



Katarzyna Daniel

OBYWATELSKA
INICJATYWA
USTAWODAWCZA
W POLSKIEJ
PRAKTYCE
POLITYCZNEJ SEJMU
III – VIII KADENCJI



Obywatelska inicjatywa ustawodawcza

**w praktyce politycznej
Sejmu III–VIII kadencji**

KATARZYNA DANIEL

**Obywatelska
inicjatywa
ustawodawcza**
w praktyce politycznej
Sejmu III–VIII kadencji

KRAKÓW 2025

Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w praktyce politycznej Sejmu III–VIII kadencji

Recenzje

prof. dr hab. Robert Wiszniowski

prof. dr hab. Jacek Sroka

Redaktor prowadzący

Dr Adrian Gorgosz

Korekta językowa

Dr Aleksandra Łozińska

Skład

Aleksandra Winiarska

Projekt okładki

Małgorzata Grześków-Gorgosz

ISBN: 978-83-68278-08-8

<https://doi.org/10.59862/Ab9XyT3L>

© Copyright by AT Wydawnictwo & Author, Kraków 2025

Monografia powstała na podstawie rozprawy doktorskiej pt. *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w polskiej praktyce politycznej Sejmu III – VIII kadencji* pisanej pod kierunkiem dra hab. Henryka Spustka, prof. UO i obronionej na Wydziale Nauk o Polityce i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Opolskiego w 2022 r.

Publikacja sfinansowana ze środków Wyższej Szkoły Administracji
w Bielsku-Białej

AT Wydawnictwo

www.atwydawnictwo.pl



Wyrażam ogromne podziękowania dla Pana Profesora Henryka Spustka za wieloletnią współpracę, a szczególnie wsparcie oraz opiekę naukową. Pragnę również podziękować za okazaną mi serdeczność i nieocenioną pomoc merytoryczną.

Pięknie dziękuję również Panu Kandlerzowi Wyższej Szkoły Administracji w Bielsku-Białej za sfinansowanie, a tym samym możliwość wydania niniejszej książki.

*Niniejszą monografię dedykuję
kochanemu mężowi Dawidowi*

Spis treści

Wprowadzenie	9
1. Uwagi na temat demokracji	15
1.1. Zasada suwerenności narodu	19
1.2. Ocena jakości demokracji w Polsce	24
1.3. Demokracja elektroniczna	32
1.4. Podsumowanie	42
2. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza narzędziem demokracji bezpośredniej	45
2.1. Instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej	52
2.2. Międzynarodowy wymiar obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej	58
2.3. Geneza wprowadzenia obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce	64
2.5. Podsumowanie	77
3. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w polskim systemie prawnym	79
3.1. Wniesienie projektu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej do Sejmu	84
3.2. Postępowanie z projektem ustawy w Sejmie	100
3.2.1. Etap pierwszego czytania	101
3.2.2. Etap drugiego czytania	111
3.2.3. Etap trzeciego czytania	117
3.3. Podsumowanie	121
4. Kontynuacja postępowania ustawodawczego	125
4.1. Podpisanie ustawy przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej	131
4.2. Postępowanie z projektami ustaw w trybie pilnym	136
4.3. Obostrzenia związane z wykonywaniem obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej	141
4.4. Podsumowanie	144
5. Wyniki badań	147
5.1. Zastosowane metody i procedury badawcze	147
5.1.1. Kategoryzacja zmiennych	150
5.1.2. Miary siły korelacji dwóch zmiennych	154
5.1.3. Metoda tablic korelacyjnych	160
5.1.4. Korelacja liniowa i linia regresji	162

5.2. Rezultaty przeprowadzonych badań własnych	164
5.2.1. Identyfikacja zmiennych i zależności korelacyjnych	164
5.2.2. Wyniki szczegółowej analizy skuteczności obywatelskich inicjatyw ustawodawczych	169
5.3. Podsumowanie	190
 Zakończenie	 193
Bibliografia	199
Spis wykresów	213
Spis rysunków	213
Spis tabel	214
Załącznik 1	217
Załącznik 2	225

Wprowadzenie

Niniejsza książka obejmuje swoim zakresem badania nad obywatelską inicjatywą ustawodawczą w Polsce. Zagadnienie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej oraz zjawiska jej towarzyszące są istotną sferą działalności społeczeństwa. Intensywność i skuteczność podejmowanych przez społeczeństwo inicjatyw wywiera natomiast zasadniczy wpływ na jego jakość, jednocześnie stając się miernikiem obywatelskości danej społeczności.

Doniosłość poruszanej w monografii problematyki obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej wynika z faktu, że stanowi ona jedno z najważniejszych narzędzi demokracji bezpośredniej. Dzięki niej obywatele mogą kształtować prawo, a mianowicie przedstawić projekt ustawy, który następnie zostaje poddany procedowaniu władzy ustawodawczej.

Pod pojęciem *inicjatywy obywatelskiej* rozumie się uprawnienie określonej grupy członków zbiorowego podmiotu (narodu, ludu, grupy obywateli) do przedłożenia właściwemu organowi państwa projektu konstytucji, projektu ustawy lub wniosku o przeprowadzenie referendum, jak również o podjęcie przez organ państwowy innych działań. W literaturze przedmiotu pojęcie inicjatywy obywatelskiej używane jest zamiennie z terminem *inicjatywa ludowa*¹. Instytucja ta jest prawem podmiotowym przysługującym określonej grupie osób i musi być unormowana wprost w ustawie zasadniczej oraz aktach podustawowych: prawa tego nie można wyprowadzać z innych praw politycznych lub osobistych człowieka

¹ Takie stanowisko wyrażają m.in.: A.K. Piasecki, *Inicjatywa obywatelska w praktyce politycznej III RP*, „In Gremium. Studia nad Historią, Kulturą i Polityką” t. 3/2009, s. 47; S. Grabowska, *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2005, s. 19; L. Garlicki, *Sejm i Senat artykuł 118 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz II*, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 18; K. Eckhardt, *Instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Rzeczypospolitej Polskiej [w:] Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie: dobre praktyki*, red. W. Skrzydło, Rzeszów-Przemyśl 2013, s. 109; A. Rost, *Instytucje polskiego prawa konstytucyjnego*, Poznań 2013, s. 45.

i obywatela². Jest ona również jedyną formą demokracji bezpośredniej, która może być powiązana z każdą inną jej formą³. W niniejszej książce pojęcie **inicjatywy ludowej jest traktowane na równi z obywatelską inicjatywą ustawodawczą i używane w tym właśnie znaczeniu.**

Jakość demokracji zależna jest nie tylko od zwykłej akceptacji podstawowych zasad systemu, lecz również od kultury politycznej, która buduje demokrację w sferze publicznej i społecznej. Jest to szczególnie istotne dla umacniania tzw. młodych demokracji (m.in. Polski na przełomie XX i XXI w.)⁴. Demokracja bezpośrednia wychowuje i kształca ludzi odpowiedzialnych, którzy zdolni są do współdziałania oraz samoorganizowania się. Jednocześnie pogłębia ona polityczne kompetencje obywateli, sprawiając, że głosują oni i działają racjonalnie⁵.

Celem niniejszej monografii jest zbadanie istoty obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce pod kątem skuteczności złożonych projektów w obszarach: społeczno-kulturowym, ustrojowo-politycznym oraz edukacyjno-zdrowotnym.

Główne postawione w niej problemy badawcze dotyczą odpowiedzi na poniższe pytania:

PROBLEM 1: Jakiego rodzaju zależność występuje pomiędzy skutecznością a jakością przygotowania obywatelskich inicjatyw ustawodawczych funkcjonujących w obszarach: społeczno-kulturowym, ustrojowo-politycznym oraz edukacyjno-zdrowotnym?

PROBLEM 2: Jaka zależność występuje pomiędzy liczbą zawiązanych komitetów a liczbą skutecznych i nieskutecznych obywatelskich inicjatyw ustawodawczych?

PROBLEM 3: Jaki związek istnieje pomiędzy praktyką polityczną Sejmu RP a skutecznością obywatelskich inicjatyw ustawodawczych?

Hipotezy badawcze będące myślą przewodnią niniejszej monografii obejmują natomiast następujące sformułowania:

- a) Istotnym czynnikiem wpływającym na jakość społeczeństwa obywatelskiego w Polsce jest aktywność obywateli w obywatelskich inicjatywach ustawodawczych.

