za niekonstytucyjny<sup>7</sup>.

Na uwagę zasługuje ponadto treść art. 4 ust. 2 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. Zgodnie z treścią tego przepisu wniesienie projektu ustawy nie stanowi przeszkody do wniesienia innego projektu, w tym także przez grupę obywateli, w tej samej sprawie. Tym bardziej zatem nie będzie przeszkodą dla wniesienia inicjatywy

<sup>5</sup> Prawo to zostało zdefiniowane w art. 11 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej. Ponadto rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 211/2011 z 16 lutego 2011 (weszło w życie 31 marca 2011, jest stosowane od 1 kwietnia 2012), wydane na podstawie art. 24 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, sprecyzowało procedury i warunki realizacji tej inicjatywy.

<sup>6</sup> Jest to nowy instrument prawny pozwalający jednemu milionowi obywateli Unii Europejskiej zamieszkałych w co najmniej 7 różnych państwach członkowskich wezwać Komisję Europejską, aby w ramach swoich uprawnień wystąpiła z wnioskiem legislacyjnym w sprawach, co do których stosowanie traktatów wymaga, zdaniem obywateli, aktu prawnego UE. Z inicjatywą obywatelską może wystąpić (poprzeć ją) każdy obywatel Unii w wieku uprawniającym do głosowania w wyborach do PE. Inicjatywę musi zorganizować komitet obywatelski liczący co najmniej 7 obywateli UE zamieszkałych w 7 różnych państwach członkowskich UE. Szczegółowe informacje na temat obowiązujących procedur oraz zgłoszonych dotychczas inicjatyw znajdują się w oficjalnym rejestrze prowadzonym przez KE. Pierwszą europejską inicjatywą obywatelską, która spełniła wymogi określone w rozporządzeniu PE i Rady z 16 lutego 2011 r., jest inicjatywa „Right2Water” („Prawo do wody”). Sygnatariusze zwrócili się do KE o „zapropozowanie aktów prawnych implementujących prawo człowieka do wody pitnej i urządzeń sanitarnych, zgodnie z wytycznymi ONZ.

<sup>7</sup> P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009, s. 226.

ustawodawczej przez obywateli fakt, że w parlamencie toczą się prace nad projektami ustaw w tych samych sprawach, a pochodzącymi z inicjatywy innych uprawnionych przez art. 118 Konstytucji podmiotów, choć ustawa już o tym wyraźnie nie wspomina. Oczywiście zasada ta działa w obie strony, zatem fakt wykonania inicjatywy ludowej nie stanowi formalnej przeszkody we wniesieniu projektu ustawy w tej samej sprawie przez inne podmioty<sup>8</sup>.

## Forma inicjatywy ludowej

Kolejną kwestią wartą rozważenia jest forma, w jakiej projekt obywatelski musi być wniesiony. Konstytucja, mimo że nie określa formy projektu wprost, to jednak przesądza o konieczności jego wniesienia zgodnie z wymogami stawianymi projektom aktów normatywnych. Dodatkowo konieczne staje się również przedstawienie skutków finansowych wykonania projektu. Artykuł 4 ust. 1 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli stanowi, że projekt musi „odpowiadać wymogom zawartym w Konstytucji i Regulaminie Sejmu”, a także innym wymogom określonym w samej ustawie<sup>9</sup>. Wynika stąd konieczność wniesienia projektu w formie pisemnej wraz z uzasadnieniem<sup>10</sup>. Uzasadnienie to musi, zgodnie z artykułem 34 ust. 2 Regulaminu Sejmu<sup>11</sup>, wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy, przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana, wskazywać różnicę pomiędzy dotychczasowym a proponowanym stanem prawnym, przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne, wskazywać źródła finansowania, jeżeli projekt pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego, przedstawiać założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych, zawierać oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej. Co więcej, uzasadnienie powinno przedstawiać wyniki przeprowadzonych konsultacji oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach, szczególnie jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustaw szczególnych. Z tego wynika, że nie zostały przewidziane żadne ułatwienia dotyczące uzasadnienia dla projektów obywatelskich. Przecież grupa obywateli nie zawsze musi dysponować wystarczającą wiedzą i możliwościami, może nie mieć profesjonalnego przygotowania ani wystarczającego dostępu do niezbędnych informacji, które pozwolą im na właściwe przygotowanie uzasadnienia. Być może uchwalenie poprawki przez Sejm nakładającej na organy administracji rządowej obowiązek pomocy przy ocenie skutków wejścia w życie ustawy, szczególnie skutków o charakterze finansowym, byłoby dla inicjatorów oddolnego wnoszenia projektów ustaw znaczącym ułatwieniem.