² S. Grabowska, *Inicjatywa ludowa (obywatelska)* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 174.

³ K. Skotnicki, *Formy demokracji bezpośredniej* [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górcki, Warszawa 2015, s. 113.

⁴ D. Plecka, *Kultura polityczna Polaków na przełomie XX i XXI wieku w kontekście politycznych kompetencji obywatelskich* [w:] *System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej. Wybrane aspekty*, red. D. Plecka et al., Toruń 2020, s. 21.

⁵ P. Śpiewak, *Obietnice demokracji*, Warszawa 2004, s. 83.

- b) Czynniki charakteryzującymi obywatelskie inicjatywy ustawodawcze są:
- skuteczność – rozumiana jako uchwalenie projektu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w formie ustawy;
 - jakość przygotowania – definiowana jako dopełnienie przez komitet obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej wszelkich formalności związanych z wniesieniem projektu ustawy bez wystąpienia braków formalnych.

Postawiono dwie hipotezy badawcze o następującej treści:

1. **Aktywność obywateli przejawiająca się partycypacją w demokracji bezpośredniej poprzez obywatelską inicjatywę ustawodawczą wpływa na jakość społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.**
2. **Istnieje ścisły związek pomiędzy czynnikami charakteryzującymi projekty obywatelskich inicjatyw ustawodawczych, tj.:**
 - czasem przewidzianym na uzyskanie poparcia danego projektu a liczbą inicjatyw skutecznie wniesionych do Sejmu;
 - liczbą składanych projektów w stosunku do liczby projektów zakończonych niepowodzeniem;
 - jakością przygotowania obywatelskich inicjatyw ustawodawczych a ich skutecznością.

Czynności procedury badawczej zostały przeprowadzone z wykorzystaniem właściwych dla jej realizacji metod, technik oraz narzędzi badawczych. Etap procesu badawczego obejmował konceptualizację, realizację badań własnych i ich finalizację.

Uzasadnienie podjęcia badań

Polska, zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, jest demokratycznym państwem prawnym oraz dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu. Ponadto ochrona praw oraz wolności człowieka i obywatela, a także demokratyczne państwo prawne są wartościami podlegającymi ochronie również w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2020 r. Obecnie obowiązująca strategia zakłada m.in. kształtowanie postaw patriotycznych (jako niezbędnego czynnika budowania wspólnoty i tożsamości narodowej), powinności obywatelskich i zachowań prospołecznych, budowanie kapitału społecznego oraz kształtowanie wspólnoty wartości w polskim społeczeństwie. Uczestnictwo obywateli w procesie legislacyjnym jest więc istotne dla państwa.

Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej przez obywateli nie była nowelizowana od dnia wprowadzenia jej w życie. W okresie ponad 25 lat, jaki upłynął od tego czasu, obywatele mierzyli

się z wieloma problemami dotyczącymi wykonywania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Komitety inicjatyw ustawodawczych miały trudności związane z uzupełnieniem braków formalnych, zebraniem we wskazanym terminie trzech miesięcy odpowiedniej liczby podpisów, jak również z przedłużającymi się pracami legislacyjnymi w Sejmie.

Spośród 14 komitetów obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej założonych w trakcie III kadencji Sejmu jedynie pięciu udało się zebrać odpowiednią liczbę podpisów, dzięki którym ich projekty zostały skierowane do pierwszego czytania (co jednak nie gwarantowało sukcesu w postaci uchwalenia projektu ustawy). W trakcie trwania IV kadencji Sejmu spośród 42 komitetów obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej zaledwie 11 spełniło wymogi formalne i we wskazanym terminie zebrało wymagane 100 tys. podpisów. Podczas trwania V kadencji Sejmu tylko jeden z pięciu komitetów zdołał skutecznie wnieść obywatelski projekt ustawy. W czasie VI kadencji Sejmu odpowiednią liczbę podpisów w wyznaczonym terminie udało się zebrać zaledwie 17 spośród 46 komitetów. W trakcie trwania VII kadencji Sejmu zawiązało się 39 komitetów, przy czym tylko 19 z nich zebrało wymagane ustawą podpisy, a podczas kadencji VIII było to 16 na 36 zawiązanych komitetów obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej.

Projekty obywatelskich inicjatyw ustawodawczych złożonych w przedziale czasowym od III do VIII kadencji Sejmu, które ostatecznie zostały uchwalone w postaci ustawy, stanowią jedynie 7 proc. wszystkich projektów (13 projektów na 182). Obejmuje to zarówno te projekty, pod którymi zebrano wymagane 100 tys. podpisów, jak i pozostałe, przy których się to nie udało bądź nie uzupełniono braków formalnych na wcześniejszym etapie, lub które zostały odrzucone z innych przyczyn.

Cezura czasowa

Analizy zawarte w monografii dotyczą czasu trwania od III do VIII kadencji Sejmu. Rozpoczęcie od III kadencji jest uzasadnione faktem, że właśnie podczas niej miało miejsce wprowadzenie Ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej przez obywateli – i tym samym skorzystanie z tego narzędzia demokracji bezpośredniej we wcześniejszym okresie było niemożliwe. Ograniczenie czasowe do VIII kadencji Sejmu, która zakończyła się w 2019 r., było natomiast uzasadnione wyznaczeniem na 2022 r. terminu obrony rozprawy doktorskiej stanowiącej podstawę dla tekstu niniejszej publikacji.

Założenia metodologiczne

Podczas przeprowadzania opisywanych badań naukowych zaistniała potrzeba wykorzystania szeregu metod interdyscyplinarnych, które są charakterystyczne

dla pokrewnych dyscyplin naukowych. Na potrzeby niniejszej monografii użyto następujących metod badawczych, scharakteryzowanych w rozdziale piątym:

- metody analizy i krytyki piśmiennictwa;
- metody tablic korelacyjnych.

W trakcie badań w zakresie analizy zgromadzonych danych posłużono się wybranymi miernikami statystycznymi, w postaci następujących współczynników:

- współczynnika korelacji liniowej Pearsona;
- współczynnika Yule'a-Kendalla;
- współczynnika Y-Yule'a;
- współczynnika zbieżności korelacyjnej Pearsona-Bravaisa;
- współczynnika zbieżności korelacyjnej Bykowskiego.

Niniejsza monografia składa się z pięciu rozdziałów obejmujących zagadnienia obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. W rozdziale pierwszym scharakteryzowano pojęcie demokracji oraz zasadę suwerenności narodu. Przedstawiono ocenę jakości demokracji w Polsce, a także nowoczesne podejście do demokracji nazywanej elektroniczną. W rozdziale drugim zaprezentowano istniejące w literaturze przedmiotu podziały demokracji bezpośredniej, jak również opisano instytucję obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej wraz z jej międzynarodowym wymiarem oraz genezę wprowadzenia tego instrumentu partycypacji w Polsce. W rozdziale trzecim przedstawiono procedury związane z wniesieniem projektu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej i następujące po sobie etapy procedowania Sejmu nad projektem od pierwszego do trzeciego czytania. W rozdziale czwartym zaprezentowano dalsze etapy procedowania nad projektem obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej: postępowanie w Senacie oraz podpisanie ustawy przez Prezydenta RP. Scharakteryzowano również tryb pilny postępowania z projektami ustaw. Przedstawiono obostrzenia wynikające z wykonywania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej przez suwerena, a także bariery związane z tą formą demokracji bezpośredniej. W rozdziale piątym wykonano analizę jakościową obywatelskich inicjatyw ustawodawczych z wykorzystaniem metod i narzędzi wskazanych w założeniach metodologicznych. Badania te są przyczynkiem nowej wiedzy w stosunku do stanu wcześniejszego, natomiast uzyskane rezultaty umożliwiają kontynuację tak rozpoczętych prac badawczych w przyszłości.

1. Uwagi na temat demokracji

Termin *demokracja* pochodzi z języka greckiego (od *demos* – lud oraz *kratos* – rządy) i oznacza w rozumieniu dosłownym rządy ludu⁶. W chwili jego powstania nieznanym było pojęcie przedstawicielstwa, a więc wybierania przedstawicieli, którzy decydowaliby w imieniu ludu. Istotnymi gwarancjami rzeczywistej demokracji były wtedy trzy podstawowe zasady: wolności przemówień, równości wszystkich wobec prawa oraz równości w zajmowaniu urzędów⁷.