Należy pamiętać, że sformalizowanie inicjatywy ludowej powinno mieć miejsce już od samego początku uzyskiwania dla niej poparcia przez obywateli. To właśnie dlatego ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli wymaga, aby w miejscu zbierania podpisów od popierających inicjatywę ustawodawczą znajdował się tekst projektu ustawy, który został już złożony do łaski marszałkowskiej<sup>12</sup>.

Podkreślenia wymaga, że inicjatywa ludowa nie ma nie tylko wyłącznego charakteru, ale też nie ma przeszkód do wnoszenia w każdym czasie projektów nowelizacji ustawy, będącej

<sup>8</sup> Por. P. Sarnecki, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, tom XII, s. 232.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz.U. nr 62, poz. 688).

<sup>10</sup> Nie mogą to być zatem tylko ogólne postulaty uregulowania danej sprawy. Tego rodzaju wystąpienia są jednak jak najbardziej dopuszczalne i powinny zostać potraktowane jako petycje z art. 63 Konstytucji. Również i one pociągają za sobą obowiązek ich rozpatrzenia przez Sejm lub Senat, jednak w zupełnie innym trybie.

<sup>11</sup> Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. z 2009 r., nr 5, poz. 47, art. 34, ust. 2.

<sup>12</sup> Art. 9 ust. 1 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli.

efektem inicjatywy ustawodawczej obywateli. Jak słusznie zauważa P. Uziębło, rodzi to z jednej strony niebezpieczeństwo niezwłocznej zmiany takich ustaw, która narusza kierunek regulacji pożądaną przez obywateli, z drugiej jednak dowodzi, że to parlament jest władzą ustawodawczą, natomiast sama inicjatywa ustawodawcza obywateli ma charakter jedynie pośredni<sup>13</sup>.

### Wycofanie projektu ustawy wniesionego w trybie inicjatywy ludowej

Chociaż z art. 119 ust. 4 Konstytucji wynika, że każdy wnioskodawca może wycofać swój projekt ustawy<sup>14</sup>, to w jednym wypadku takie wycofanie projektu staje się po prostu niemożliwe. Chodzi o projekt ustawy wniesiony przez grupę co najmniej 100 tysięcy obywateli. Ponieważ w ustawie o wykonaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli znajduje się przepis zakładający, że wycofanie poparcia udzielonego projektowi ustawy jest nieskuteczne<sup>15</sup>, dlatego, jak słusznie zauważa M. Kudej, nie można byłoby stosować analogii z postanowienia regulaminu Sejmu, traktującego projekt poselski jako wycofany, gdy na skutek cofnięcia poparcia liczba posłów popierających projekt spadnie poniżej wymaganego minimum. Z kolei nie mógłby ewentualnej decyzji o wycofaniu obywatelskiego projektu ustawy podjąć komitet inicjatywy ustawodawczej, ponieważ może on realizować tylko ustawowo określony zakres czynności, a są to czynności związane z przygotowaniem projektu ustawy, jego rozpowszechnianiem, kampanią promocyjną oraz organizacją zbierania podpisów obywateli popierających projekt. Jeżeli uprawnienia do wycofania projektu obywatelskiego nie ma komitet, to także nie mógłby takiej czynności wykonać pełnomocnik, występujący w imieniu i na rzecz komitetu. A poza tym, niezależnie od stanu normatywnego, nieznanego takiego uprawnienia przeciwko ewentualnej możliwości wycofania projektu obywatelskiego przemawia fakt, że nie można w ten sposób deprecjonować 100 tysięcy podpisów obywateli – złożonych pod projektem w tym celu, aby mógł być on wniesiony<sup>16</sup>.

Trzeba pamiętać, że projekt ustawy wnoszony z inicjatywy obywateli powinien, zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, odpowiadać wszelkim wymogom zawartym w Konstytucji, Regulaminie Sejmu i ustawie o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. Oznacza to, że wniesiony projekt powinien być przez Marszałka Sejmu poddany badaniu pod kątem jego dopuszczalności formalnej, tzn. sprawdzeniu, czy został dochowany wymagany prawem tryb ustawodawczy.

### Inicjatywa ludowa a zasada dyskontynuacji prac parlamentu

Ważne znaczenie dla projektu obywatelskiego ma także to, że w stosunku do tego projektu ograniczona została zasada dyskontynuacji prac ustawodawczych parlamentu<sup>17</sup>. Zasada dys-

<sup>13</sup> P. Uziębło, *Demokracja ...*, s. 228.

<sup>14</sup> Polski ustrojodawca przyjął w zakresie wycofania inicjatywy ustawodawczej racjonalne rozwiązanie, zgodnie z którym wnioskodawca, czyli podmiot, który skorzystał z prawa inicjatywy ustawodawczej, może nie być zadowolony z kształtu, jaki projekt ten uzyskał w wyniku prac prowadzonych w Sejmie. Jego zdaniem projekt w takiej formule może nie realizować pierwotnych zamierzeń leżących u podstaw skierowania go do łaski marszałkowskiej. Tak więc jego zdaniem lepsze będzie wycofanie projektu i przerwanie tym samym postępowania ustawodawczego niż doprowadzenie do uchwalenia ustawy odzwierciedlającej inne cele, niż pierwotnie zakładano. Dlatego też ustrojodawca umożliwił wnioskodawcy wycofanie projektu ustawy do czasu zakończenia drugiego czytania projektu, czyli praktycznie rzecz biorąc do momentu poddania go pod głosowanie.

<sup>15</sup> Por. art. 9 ust. 3 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli.

<sup>16</sup> M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 2002, s. 22.

<sup>17</sup> Zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, projekt ustawy, w stosunku do którego postępowanie ustawodawcze nie zostało zakończone w trakcie kadencji Sejmu, w której został wniesiony, jest rozpatrywany przez Sejm następnej kadencji bez potrzeby ponownego wniesienia projektu ustawy. W takim wypadku Marszałek Sejmu zarządza ponowne drukowanie projektu ustawy oraz jego doręczenie posłom.

kontynuacji oznacza, że rozpoczęte, a niedokończone postępowanie legislacyjne uznaje się za „wygasłe”, a ewentualne jego wznowienie przez parlament następnej kadencji rozpoczyna się skutkiem nowej inicjatywy ustawodawczej. Współczesny sens tej zasady uzasadnia się w doktrynie względami prawnymi (ustanie pełnomocnictw parlamentu), praktycznymi (nie należy obciążać nowo wybranego parlamentu „starymi” projektami, których duży pakiet mógłby utrudnić podjęcie pracy nad „nowymi”, priorytetowymi dla tego parlamentu) oraz politycznymi (działania parlamentu muszą być określone przez aktualny układ sił politycznych)<sup>18</sup>.

Ograniczenie obowiązywania zasady dyskontynuacji prac ustawodawczych dotyczy wyłącznie następnej kadencji Sejmu, liczonej po kadencji, w której projekt został wniesiony. Jeśli więc po dwóch kadencjach prace nie zostaną zakończone, projekt ten kończy swój byt<sup>19</sup>. Ponadto wyłączenie dyskontynuacji dotyczy tylko projektów, w stosunku do których nie zakończono postępowania ustawodawczego w czasie trwania kadencji Sejmu. Natomiast po zakończeniu prac ustawodawczych w Sejmie mamy już do czynienia nie z projektem, ale z ustawą i to właśnie nad ustawą toczą się już dalsze prace legislacyjne w Senacie, a potem ewentualnie znowu w Sejmie. Dlatego też wyłączenie zasady dyskontynuacji w obecnej formie powoduje, że przekształcenie projektu w ustawę wyklucza możliwość ponownego podjęcia prac nad nią, na trwale zamykając sprawę takiej inicjatywy. Samo ograniczenie dyskontynuacji nie prowadzi do podjęcia prac przez kolejny Sejm w miejscu, w którym zakończyło się dane postępowanie ustawodawcze w Sejmie poprzedniej kadencji, lecz skutkuje tym, że prace nad projektem następują od początku, ale bez konieczności ponownego wnoszenia projektu<sup>20</sup>. Prace powinny zatem rozpocząć się od zarządzenia przez Marszałka Sejmu druku projektu ustawy i doręczenia go posłom.

## Komitet inicjatywy ustawodawczej

Czynności związane z przygotowaniem projektu ustawy, jego rozpowszechnianiem i popularyzowaniem w społeczeństwie, kampanią promocyjną, a także organizacją zbierania podpisów obywateli popierających projekt wykonuje komitet inicjatywy ustawodawczej, występujący pod nazwą uzupełnioną o tytuł projektu ustawy. Komitet tworzony jest przez grupę co najmniej piętnastu obywateli polskich posiadających czynne prawo wyborcze w wyborach do Sejmu, którzy złożyli pisemne oświadczenie o przystąpieniu do komitetu. Nie ma tutaj znaczenia, czy oświadczenie takie zostanie złożone zbiorowo, czy każdy z potencjalnych członków złoży je odrębnie. Oświadczenie musi wskazywać pewne, ściśle określone dane, takie jak imię bądź imiona i nazwisko, adres zamieszkania oraz numer ewidencyjny PESEL. W imieniu i na rzecz komitetu występuje jego pełnomocnik lub zastępca wskazany w pisemnym oświadczeniu pierwszych piętnastu osób tworzących komitet.