Demokracja w formie bezpośredniej – pod postacią zgromadzenia ludowego (inaczej eklezji) – sprawowana była już w VI i V w. p.n.e. w Atenach. Eklezja polegała na podejmowaniu wszelkich decyzji dotyczących spraw publicznych i prywatnych (zawierania pokoju, wypowiedzania wojny, nadawania i pozbawiania urzędów, wyboru urzędników, sprawowania wymiaru sprawiedliwości) podczas zgromadzeń organizowanych w miejscu, które mogło jednocześnie pomieścić wszystkich uprawnionych do głosu⁸.

Sam termin „demokracja” jest tak wieloznaczny, jak mało które pojęcie we współczesnej nauce prawa⁹. Z języka greckiego należy wywodzić jedynie samo jego brzmienie, gdyż praktyczne funkcjonowanie greckiego ustroju różniło się w znacznym stopniu od działania współczesnych państw demokratycznych. Dla przykładu, za podstawę regulacji prawnej współczesnych państw uznaje się ochronę praw jednostki, która w starożytnej Grecji nie podlegała jakiejkolwiek instytucjonalizacji. Ponadto prawo do uczestnictwa w życiu publicznym miała jedynie mniejszość dorosłych mieszkańców państwa-miasta¹⁰, co jest niezgodne z obecnymi założeniami demokracji.

⁶ M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Lublin 2001, s. 15–17.

⁷ K. Cabaj et al., *Demokracja w ujęciu ogólnym – podstawowe informacje*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Seria: Administracja i Zarządzanie” nr 98/2013, s. 432.

⁸ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 300.

⁹ Ibidem, s. 273.

¹⁰ M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia...*, op. cit., s. 15–17.

Współcześnie pojęcie demokracji utożsamia się z konstytucyjnie określonym sposobem życia politycznego i społecznego, opierającym się na zasadzie równości oraz wolności członków zbiorowego podmiotu suwerenności, którzy mają prawnie zagwarantowany pośredni lub bezpośredni wpływ na podejmowanie decyzji państwowych¹¹. Wśród podstawowych cech demokracji wymienia się upodmiotowienie jednostki (obywatela, człowieka, podmiotów prawnych) oraz specyficzny i wysublimowany sposób rządzenia, który opiera się na mechanizmie wolnych wyborów. Lech Jamróz pisze, że „miarą demokracji jest także wysoki poziom kultury politycznej aktorów sceny politycznej, to jest piastunów najwyższych stanowisk w państwie i osób do tego aspirujących. Skoro więc poziom ten ulega (nie tylko w Polsce) znacznemu obniżeniu, to zasada podziału władzy może stać się dodatkowym elementem zabezpieczającym demokrację”¹².

Kształt demokracji oraz instytucji demokratycznych w każdym państwie określany jest odrębnie. Można jednak wyróżnić ich elementy wspólne dla współczesnych państw, takie jak:

- zwierzchnictwo narodu poprzez sprawowanie władzy w sposób pośredni lub bezpośredni;
- równość członków narodu wobec prawa;
- nadanie członkom narodu praw i wolności gwarantujących równy udział w sprawowaniu władzy oraz podejmowaniu decyzji;
- udział członków narodu w podejmowaniu zarówno decyzji prawotwórczych, jak i innych decyzji państwowych dotyczących władzy wykonawczej czy też wymiaru sprawiedliwości;
- podejmowanie przez członków narodu decyzji większością głosów, lecz z poszanowaniem praw mniejszości;
- związanie wolą narodu i prawem przez niego stanowionym wszystkich organów państwowych w sposób pośredni lub bezpośredni przez członków narodu;
- podporządkowanie wszystkich organów państwowych kontroli ze strony narodu¹³.

Beata Pająk-Patkowska pisze, że „bez aktywności obywateli demokracja obumiera – muszą bowiem znaleźć się osoby, które w sposób rzetelny i mądry pełnić będą funkcje reprezentantów oraz tacy, którzy będą chcieli i umieli ich wybrać,

¹¹ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 237.

¹² L. Jamróz, *Znaczenie podziału władzy jako przejaw praw człowieka we wczesnej myśli liberalnej [w:] Państwo i jego instytucje. Konstytucja – sądownictwo – samorząd terytorialny*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018, s. 209, 215–216.

¹³ W tym kontekście pojęcie narodu zawiera w sobie również pojęcie ludu: B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 274.

a później wspierać w ich działalności. Warto jednak podkreślić, że zakres preferowanej aktywności obywatela zależy będzie od przyjętego w danym państwie modelu demokracji¹⁴. Demokracja, mimo upływu tysięcy lat, nadal nie straciła na atrakcyjności jako forma ustrojowa¹⁵.

Aktualnie do terminu „demokracja” dodawanych jest wiele przymiotników, takich jak „delegatyczna”, „ograniczona”, „elektoralna”, „opiekuńcza” lub „aliberalna”¹⁶. Obecnie nie ma jednej uniwersalnej definicji demokracji, czego powodem może być zdolność jej adaptowania się do różnych warunków gospodarczych, społecznych, kulturowych¹⁷ i ekonomicznych, odmiennych tradycji, a także wizji ustroju demokratycznego charakterystycznych dla twórców konstytucji w poszczególnych państwach. Ponadto demokracja funkcjonuje w społeczeństwach zmieniających się (a nie w warunkach statycznych), które nieustannie mierzą się z nowymi problemami społecznymi, gospodarczymi i ekologicznymi oraz innymi wyzwaniami cywilizacyjnymi. Niemożliwe jest zatem trwałe ustalenie jednej uniwersalnej definicji demokracji¹⁸.

Charakterystyczne dla demokracji jest to, że głos każdej osoby ma dokładnie taką samą wartość¹⁹. „Niezwyczajnie istotne dla współczesnej demokracji jest pojmowanie jej wprawdzie jako rządów większości, ale przy respektowaniu praw mniejszości”²⁰. Wreszcie, demokracja może przetrwać tylko wtedy, gdy ludzie będą znali jej zasady i rzeczywiście będą chcieli ich przestrzegać²¹.

Wskazuje się również, że absurdy (lub przynajmniej paradoksy) demokracji nie zmniejszają wcale jej powszechnej akceptacji, która czasem przechodzi wręcz w uwielbienie. W sytuacji, gdy większość społeczeństwa popiera politykę władz niszczącą gospodarkę, przeciwstawianie się tej większości oznaczałoby łamanie podstawowych praw człowieka. Jeśli zatem demokracja wzbudza wątpliwości współczesnych społeczeństw, to głównie z uwagi na nieprawidłowości

¹⁴ B. Pająk-Patkowska, *Aktywność polityczna w teorii demokracji – spór o ideał obywatela* [w:] *Aktywność polityczna i jej przejawy we współczesnych państwach*, red. J. Jakubowski, B. Pająk-Patkowska, Poznań 2018, s. 48–49.

¹⁵ M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze w Polsce – prawo, zwyczaje i praktyka*, Sosnowiec-Katowice-Częstochowa 2015, s. 13.

¹⁶ R. Markowski, *Demokracja i demokratyczne innowacje. Z teorii w praktykę*, Warszawa 2014, s. 59.

¹⁷ M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, *Postępowanie...*, op. cit., s. 13.

¹⁸ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012, s. 201.

¹⁹ R. Büchi, N. Braun, B. Kaufmann, *Przewodnik po demokracji bezpośredniej w Szwajcarii i nie tylko*, tłum. M. Batelt, Łódź 2013, s. 51.

²⁰ B. Banaszak, *Porównawcze...*, op. cit., s. 202.

²¹ R. Büchi, N. Braun, B. Kaufmann, *Przewodnik...*, op. cit., s. 129.

funkcjonowania mechanizmów demokratycznych. W tej optyce wszelka nieudolność oraz zbrodnie przeciwko ludzkości powinny być traktowane jako błąd lub uboczny, niekontrolowany skutek demokracji, a nie jej konieczny i niezbywalny element²².

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że każdy ustrój (nawet demokracja) może ulec degeneracji. Z uwagi na demokratyczną formułę *rządów ludu* na społeczeństwie spoczywa zatem odpowiedzialność sprawowania kontroli nad jakością rządzenia oraz zabezpieczenie sprawności funkcjonowania instytucji państwowych²³. Za demokracją przemawiają dwa podstawowe argumenty: ludzie mają prawo decydować sami o sobie, a przy tym jest to najsprawniejsza metoda zarządzania dużymi grupami społecznymi²⁴. Istotą procesu demokratycznego jest możliwość wyboru, czyli istnienie opcji lub wariantów decyzji, działań, polityk itp., z których można swobodnie wybierać, zgodnie z regułami demokracji. Wybór stanowi więc nieodłączny element demokracji²⁵.