Komitet inicjatywy ustawodawczej nabywa osobowość prawną z chwilą przyjęcia przez Marszałka Sejmu zawiadomienia o utworzeniu komitetu. Brak jego sądowej rejestracji wynika z tymczasowości pełnionych przez niego funkcji. Zawiadomienie o utworzeniu komitetu powinno zawierać pełną nazwę komitetu oraz dokładny adres jego siedziby, dane dotyczące osób tworzących komitet oraz imiona, nazwiska, adresy zamieszkania i numery ewidencyjne PESEL pełnomocnika komitetu i jego zastępcy. Bardzo istotne znaczenie ma

<sup>18</sup> W. Sokolewicz, *Uwagi o konsekwencjach rozwiązania Sejmu dla nie dokończonych postępowań ustawodawczych*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3, s. 118.

<sup>19</sup> Dotyczy to zarówno kadencji, które kończą się w konstytucyjnie określonych terminach, jak i kadencji skróconych.

<sup>20</sup> P. Uziębło, *Demokracja ...*, s. 229.

jeszcze jeden warunek formalny przewidziany w ustawie. Mianowicie do zawiadomienia dołącza się projekt ustawy wraz z wykazem jednego tysiąca podpisów obywateli popierających projekt, przy czym podpisy te stanowią część wymaganej liczby co najmniej stu tysięcy podpisów osób występujących z inicjatywą ustawodawczą<sup>21</sup>.

Komitet może wnieść tylko jeden projekt ustawy. W przypadku nowelizacji projekt może dotyczyć kilku ustaw. Te same osoby mogą także tworzyć kilka komitetów powołanych w związku z różnymi, niepowiązаныmi ze sobą projektami ustaw.

Komitet ulega rozwiązaniu po wykonaniu celu, dla którego został powołany. Zasadą jest, że przestaje on istnieć po upływie trzech miesięcy od zakończenia postępowania ustawodawczego, którego przedmiotem był wniesiony przez niego projekt ustawy.

### Postępowanie z projektem wniesionym z inicjatywy ludowej

Postępowanie z projektami ustaw wniesionymi z inicjatywy obywatelskiej doznaje z mocy ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli pewnych istotnych wyjątków.

Po pierwsze, zgodnie z art. 13 ww. ustawy pierwsze czytanie projektu na posiedzeniu Sejmu powinno nastąpić nie później niż 3 miesiące od daty wniesienia projektu ustawy do Marszałka Sejmu lub postanowienia Sądu Najwyższego stwierdzającego prawidłowo złożoną liczbę podpisów popierających projekt ustawy. Żaden inny projekt ustawy nie został potraktowany przez przepisy prawne w ten sposób, żaden nie posiada też określonego w nich terminu rozpoczęcia prac ustawodawczych. Jak słusznie zauważa P. Sarnecki, w ten sposób pierwsza izba zostaje niejako zobligowana do okazania szczególnego szacunku temu tekstowi<sup>22</sup>.

Po drugie, wykonanie inicjatywy ludowej przez grupę obywateli oznacza dla nich szczególną ochronę sądową. Tylko im bowiem ustawa przyznaje prawo do zaskarżenia, i to wprost do Sądu Najwyższego, postanowień Marszałka Sejmu odmawiających im przyjęcia złożonego projektu. Inne podmioty tego uprawnienia nie posiadają, co oznacza, że w przypadku zwrotu projektu muszą one albo dokonać stosownych poprawek lub uzupełnień, albo zrezygnować z inicjatywy.

Po trzecie, projekty pochodzące z inicjatywy ludowej nie mogą być poddane pierwszemu czytaniu w formie komisyjnej. Wynika to wprost z art. 13 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, który przewiduje pierwsze czytanie „na posiedzeniu Sejmu”.

Ponadto modyfikacje obejmują:

1. niestosowanie art. 42 ust. 5 regulaminu Sejmu, zgodnie z którym Marszałek Sejmu, na wniosek komisji, może zwrócić się do wnioskodawcy o przepracowanie projektu, z rozważeniem zmian postulowanych przez komisję;
2. brak konieczności uzyskiwania przez komitet inicjatywy zgody na przeprowadzenie zbiórek publicznych<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> P. Uziębło, *Ustawa z 1999 o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 4, s. 56.

<sup>22</sup> P. Sarnecki, *Obywatelska ...*, s. 233.

<sup>23</sup> W praktyce komitet inicjatywy podlega dalej idącym ograniczeniom w pozyskiwaniu środków finansowych na prowadzenie kampanii informacyjnej niż komitet wyborczy.

## Garść statystyki

W trakcie III-VI kadencji Sejmu RP, a więc w latach 1997–2011, zgłoszono sto pięć zawiadomień o utworzeniu obywatelskich komitetów inicjatywy ustawodawczej. Niestety, zdecydowana większość z tych komitetów nie była zdolna do wniesienia projektu ustawy. Największym problemem dla obywateli, chcących skorzystać z prawa inicjatywy obywatelskiej, było zebranie w ciągu trzech miesięcy od dnia przyjęcia zawiadomienia przez Marszałka Sejmu i wydania przez niego postanowienia w tej sprawie brakujących co najmniej dziewięćdziesięciu dziewięciu tysięcy podpisów poparcia. W praktyce okazuje się, że problemem jest nie tyle zebranie odpowiedniej liczby podpisów, co osiągnięcie tego w wyznaczonym czasie. Ten czas jest nierzadko za krótki dla grup obywateli nieposiadających rozległej sieci ochotników czy wolontariuszy. Zwraca się również uwagę na zmniejszenie ilości danych osobowych podawanych w wykazie osób popierających projekt. Uważa się, że zbędne jest podawanie pełnego adresu zamieszkania, jeśli jednocześnie podawany jest numer PESEL. Obowiązek ujawniania adresu zamieszkania zniechęca osoby znane do poparcia dla danej inicjatywy, ponieważ wykaz osób udzielających poparcia jest podawany do publicznej wiadomości. Ponadto w wielu przypadkach stwierdzono braki formalne zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy obywatelskiej. Niektóre komitety jednak, wezwane do ich usunięcia, nie wywiązały się z tego obowiązku. W kilku przypadkach Marszałek Sejmu, mając uzasadnione wątpliwości co do prawidłowości złożenia wymaganej liczby podpisów, zwracał się do Państwowej Komisji Wyborczej o stwierdzenie, czy złożona jest wymagana ich liczba.

Podczas III kadencji Sejmu złożono czternaście zawiadomień o utworzeniu obywatelskiego komitetu inicjatywy ustawodawczej, jednak dziewięć z nich nie zdołało dopełnić wszystkich obowiązków, tym samym ich propozycje nie stały się przedmiotem prac Sejmu. Spośród pięciu skutecznie wniesionych projektów ustaw tylko dla dwóch z nich proces legislacyjny zakończył się uchwaleniem ustawy. Była to ustawa o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju<sup>24</sup> i ustawa o zmianie ustawy – Karta nauczyciela<sup>25</sup>. W trakcie IV kadencji Sejmu zawiadomienie o utworzeniu komitetu złożyło czterdzieści jeden komitetów. Tylko jedenaście z nich zdołało skutecznie wystąpić do Marszałka Sejmu z projektem ustawy. A zatem trzydziestu komitetom nie udało się doprowadzić do rozpatrzenia ich inicjatyw przez Sejm. Z kolei na jedenaście skutecznie wniesionych propozycji obywatelskich tylko trzy doczekały się uchwalenia ustawy. Pierwsza z nich dotyczyła zmiany ustawy o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>26</sup>, druga regulowała zasady przyznawania świadczeń przedemerytalnych<sup>27</sup>. Ostatnia ustawa dotyczyła zmian w prawie farmaceutycznym<sup>28</sup>.

Kolejna, V kadencja Sejmu, charakteryzowała się znikomym korzystaniem z obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Pamiętać jednak trzeba, że była to kadencja skrócona, która zakończyła się po dwóch latach samorozwiązaniem Sejmu. Do Marszałka Sejmu wpłynęło

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (Dz.U. nr 97, poz. 1051 z późn. zm.).

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 o zmianie ustawy – Karty nauczyciela (Dz.U. nr 128, poz. 1404).

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o zmianie ustawy o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 143, poz. 1196).

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych (Dz.U. nr 120, poz. 1252).

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne, ustawy o zawodzie lekarza oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo farmaceutyczne, ustawę o wyrobach medycznych oraz ustawę o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych (Dz.U. nr 92, poz. 882).

tylko pięć zawiadomień o utworzeniu komitetu, z czego aż czterem nie udało się zebrać wymaganych stu tysięcy podpisów. Jedyne obywatelski projekt złożony w tej kadencji Sejmu, którego proces ustawodawczy zakończył się uchwaleniem ustawy, dotyczył zmiany ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>29</sup>, przy czym był to projekt, który do łaski marszałkowskiej trafił jeszcze w IV kadencji Sejmu. Sejm V kadencji przystąpił również do kontynuacji procesu legislacyjnego obywatelskiego projektu ustawy Fundusz Alimentacyjny, wniesionego jeszcze w IV kadencji Sejmu, który rozpatrywany był wspólnie z projektem poselskim. Ostatecznie 7 września 2007 roku została uchwalona ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów<sup>30</sup>.