Sposób aktywnego udziału obywateli w życiu publicznym, będącego nieodłącznym elementem funkcjonowania państw demokratycznych, zmieniał się na przestrzeni lat. Stabilne pozostają natomiast wspólne założenia państw demokratycznych, a więc udział obywateli w sprawowaniu władzy polegający na kreowaniu składu osobowego organów przedstawicielskich lub współuczestnictwie w podejmowaniu decyzji. Klasyczna demokracja (ateńska) nie ma najmniejszych szans na urzeczywistnienie w państwach narodowych z dużą liczbą obywateli oraz rozległym terytorium. Preferuje się zatem wybieranie przedstawicieli, którzy podejmują najważniejsze decyzje w imieniu suwerena, a rola obywatela współczesnego państwa demokratycznego sprowadza się do udziału w cyklicznych oraz rywalizacyjnych wyborach²⁶. Wydaje się, że demokracja to najlepsza forma podejmowania decyzji oraz stanowienia prawa w społeczeństwach względnie jednolitych²⁷.

²² E. Kirejczyk, *Między demokracją przedstawicielską a bezpośrednią*, „Problemy i Poglądy. Przyszłość: Świat-Europa-Polska” nr 2/2014, s. 65.

²³ W. Turek, *Demokracja, kapitalizm, Europa. Refleksje o programie dla Polski*, Warszawa 2019, s. 29.

²⁴ E. Kirejczyk, *Między demokracją...*, op. cit., s. 66.

²⁵ L.W. Zacher, *Przyszłość demokracji w zglobalizowanym społeczeństwie informacyjnym – gra według reguł i sił* [w:] *Closer to Citizens. Wyzwania dla polskiej demokracji w Unii Europejskiej*, red. W. Bokajło, A. Wiktorska-Świącka, Wrocław 2009, s. 100.

²⁶ M. Rachwał, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w Polsce w świetle prawa – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Politologiczny” nr 1/2016, s. 21–22.

²⁷ E. Kirejczyk, *Między demokracją...*, op. cit., s. 67.

1.1. Zasada suwerenności narodu

Pojęcie *władzy* można rozumieć w znaczeniu podmiotowym bądź przedmiotowym. Pierwsze z nich traktuje władzę jako podmiot odgrywający zwierzchnią rolę w określonym stosunku społecznym, mogący narzucić innym pewny sposób zachowania (to np. lud, monarcha, organ państwowy). Ujęcie przedmiotowe władzę traktuje jako zjawisko społeczne będące szczególną formą zależności społecznych, które wynikają ze świadomych oddziaływań ludzi na siebie jako członków społeczeństwa. Władza oznacza tu więc podporządkowanie się jednej jednostki (rządzonego) innej jednostce (rządzącemu)²⁸.

Pojęcie *suwerenności* zostało wprowadzone w XVI w. przez Jeana Bodina, który traktował władzę jako absolutną i nieustającą (nikt i nic nie może jej ograniczyć ani odwołać). Suwerenność w rozumieniu Bodina nie może być stopniowana – albo istnieje w pełnym wymiarze, albo nie ma jej wcale²⁹.

Następnie Jean-Jacques Rousseau w 1762 r. (w dziele *Umowa społeczna*) twierdził, że podmiotem suwerenności jest naród, który wykonuje swą nieograniczoną władzę w sposób bezpośredni, w formie tzw. woli powszechnej³⁰. Ten twórca nowożytnej teorii suwerenności uważał, że zwierzchnictwo ludu ma charakter niezbywalny i niepodzielny, a jego wola stanowi jedyną podstawę działania władzy wykonawczej. Władza ludu może być ograniczona prawami naturalnymi jednostek, a ich naruszenie może stanowić podstawę do wystąpienia przeciw władzy³¹. Reprezentacja jest możliwa tylko po spełnieniu kilku warunków. Są nimi: przyczyny natury technicznej (liczebność narodu), ścisłe uzależnienie deputowanych od wyborców (mandat imperatywny, a więc zakazujący działania bez konkretnej instrukcji w danej sprawie) oraz zatwierdzenie uchwalonych ustaw w formie głosowania powszechnego³². Rousseau demokrację traktował jako metodę rządzenia, przy pomocy której można najlepiej i najłatwiej odkryć prawdziwe wartości. Większość rządzi, ponieważ ma rację, a jej wola jest jedyną dostępną metodą przedstawiania woli powszechnej. Zdanie mniejszości nie jest brane pod uwagę, ponieważ osoby do niej należące w przypadku spornej sprawy nie mogą mieć racji³³.

²⁸ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 263–264.

²⁹ A. Rost, *Instytucje...*, op. cit., s. 36.

³⁰ Ibidem, s. 39, 44.

³¹ A. Domańska, *Zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, Warszawa 2015, s. 62.

³² A. Rost, *Instytucje...*, op. cit., s. 39, 44.

³³ *Słownik wiedzy o Sejmie*, red. A. Preisner, Warszawa 2001, s. 25.

W XIX w. Georg Jellinek utożsamiał państwo z terytorium, na którym zamieszkuje ludność pod najwyższą władzą. Nurty suwerenności ludu powołują się na uznanie ludu za podmiot, który jest zdolny do zawarcia umowy społecznej stanowiącej źródło władzy w państwie³⁴.

Teorie suwerenności narodu, które ukształtowały się w XIX w. we Włoszech w trakcie walki o zjednoczenie Italii, głosiły, że państwa powinno się tworzyć na zasadzie narodowej. To naród jest źródłem władzy, zaś państwo wypełnia jego wolę. Naród posiada własną państwowość i wybiera formę rządów, a zatem to on, nie państwo, stanowi podmiot prawa międzynarodowego³⁵. W późniejszym okresie również Ludwik Ehrlich pojęcie suwerenności ujmował w wymiarze absolutnym jako *samowładność* i *całowładność*³⁶.

Współcześnie wyróżnia się pięć podstawowych cech suwerenności władzy: pierwotny charakter, trwałość, samowładność, całowładność oraz nieograniczoność³⁷. Pierwotny charakter władzy suwerennej polega na tym, że nie jest ona wyprowadzana od żadnej innej władzy w państwie ani poza nim. Nie wynika z niczyjego nadania czy uznania, jak również nie pochodzi od żadnej władzy nadprzyrodzonej ani żadnej władzy na Ziemi³⁸. Trwałość władzy oznacza, że nie podlega ona żadnym ograniczeniom czasowym, jest zatem stała i czynna w czasie. Elementami, które mogą się zmieniać, są natomiast rządy, systemy rządów i instytucje ustrojowe. Samowładność władzy to jej niezależność od jakiegokolwiek władzy zewnętrznej (przy czym nie ma ona charakteru władzy absolutnej). Dotyczy to samodzielności w płaszczyźnie prawnej o decydowaniu w stosunkach z innymi państwami³⁹. Całowładność władzy oznacza jej niezależność od jakichkolwiek czynników wewnętrznych oraz autonomię w regulowaniu stosunków wewnętrznych, określaniu ustroju politycznego, jak również społeczno-gospodarczego. Całowładność władzy jest traktowana jako domniemanie kompetencji na rzecz suwerennej władzy. Łączy się ze zwierzchnictwem terytorialnym i personalnym⁴⁰. Pod pojęciem zwierzchnictwa terytorialnego rozumie się władzę wykonywania wszystkich funkcji i działań, które są właściwe państwu w zasięgu jego granic. Celem tych działań jest wywołanie skutków prawnych i zapobieganie wykonywaniu przez inne podmioty działań podobnych. Zwierzchnictwo personalne oznacza więc prawną pomiędzy jednostką

³⁴ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 266.

³⁵ Ibidem, s. 267.

³⁶ A. Rost, *Instytucje...*, op. cit., s. 36–37.

³⁷ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 264–265.

³⁸ Ibidem, s. 264; *Słownik wiedzy...*, op. cit., s. 198.

³⁹ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 264.

⁴⁰ Ibidem, s. 264; *Słownik wiedzy...*, op. cit., s. 198.

a państwem. Z więzi tej wynikają pewne obowiązki jednostki względem państwa, niezależnie od tego, czy dana osoba znajduje się aktualnie na terytorium tego kraju, czy też nie⁴¹. Inną istotną cechą suwerenności władzy jest jej nieograniczoność, a więc autonomia od jakiegokolwiek prawa w stosunkach wewnętrznych (nawet tego stanowionego przez nią samą). Nieograniczoność w płaszczyźnie wewnętrznej pozbawiona jest charakteru absolutnego z uwagi na czynniki obiektywne, materialne i gospodarcze. Natomiast w stosunkach zewnętrznych nieograniczoność nie występuje w ogóle, ze względu na interesy innych państw lub całej społeczności międzynarodowej⁴².

Suwerenność jest to „władza pierwotna, trwała, niezależna w stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych oraz prawnie nieograniczona”⁴³. Z zasady suwerenności narodu oraz sprawowania władzy przez jego przedstawicieli wynika prawo inicjowania uchwalania aktów prawnych. Inicjowanie ustaw jest ważnym zagadnieniem demokratycznego procesu ustawodawczego⁴⁴.

Zmiany zachodzące we współczesnym świecie spowodowały odejście od tradycyjnego (czyli niepodlegającego stopniowaniu) rozumienia suwerenności państwa. Pełna suwerenność możliwa jest jedynie w warunkach autarkii, a więc całkowitej samowystarczalności państwa, które pozostaje w pełnej izolacji od otaczającego świata. We współczesnym świecie jest to zaś nierealne, ponieważ państwa są powiązane na różnorodne sposoby (gospodarcze, polityczne)⁴⁵.

Instytucje demokracji bezpośredniej gwarantują suwerenowi możliwość wyrażania woli w postaci sformalizowanego aktu samodecydowania, który prowadzi do podjęcia danego rozstrzygnięcia (głosowanie referendalne) lub precyzuje jego istotne elementy (obywatelska inicjatywa ustawodawcza). Dowodzi to realnego charakteru konstytucyjnej zasady zwierzchnictwa narodu. Można zatem stwierdzić, że wraz ze wzrostem liczby instytucji i procedur zapewniających obywatelom możliwość bezpośredniego uczestniczenia w sprawowaniu władzy w konkretnym porządku prawnym władza staje się bardziej demokratyczna, legitymowana i obywatelska⁴⁶.

⁴¹ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 264.

⁴² Ibidem, s. 265; *Słownik wiedzy...*, op. cit., s. 199.

⁴³ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 265.

⁴⁴ J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999, s. 133.

⁴⁵ A. Rost, *Instytucje...*, op. cit., s. 37.

⁴⁶ M. Jabłoński, *Rola i znaczenie instytucji demokracji bezpośredniej we współczesnym państwie* [w:] *Instytucje demokracji bezpośredniej w praktyce*, red. O. Hańb, M. Jabłoński, M. Radajewski, Wrocław 2016, s. 17.

Idea suwerenności narodu, zgodnie z którą jest on piastunem oraz źródłem władzy zwierzchniej w państwie, stanowi fundamentalny element konstytucyjnej charakterystyki ustroju politycznego państwa demokratycznego. Idea ta jest postrzegana jako naczelne założenie demokratycznej ideologii politycznej, a zarazem postulowanego i idealnego wzorca systemu politycznego. Realnie rzecz ujmując, do tego wzorca w rzeczywistości politycznej można się bardziej lub mniej przybliżać, jednak jego pełna realizacja wydaje się być nieosiągalna⁴⁷.

Zasada suwerenności narodu, zwana również zasadą zwierzchniej władzy narodu lub zasadą zwierzchnictwa narodu, jest podstawową zasadą ustroju politycznego państwa. Wynikają z niej trzy podstawowe uprawnienia dla obywateli: wybieranie podstawowych organów państwa, wyrażanie swych opinii w przedmiocie rządzenia państwem oraz współdecydowanie z organami państwa w przedmiocie rządzenia krajem. Władza suwerena o charakterze trwałym i pierwotnym jest niezależna, najwyższa oraz nieograniczona⁴⁸.

Wraz ze wzrostem świadomości społecznej rośnie zainteresowanie obywateli rozstrzyganiem różnego rodzaju spraw publicznych, mających bezpośredni lub pośredni wpływ na ich funkcjonowanie w ramach państwa albo danej wspólnoty. Rozwój nowoczesnych technologii z całą pewnością przyczynił się do wzrostu świadomości społecznej i stałego procesu ewolucji społeczeństwa obywatelskiego, które jest poinformowane o swych prawach, a także potrzebach. Mariusz Jabłoński dostrzega, że współczesne społeczeństwo obywatelskie należy identyfikować ze *społeczeństwem informacyjnym*, czyli takim, w którym informacja stanowi realny środek determinowania procesów społecznych, politycznych, kontrolnych, gospodarczych i edukacyjnych. Obecnie łatwo jest pozyskiwać i przekazywać informacje, swobodnie prezentować argumenty oraz prowadzić rzetelną dyskusję, co prowadzi do uzyskania wiedzy o prawach przysługujących jednostce, a także stwarza możliwości ich ochrony. W praktyce kształtujące się społeczeństwo informacyjne opiera swoje działanie na wiedzy, a nie na przecuciu⁴⁹. Jak wskazuje Tadeusz Mołdawa, „demokracja nie może w sposób trwały istnieć bez aktywności obywateli”⁵⁰, a poprzez stworzenie odpowiednich warunków dla demokratyzacji życia publicznego oraz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego można

⁴⁷ G. Kryszewski, *Konstytucyjne formy aktywności narodu w procesie sprawowania władzy*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 2(18)/2014, s. 156–157.

⁴⁸ J. Kuciński, *Konstytucyjny ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 54–55, 57.

⁴⁹ M. Jabłoński, *Rola...*, op. cit., s. 14–16.

⁵⁰ T. Mołdawa, *Aktywność polityczna obywateli w systemie demokratycznym* [w:] *Społeczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, red. K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Warszawa 2007, s. 364.

doprowadzić do wzrostu zainteresowania obywateli procedurami, które zapewniają im możliwość bezpośredniego udziału w procesach rządzenia i współdecydowania w istotnych dla nich sprawach⁵¹.

Odniesienia do zasady suwerenności narodu były zapisywane w polskich ustawach zasadniczych poczynając od XX w. Konstytucja z 1921 r. wskazuje, że „władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu”⁵². W Konstytucji z 1935 r. czytamy, że „na czele Państwa stoi Prezydent Rzeczypospolitej [...] w Jego osobie skupia się jednolita i niepodzielna władza państwowa”⁵³, natomiast konstytucja z 1947 r. Sejmowi Ustawodawczemu nadaje miano organu „władzy zwierzchniej Narodu Polskiego”⁵⁴. Ustawa zasadnicza z 1952 r. powraca do nadania władzy ludowi, stanowiąc, że „w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej władza należy do ludu pracującego miast i wsi”⁵⁵. Wreszcie, według obecnie obowiązującej Konstytucji z 1997 r. „władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu”⁵⁶ (będącego twórcą państwowości, podmiotem władzy), który jest rozumiany jako byt polityczny. W tym ujęciu narodem jest zbiorowość, która bezpośrednio decyduje o swoich sprawach lub wykorzystuje do tego swych przedstawicieli, i która jest twórczynią organów państwowych legitymującą ich działalność. Naród jest więc grupą ludzi złączonych ze sobą w sensie politycznym, odrębną od innych, świadomą tego oraz działającą zgodnie z tą świadomością⁵⁷.

Odniesienia do suwerenności znalazły się również w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2020 r. w rozdziale zatytułowanym *Wartości, interesy narodowe i cele strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego*. Dokument wskazuje, że

Rzeczpospolita Polska tworzy warunki do realizacji interesów narodowych i osiągnięcia celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego w zgodzie z wartościami, które obejmują: niepodległość i suwerenność państwa, bezpieczeństwo

⁵¹ M. Jabłoński, *Rola...*, op. cit., s. 16.

⁵² Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz.U. z 1921 r., nr 44, poz. 267, art. 2.

⁵³ Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., t.j. Dz.U. z 1935 r., nr 30, poz. 227, art. 2 ust. 1–4.

⁵⁴ Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz.U. z 1947 r., nr 18, poz. 71, art. 1.

⁵⁵ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., t.j. Dz.U. z 1952 r., nr 33, poz. 232, art. 1 ust. 2.

⁵⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., t.j. Dz.U. z 2009 r., nr 114, poz. 946, art. 4 ust. 1.