VI kadencja Sejmu okazała się rekordowa pod względem wykorzystania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Do Marszałka Sejmu złożono aż czterdzieści pięć zawiadomień o utworzeniu obywatelskiego komitetu inicjatywy ustawodawczej, przy czym siedemnaście z nich spełniło niezbędne wymogi, tym samym ich propozycje stały się przedmiotem prac Sejmu. Spośród siedemnastu skutecznie wniesionych projektów ustaw tylko dla jednej z nich (sic!) proces legislacyjny zakończył się uchwaleniem ustawy. Była to ustawa o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz zmianie niektórych innych ustaw<sup>31</sup>. W trakcie obecnej, niezakończony jeszcze kadencji Sejmu, która rozpoczęła się jesienią 2011 r., do Sejmu wpłynęło 9 projektów ustaw<sup>32</sup>, jednocześnie Sejm kontynuował prace nad 11 projektami, które zostały wniesione w poprzedniej kadencji.

Jak zatem widać, większość projektów obywatelskich nie ma szans na uchwalenie (uwzględniając nawet to, że nie podlegają one zasadzie dyskontynuacji, tzn. jeśli nie zostaną odrzucone lub uchwalone w danej kadencji, przechodzą na następną). Cóż z tego, że pojawiła się ich rekordowa liczba, skoro jednocześnie najwięcej, bo aż cztery odrzucono, a uchwalono jedynie jeden. Większa niż dotychczas liczba projektów obywatelskich w szóstej kadencji parlamentu niekoniecznie świadczy więc o tym, że poprawia się działanie i efektywność inicjatywy ludowej. Projektów obywatelskich wciąż jest relatywnie mało. Dokładniejszy wgląd w sposób, w jaki procedowane są te przedłożenia, ujawnia też, że większość z nich jest co prawda uchwalana, ale najczęściej dochodzi do tego po swego rodzaju „zmiksowaniu” ich z kontrprojektami poselskimi lub rządowymi.

## Inicjatywa ludowa w praktyce

Od czasu wejścia w życie ustawy, która umożliwiła wykonywanie inicjatywy ustawodawczej przez wyborców, a więc od roku 1999, pojawiało się blisko dziesięć komitetów inicjatywy ustawodawczej rocznie. Komitety powstałe w latach 1999–2011 występowały zarówno z projektami całkowicie nowych unormowań prawnych (dotyczyło to trzydziestu jeden projektów ustaw), jak również podejmowały inicjatywy dążące do wprowadzenia zmian w obowiązującym prawie (wniesiono siedemdziesiąt cztery projekty ustaw nowelizujących istniejące ustawy). Do 2011 roku tylko trzydziestu czterem komitetom udało się, po spełnieniu wszystkich przewidzianych przez prawo wymagań, przedłożyć projekt ustawy w Sejmie, przy czym połowa z nich złożona była w czasie szóstej

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy – Karta nauczyciela (Dz.U. nr 167, poz. 1397).

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 07 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U. nr 192, poz. 1378).

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 56, poz. 458).

<sup>32</sup> Stan na 07 kwietnia 2014 r.