⁵⁷ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 271.

obywateli, wolności i prawa człowieka i obywatela, godność człowieka, sprawiedliwość, tożsamość i dziedzictwo narodowe, demokratyczne państwo prawa, solidarność, ład międzynarodowy oparty na zasadach prawa międzynarodowego oraz ochronę środowiska. Interesy narodowe w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego obejmują strzeżenie niepodległości, nienaruszalności terytorialnej, suwerenności oraz zapewnienie bezpieczeństwa państwa i obywateli [...]⁵⁸.

Założenia te stanowią jeden z czterech filarów bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej.

1.2. Ocena jakości demokracji w Polsce

W porównaniu do innych systemów demokracja jako ustrój polityczny posiada trzy podstawowe zalety. Po pierwsze, w zdecydowanie największym stopniu sprzyja wolności osobistej, moralnej i politycznej. Po drugie, pozwala na rozwój umiejętności samookreślania ludzi poprzez budowanie ich odpowiedzialności za własne decyzje i moralną wolność. Po trzecie zaś stwarza największą możliwość dochodzenia i obrony interesów oraz dóbr między ludźmi. W praktyce politycznej większości współczesnych demokracji coraz bardziej widoczne jest jednak zjawisko malejącego zainteresowania sprawami politycznymi, niskiego poziomu kompetencji społeczeństwa, a także braku chęci do partycypacji wyborczej⁵⁹.

Dla oceny jakości demokracji stosuje się złożony indeks, który pozwala na ewaluację stopnia, w jakim kluczowe dla niej cechy występują w konkretnych systemach politycznych. David Beetham zaproponował szczegółową listę istotnych w tym kontekście czynników, którą kolejni teoretycy dostosowali do realiów wschodnioeuropejskich. Lista ta składa się z szeregu pytań: poza tymi o samą istotę demokracji znalazły się na niej również pytania dotyczące jej jakości i zmierzające do uchwycenia jej dynamiki (zob. tab. 1.1)⁶⁰.

⁵⁸ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2020, s. II.

⁵⁹ M. Lakomy, *Demokracja 2.0. Interakcja polityczna w nowych mediach*, Kraków 2013, s. II0–III.

⁶⁰ B. Szklarski, *Przywództwo polityczne a jakość polskiej demokracji* [w:] *Jakość naszej demokracji. Społeczno-kulturowe podstawy polskiego życia publicznego*, red. B.W. Mach, Warszawa 2012, s. III–II2.

Tabela 1.1. Szczegółowa lista pytań służąca ocenie jakości demokracji

L.P.	PROCEDURY WYBORCZE
1.	W jakim stopniu o objęciu stanowiska w rządzie i w legislaturze decydują obywatele w konkurencyjnym, powszechnym i tajnym głosowaniu?
2.	Na ile niezależne od władz i kontroli partyjnej są wyborcze procedury związane z rejestracją wyborców i na ile wolne od korupcji są same procedury wyborcze?
3.	W jakim stopniu obywatele mają możliwość zdobycia koniecznych informacji w czasie wyborów i na ile dostęp do mediów dla partii i kandydatów na urząd jest równy i otwarty? W jak równym stopniu media traktują wszystkich kandydatów i partie?
4.	Na ile równe są szanse obywateli, aby startować w wyborach, niezależnie od grupy społecznej, z której pochodzą?
5.	Jaka część uprawnionych do głosowania rzeczywiście głosuje i na ile ich decyzje znajdują odzwierciedlenie w składzie parlamentu i programie rządu?
OTWARTOŚĆ I REPREZENTATYWNOŚĆ RZĄDU, RZĄDY PRAWA	
6.	W jakim stopniu jawne i otwarte są procedury konsultacji społecznych, w tym z grupami nacisku, w procesie tworzenia i wprowadzania w życie praw?
7.	Na ile wybrani politycy są dostępni dla swoich wyborców i na ile w swoich działaniach odzwierciedlają ich interesy?
8.	W jakim stopniu wybrani politycy sprawują nadzór nad tymi piastującymi niewybieralne urzędy i nad urzędami powoływanymi administracyjnie?
9.	Na ile w teorii i w praktyce parlament sprawuje nadzór nad wprowadzaniem w życie ustaw i nad wydatkami publicznymi?
10.	Jak otwarty jest dostęp obywateli do informacji o pracach rządu i ich efektach i na ile obywatele mają możliwość zdobyć te informacje z innych źródeł niż rządowe?
11.	W jakim stopniu wybierani politycy muszą informować o swoich działaniach poza polityką i o źródłach dodatkowych dochodów?
12.	Na ile sądy są w stanie nadzorować przestrzeganie prawa przez instytucje władzy i pracujących w nich polityków?
13.	W jakim stopniu władza sądownicza jest niezależna od rządu i wszelkich form wpływu?
14.	Jak łatwo dostępne dla obywatela są sądy lub takie instytucje kontroli obywatelskiej jak rzecznik praw obywatelskich w przypadku, gdy władze uchylają się od wypełniania swoich obowiązków? Na ile takie interwencje są skuteczne?
15.	Na ile awanse i zatrudnienie w instytucjach publicznych podlegają regułom zakazującym dyskryminacji?

OTWARTOŚĆ I REPREZENTATYWNOŚĆ RZĄDU, RZĄDY PRAWA	
16.	Na ile instytucje władzy samorządowej w swych działaniach uwzględniają wolę obywateli i są dla nich dostępne?
17.	Na ile instytucje władzy samorządowej mogą odzwierciedlać wolę swego elektoratu bez ingerencji władz wyższego szczebla?
PRAWA OBYWATELSKIE	
18.	Jak dobrze są zdefiniowane prawa obywatelskie i na ile skutecznie są one wprowadzane w życie?
19.	Na ile stosowanie praw obywatelskich w równym stopniu wobec wszystkich obywateli jest utrudnione czynnikami społecznymi, ekonomicznymi lub innymi?
20.	Na ile niezależne i wolne od obstrukcji są organizacje monitorujące przestrzeganie praw obywatelskich?
21.	Na ile sprawne są procedury edukowania obywateli na temat ich bieżących praw?
22.	Na ile wolne od uprzedzeń są procedury przyjęcia imigrantów i uciekinierów z innych krajów i na ile legalni imigranci mogą korzystać z praw obywatelskich?
SPOŁECZEŃSTWO OBYWATELSKIE	
23.	Na ile skutecznie instytucje społeczeństwa obywatelskiego podlegają kontroli czynników zewnętrznych, stojących na straży interesu publicznego?
24.	Na ile instytucje społeczeństwa obywatelskiego podlegają kontroli swoich członków lub beneficjentów?
25.	Jaki jest stopień uczestnictwa obywateli w polityce we wszystkich formach? Jak reprezentatywne są te instytucje wobec różnych grup społecznych? Na ile uczestnictwo w polityce jest ograniczone z przyczyn społecznych bądź ekonomicznych?
26.	Na ile media są otwarte na głosy z różnych stron opinii publicznej i grup społecznych? Na ile media funkcjonują jako otwarte i zrównoważone forum dla debaty publicznej?
27.	Na ile tradycja i kultura społeczeństwa wspierają podstawowe zasady obywatelskiej kontroli władzy i równości politycznej?
28.	W jakim stopniu obywatele mają poczucie, że system polityczny jest w stanie rozwiązać główne problemy nurtujące społeczeństwo?
29.	Na ile obywatele są przekonani, że mają wpływ na sposób rozwiązywania głównych problemów w społeczeństwie?

Indeks jakości demokracji w demokracjach już ukształtowanych koncentruje się na zinstytucjonalizowanych formach polityki. Z kolei indeks dla krajów w drodze do konsolidacji demokracji został poszerzony o inne wymiary demokratycznej polityki – kryteria te wskazano w tabeli 1.2⁶¹.