kadencji Sejmu (2007–2011). Prawie wszystkie z tych inicjatyw korzystały ze wsparcia znaczących organizacji politycznych lub społecznych, chociaż często wsparcie to nie miało formalnego charakteru. Wydaje się, że należałoby oczekiwać wyższej skuteczności obywatelskich inicjatyw ustawodawczych. Z dotychczasowych projektów oddolnych tylko trzy z nich znalazły swoje odzwierciedlenie w uchwalonej później ustawie (dotyczyły one ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznego zasobów naturalnych kraju, zmiany ustawy Prawo ochrony środowiska i ustawy o odpadach, a także zmiany ustawy o systemie oświaty i niektórych innych ustaw). W pozostałych przypadkach albo projekty wygasły w związku z tym, że Sejm dwóch kolejnych kadencji nie rozpatrzył projektu, ewentualnie poprawek do ustawy wniesionych przez Senat, albo zostały uchwalone w wersji w istotny sposób odbiegający od propozycji złożonej przez obywateli (na przykład projekt nowelizacji prawa farmaceutycznego, który został uchwalony w wersji idącej w zupełnie odmiennym kierunku). Zdaniem M. Rachwała istotne wątpliwości budziła jakość przygotowywanych projektów, w szczególności sposób przygotowania uzasadnienia projektu. Wśród najczęściej popełnianych błędów przez komitety obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej były błędy dotyczące między innymi umieszczania w nazwie komitetu inicjatywy ustawodawczej nazwy związków zawodowych, stowarzyszeń czy partii politycznych, co sugerowało, że komitet działa w imieniu i na rzecz związku zawodowego lub partii politycznej. W związku z tym Marszałek Sejmu zwracał uwagę, że Konstytucja RP z 1997 roku przyznała prawo do złożenia projektu ustawy grupie co najmniej stu tysięcy obywateli, rozumianych jako osoby fizyczne, a nie innych podmiotów prawa, na przykład związków zawodowych czy partii politycznych. Wobec tego nazwa komitetu inicjatywy ustawodawczej nie może zawierać wyrażen wskazujących na inny niż grupa obywateli podmiot występujący z inicjatywą<sup>33</sup>. Bardzo często w nazwie komitetu nie podawano także pełnego tytułu projektu ustawy, nie wskazywano pełnomocnika komitetu lub jego zastępcy, brakowało również pisemnych oświadczeń o przystąpieniu do komitetu inicjatywy ustawodawczej, a są to niezbędne wymogi stawiane przez artykuł 5 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. Komitety nie stosowały się także do wymagań regulaminu Sejmu dotyczących obowiązku przedstawiania przewidywanych skutków społecznych i finansowych wejścia ustawy w życie, nie wskazywały źródeł finansowania w przypadku, gdyby projekt pociągał za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego, nie przedstawiały założeń projektów podstawowych aktów wykonawczych, nie składały oświadczeń o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenia, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej. Poza tym nie przedstawiano w uzasadnieniu projektu ustawy wyników przeprowadzonych konsultacji oraz informacji o przedstawionych wariantach i opiniach. Projekty te nie spełniały zatem podstawowych wymogów przewidzianych przepisami prawa. Poza sposobem przygotowania uzasadnienia projektu istotnym naruszeniem ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli jest, na co zwraca uwagę P. Uziębło, kwestia sprawozdań finansowych wymaganych przez artykuł 17 tej ustawy. W większości przypadków nie są one składane, a nawet jeżeli już dojdzie do przedłożenia sprawozdania finansowego, budzi ono poważne wątpliwości, ponieważ często dochodzi do zaniżania kosztów takiej inicjatywy<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> M. Rachwał, *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2010, s. 282.

<sup>34</sup> P. Uziębło, *Demokracja ...*, s. 248.

## Zakończenie

Wydaje się, że przyczyna słabej skuteczności obywatelskich inicjatyw ustawodawczych tkwi w tym, że obywatele dążący do złożenia projektu ustawy zwykle nie są osobami posiadającymi odpowiednią wiedzę prawną, nie dysponują i nie mogą dysponować środkami i możliwościami, którymi dysponują organy państwa w procesie legislacyjnym. Inicjatywa ludowa może przejawiać się jedynie w złożeniu sformalizowanego projektu ustawy, zaopatrzonego w uzasadnienie i spełniającego wymogi określone w art. 34 regulaminu Sejmu. Wymogów tych jest wiele, ponadto nie są one łatwe do osiągnięcia, w związku z czym stanowią faktyczną barierę dla tego rodzaju aktywności społecznej. Społeczeństwu łatwiej będzie zatem składać projekty ustaw, przy których zrealizowanie wymogów uzasadnienia polegać będzie na podniesieniu argumentów mających szerokie społeczne poparcie, niewymagających pogłębionych i skomplikowanych wywodów. Z drugiej strony należy skonstatować, że jest to rozwiązanie ze wszech miar słuszne, gdyż biorąc pod uwagę znaczenie i powagę funkcji ustawodawczej państwa powinna panować zasada równego traktowania wszystkich projektów bez względu na to, kto jest ich inicjatorem.

Nie ulega wątpliwości, że barier utrudniających obywatelom korzystanie z inicjatywy ustawodawczej jest wiele. Pojawiają się one na każdym etapie – od rejestracji komitetu aż po etap prac parlamentarnych nad projektem. Są to czynniki wynikające zarówno z treści ustawy, jak i z praktyki parlamentarnej. Niewątpliwie dużym problemem jest zbyt krótki czas na zebranie wymaganych podpisów pod przygotowanym projektem ustawy. Zebranie 100 tysięcy podpisów w trzy miesiące jest dla wielu komitetów niewykonalne, gdyż wiąże się z koniecznością zaangażowania wielu osób i potężnych środków finansowych. Do tej pory najwięcej komitetów, bo aż 46, borykało się właśnie z tym problemem. Z kolei dla komitetów, którym udało się złożyć w Sejmie swój projekt ustawy, największą barierą okazuje się zasada dyskontynuacji, która zamiast zostać całkowicie wyłączona w stosunku do projektów obywatelskich, została jedynie ograniczona do następnej kadencji Sejmu. W praktyce oznacza to, że projekty, które nie zostały rozpatrzone w trakcie kadencji, w której zostały złożone, lub w następnej, przepadają ostatecznie i prace nad nimi zostają zakończone. Taki los spotkał do tej pory 12 projektów obywatelskich, które, odesłane po pierwszym czytaniu do właściwej komisji, po prostu przepadły.

Istotne zastrzeżenia budzi także rozwiązanie dające parlamentowi możliwość podjęcia ostatecznych decyzji odnośnie do propozycji pochodzących bezpośrednio od obywateli. Inicjatywy nieakceptowane przez przedstawicieli doprowadzono do wygaśnięcia, na przykład poprzez pozostawienie po pierwszym czytaniu projektów bez rozpatrzenia. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w zakresie złożenia projektu ustawy pozwala obywatelom wnieść stosowny projekt bez możliwości realnego wpływania na jego dalsze losy. Wnieiona propozycja podlega normalnej procedurze legislacyjnej. Obywatele nie mogą więc uchwalić ustawy w sposób bezpośredni w przypadku odrzucenia ich inicjatywy lub uchwalenia ustawy w kształcie znacznie odbiegającym od ich propozycji.

*De lege ferenda* należałoby dążyć przede wszystkim do złagodzenia wymogów formalnych stawianych projektom obywatelskim. Być może należałoby nałożyć na organy administracji publicznej obowiązek pomocy przy opracowywaniu treści uzasadnienia projektu, albo pominąć niektóre jego elementy, które w praktyce sprawiają najczęściej problemów komitetom inicjatywy. Tytułem przykładu można wskazać ocenę skutków, jakie projekt będzie

powodował, czy obowiązek przeprowadzenia konsultacji. Ważnym postulatem, który należałoby rozważyć, jest także wydłużenie trzymiesięcznego terminu na wniesienie projektu ustawy do łaski marszałkowskiej.

## Bibliografia

- Kruk M., *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy”, nr 2/98.  
Kudej M., *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 2002.  
Rachwał M., *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2010.  
Sarnecki P., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, tom XII.  
Sokolewicz W., *Uwagi o konsekwencjach rozwiązania Sejmu dla nie dokończonych postępowań ustawodawczych*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3.  
Szmyt A., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, tom III.  
Uziębło P., *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009.  
Uziębło P., *Ustawa z 1999 o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 4.  
Witkowski Z., *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2009.

## Inicjatywa ludowa jako instytucja dialogu społecznego

### Streszczenie

Inicjatywa ustawodawcza jest instytucją o podstawowym znaczeniu dla procesu ustawodawczego, bowiem rozpoczyna postępowanie, którego końcowym efektem ma być wejście w życie nowej ustawy. Jest to ponadto prawo podmiotowe, czyli uprawnienie określonych w konstytucji podmiotów – organów lub osób – do wniesienia projektu ustawy do odpowiedniej izby parlamentu z takim skutkiem, że projektowi zostanie nadany przewidziany przepisami bieg, czyli zostanie uruchomione postępowanie ustawodawcze. Wśród podmiotów tych szczególne miejsce zajmuje grupa co najmniej 100 tysięcy obywateli posiadających czynne prawo wyborcze w wyborach do Sejmu. Celem opracowania jest ukazanie podstawowych regulacji dotyczących inicjatywy ustawodawczej wykonywanej przez ten szczególnie podmiot, a także ukazanie z perspektywy działalności prawodawczej polskiego parlamentu, w jakim stopniu obywatele mogą decydować o ostatecznym kształcie tworzonego przez nich prawa.

**Słowa kluczowe:** inicjatywa ustawodawcza, inicjatywa ludowa, proces ustawodawczy, projekt ustawy, obywatele

## Citizens' legislative initiative as a form a social dialog

### Summary

Legislative initiative is an issue of fundamental nature, as a institution starting the entire legislative process that results with a new law coming into force. Moreover, it is also a fundamental right - for individuals and bodies – to bring the draft legislation to the parliament and thereby to effectively initiate the legislative procedure provided by law. Among other subjects authorised to bringing the draft legislation there is a group of 100 000 people having reached maturity and enjoying right to election to the parliament. The aim of the article is to present basic regulations on citizens' legislative initiative from the perspective of

Polish parliament and its legislation as well as to analyse to which extent Polish citizens may have decided of the shape of law.

**Key words:** legislative initiative, people's (citizens') legislative initiative, legislative process, draft legislation, citizens