Tabela 1.2. Szczegółowa lista pytań służąca ocenie jakości demokracji w systemach postautorytarnych

L.P.	STABILNOŚĆ SCENY POLITYCZNEJ
30.	Na ile aktorzy są skłonni uważać za konieczne dążenie do zmiany podstawowych zasad konstytucyjnych, w tym ordynacji wyborczej?
31.	Na ile obywatele mogą oczekiwać, że w kolejnych następujących po sobie dwóch cyklach wyborczych brać udział będą te same partie polityczne i ci sami liderzy partyjni?
32.	Jakie jest prawdopodobieństwo, że przed kolejnymi wyborami na scenie politycznej pojawi się nowe znaczące ugrupowanie lub nowi przywódcy?
33.	Na ile partie polityczne mogą być pewne swego bytu wówczas, gdy nie uzyskają znaczącej reprezentacji w parlamencie?
34.	Na ile obywatele są skłonni do podejmowania działań radykalnych?
35.	Na ile politycy mogą zakładać, że uzyskają poparcie ze strony tych samych grup elektoratu i w podobnym stopniu jak w ostatnich wyborach?
KULTURA POLITYCZNA	
36.	W jakim stopniu instytucje społeczeństwa obywatelskiego są w stanie funkcjonować bez wsparcia finansowego i organizacyjnego państwa? Na ile są w stanie pozyskać środki niezbędne do ciągłego funkcjonowania ze strony obywateli lub instytucji poza kontrolą państwa?
37.	W jakim stopniu politycy traktują opinie i postawy obywateli jako dobrze ukształtowane i niezmiennie (tożsamość i świadomość polityczna obywateli)?
38.	W jakim stopniu obywatele definiują swoje miejsce w systemie politycznym według swoich interesów politycznych?
39.	W jakim stopniu obywatele są skłonni do podejmowania wspólnych działań na rzecz rozwiązywania głównych problemów społeczności, w której żyją (kapitał społeczny)?
40.	W jakim stopniu obywatele i elity polityczne są skłonni uwzględniać racje aktualnych oponentów politycznych?

Źródło: B. Szklarski, *Przywódstwo...*, op. cit., s. 115.

⁶¹ Ibidem, s. 114.

Na podstawie tej szczegółowej listy pytań (zob. tab. 1.1 i 1.2) dokonano oceny jakości demokracji w Polsce po 1989 r. Wskazano, że przywództwo polityczne w tym okresie miało pozytywny wpływ na pewne jej aspekty, przede wszystkim oddziaływało na nią jednak negatywnie (zob. tab. 1.3). Odnosząc się do wymienionych czterdziestu kryteriów jakości przywództwa sformułowano negatywny, choć zarazem zróżnicowany, obraz polskiej demokracji⁶².

Tabela 1.3. Wpływ przywództwa politycznego na jakość demokracji w Polsce

WPŁYW POZYTYWNY	WPŁYW NEGATYWNY
• wspieranie swobody artykulacji interesów, • przekonanie, że demokracja wiąże się z pluralizmem ideowym i instytucjonalnym, • wzmocnienie partii politycznych, • dynamika konfliktów politycznych, • budowanie tożsamości i świadomości politycznej zwolenników opcji politycznych, • efektywność procesu legislacyjnego oraz decyzyjnego	• tworzenie krajowej wspólnoty politycznej, • definiowanie polityki jako sfery kompromisu, • wspieranie kultury obywatelskiej, • tworzenie kapitału społecznego i wspieranie zachowań kooperacyjnych w społeczeństwie, • rekrutacja nowych członków do elity politycznej, • stabilność sceny politycznej, • zaufanie społeczne do elit, • przewidywalność zachowań elity

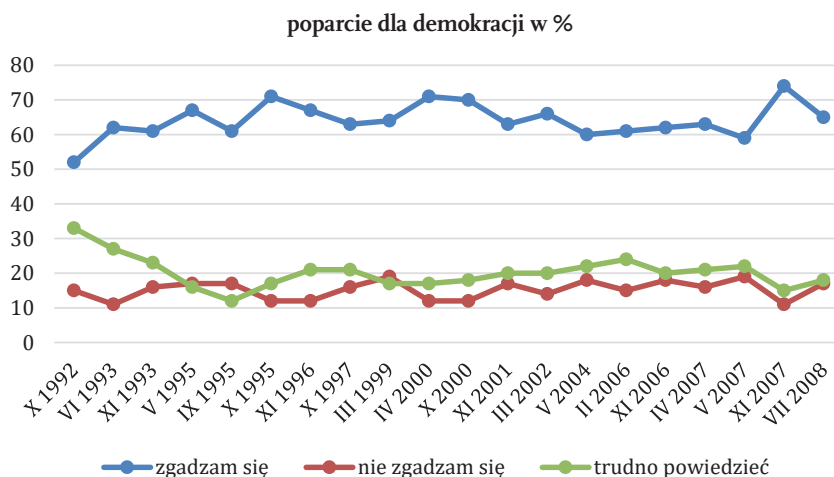
Źródło: Opracowanie własne na podstawie B. Szklarski, *Przywództwo...*, op. cit., s. 134.

Od ponad 30 lat CBOS przeprowadza badania dotyczące opinii Polaków o demokracji. Stawiane podczas nich pytanie sformułowane jest w następujący sposób: „Czy zgadza się Pan(i) czy też nie zgadza ze stwierdzeniem, że demokracja ma przewagę nad wszelkimi innymi formami rządów?”. Największe poparcie dla demokracji odnotowano w listopadzie 2023 r. (80 proc.) oraz w maju 2018 r. (76 proc.). Obecnie większość Polaków uważa więc, że demokracja ma przewagę nad innymi formami rządów. Najwięcej przeciwników tego twierdzenia odnotowano w listopadzie 2015 r., kiedy to co czwarty badany (24 proc.) się z nim nie zgodził, jednak w ostatnich latach widać w tej grupie tendencję spadkową.

⁶² Ibidem, s. 134.

Ponadto początkowo co trzeci ankietowany (33 proc. w 1992 r.) nie potrafił wskazać jednoznacznej odpowiedzi i zaznaczył „trudno powiedzieć”, lecz w ostatnich latach liczba respondentów niezdecydowanych zmalała o połowę, a w 2023 r. wyniosła jedynie 9 proc. badanych (zob. wyk. 1.1 i 1.2).

Wykres 1.1. Postawy Polaków wobec demokracji w latach 1992–2008

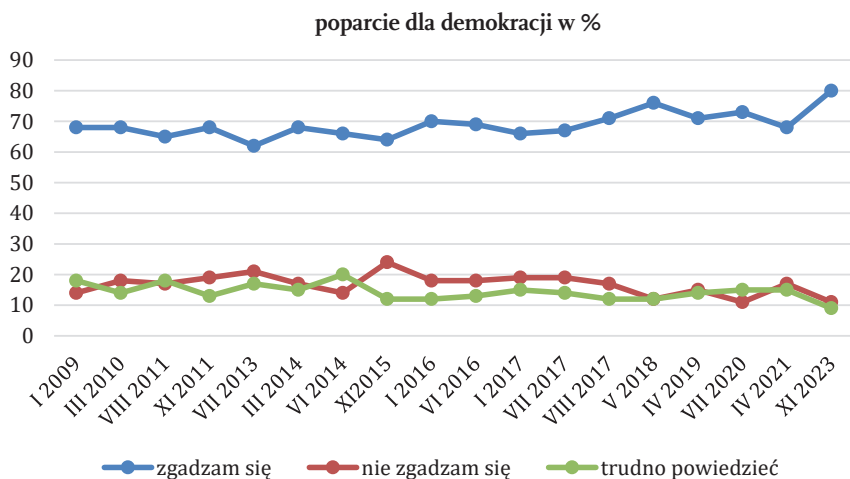


Źródło: Opracowanie własne na podstawie K. Lepczyński, „Komunikat z Badań” nr 95/2020: *Polacy o demokracji*, s. 1.

Demokracja nie jest jednak ustrojem najdoskonalszym ze wszystkich, nadanym z góry i stabilnym. Przejawia się to choćby w fakcie, że pośród kilku istniejących podstawowych form demokratycznego sprawowania władzy trudno wskazać tę najbardziej funkcjonalną i skuteczną. Na świecie nie ma idealnej demokracji, gdyż każda z jej form wymaga ustawicznych poprawek i korekt. Demokracja, jako system labilny, potrzebuje również nieustannej obrony w obliczu narastających zagrożeń ze strony współczesnego świata, w tym alternatywnych form rządów⁶³.

⁶³ M. Matyja, *Koncepcja demokracji oddolnej w Polsce* [w:] *Kulisy polskiej demokracji. Obywatel wobec systemu*, red. J. Kubań, M. Matyja, J. Sanocki, Laupen-Nysa-Warszawa 2019, s. 138.

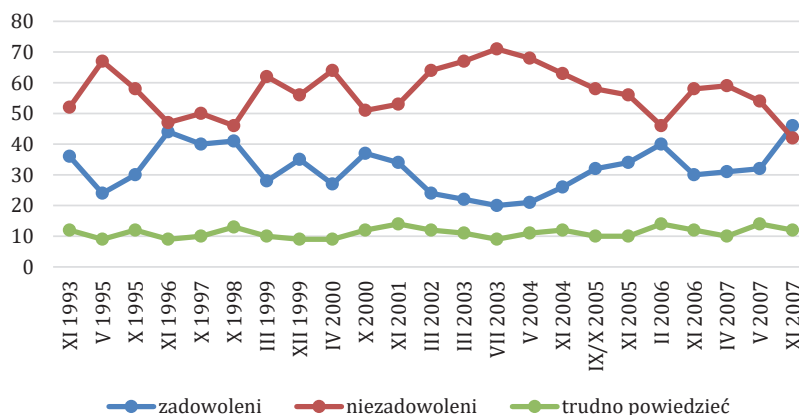
Wykres 1.2. Postawy Polaków wobec demokracji w latach 2009–2023



Źródło: Opracowanie własne na podstawie M. Feliksiak, „Komunikat z Badań” nr 147/2023: *Stosunek do demokracji i ocena jej funkcjonowania*, s. 2.

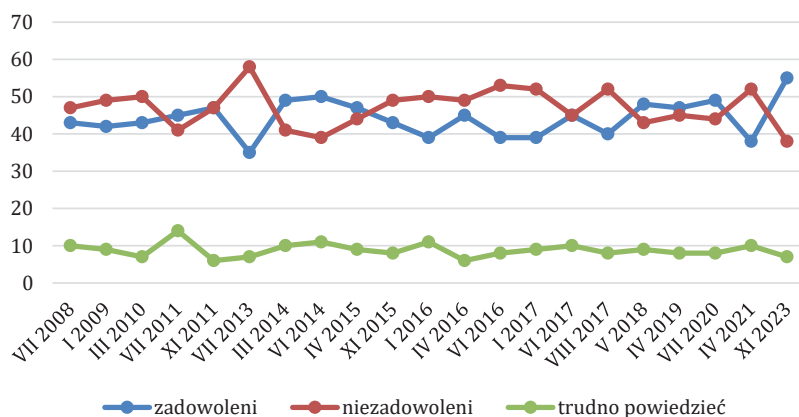
Polacy wielokrotnie byli również pytani przez Centrum Badania Opinii Społecznej o ocenę funkcjonowania demokracji w kraju. Początkowo zadowolony był z niego co trzeci badany (36 proc. w 1993 r.), a obecnie jest to już co drugi ankietowany (55 proc. w 2023 r.). Najwięcej osób zadowolonych z funkcjonowania demokracji w Polsce odnotowano w listopadzie 2023 r. (55 proc.) oraz w czerwcu 2014 r. (50 proc.). Najwięcej osób niezadowolonych – dwie trzecie badanych – odnotowano zaś w lipcu 2003 r. (71 proc.). Zdanie Polaków dotyczące funkcjonowania demokracji w kraju jest dość stabilne i wyraziste: w większości przeprowadzonych badań osoby niezadowolone miały przewagę nad zadowolonymi, przy czym zazwyczaj co 10 osoba była niezdecydowana. Na 42 przeprowadzone badania tylko osiem razy odnotowano mniejszą liczbę osób niezadowolonych z funkcjonowania demokracji w Polsce niż osób nim usatysfakcjonowanych. Począwszy od 2007 r. społeczeństwo jest jednak mocno zróżnicowane pod względem opinii na ten temat, na co wskazuje zrównanie się wartości zwolenników i osób niezadowolonych po długim okresie (1993–2007), w którym tendencja niezadowolenia dominowała wyraźnie (zob. wyk. 1.3 i 1.4).

Wykres 1.3. Ocena funkcjonowania demokracji w Polsce w latach 1993–2007



Źródło: Opracowanie własne na podstawie K. Lepczyński, „Komunikat z Badań”..., op. cit., s. 7.

Wykres 1.4. Ocena funkcjonowania demokracji w Polsce w latach 2008–2023



Źródło: Opracowanie własne na podstawie M. Feliksiak, „Komunikat z Badań”..., op. cit., s. 9.

Ostatecznie należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że demokracja „okazała się ponadczasowym dążeniem ludzkości do lepszego życia w pokoju i stabilizacji ekonomicznej. Meandry demokracji, jej wzloty i upadki mają różne oblicza, ale dobrze funkcjonująca demokracja będzie marzeniem zorganizowanego społeczeństwa demokratycznego o świadomej obywatelskiej kulturze politycznej”⁶⁴.

⁶⁴ G. Piwnicki, *Meandry demokracji w czasie i przestrzeni* [w:] *Uwarunkowania demokracji przedstawicielskiej we współczesnej Polsce i Europie*, red. N. Kusa, M. Musiał-Karg, A. Stelmach, Poznań 2018, s. 23.

1.3. Demokracja elektroniczna

Rozwój techniki komputerowej wpłynął na wzmocnienie społeczeństwa i gospodarki w wymiarze krajowym, a także globalnym. Skutkiem towarzyszącej mu rewolucji informacyjnej było powstanie cyfrowej rzeczywistości, a w niej nowego społeczeństwa⁶⁵.

W wyniku zastosowania technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT) nowoczesnej jakości nabierają także fundamentalne zasady demokracji. Zaczynają one funkcjonować w nieco szerszym wymiarze, ponieważ oprócz tradycyjnych form ich realizacji pojawiają się rozwiązania oparte właśnie na nowo powstających technologiach⁶⁶.

Możliwości stwarzane przez ICT budzą nadzieję na przeciwdziałanie problemom współczesnej demokracji, jak np. nikłe zainteresowanie polityką, brak zaufania do rządzących lub mała aktywność obywatelska. Oddziaływanie ICT na procesy polityczne i relacje państwa z obywatelami określane jest wieloma nazwami: *demokracja cyfrowa*, *cyberdemokracja*, *teledemokracja*, *demokracja wirtualna*, *elektroniczna demokracja (e-demokracja)* czy *demokracja ery informacji*. Elementem wspólnym tych koncepcji jest jednak założenie, że rozmaite funkcje nowych technologii (szybszy tryb przekazywania informacji, interaktywność, możliwość komunikacji zwrotnej) wpłyną pozytywnie na mechanizmy demokratyczne⁶⁷.

Pod pojęciem demokracji elektronicznej rozumie się „zastosowanie technologii informacyjno-telekomunikacyjnych dla zwiększenia uczestnictwa obywateli w procesach demokratycznych, zarówno w ujęciu ilościowym jak i w formie realnego wpływu wywieranego przez jednostki na funkcjonowanie instytucji publicznych”⁶⁸.

Demokracja elektroniczna może zatem być postrzegana jako:

- wykorzystanie ICT w demokratycznych procesach politycznych i zarządzania;
- zdolność do podniesienia przez nowe środowisko komunikacyjne poziomu oraz jakości partycypacji publicznej w procesach rządzenia;
- przejaw wzmocnienia procesów demokratycznych, a także powiększenia zdolności jednostek oraz społeczności do dwustronnej interakcji z rządem⁶⁹.

⁶⁵ T. Gajowniczek, *Elektroniczna demokracja – istota pojęcia i problemy definicyjne* [w:] *Demokracja a wybory. Współczesne dylematy i wyzwania*, red. W. Tomaszewski, D.M. Mościcka, A. Jurkun, Olsztyn 2015, s. 16.

⁶⁶ M. Musiał-Karg, *Głosowanie elektroniczne – nowe wyzwanie dla demokracji?*, „Przegląd Politologiczny” nr 4/2010, s. 124.

⁶⁷ M. Rachwał, *Elektroniczna demokracja a partycypacja polityczna obywateli* [w:] *Demokracja elektroniczna. Kontrowersje i dylematy*, red. M. Marczevska-Rytko, Lublin 2013, s. 49.

⁶⁸ D. Grodzka, *E-demokracja*, „Biuro analiz Sejmowych” nr 3(19)/2009, s. 118–119.

⁶⁹ M. Lakomy, *Demokracja 2.0...*, op. cit., s. 140.

E-demokrację można rozumieć również jako całokształt procesów, które realizowane są przy użyciu mediów elektronicznych, a prowadzą do powstania koncepcji dotyczących urzędzenia spraw obywatelskich oraz sformułowania konkretnych propozycji, czego efektem końcowym jest wcielenie tych koncepcji w życie⁷⁰.

Biorąc pod uwagę cel demokracji, źródło legalności władzy, rolę obywatela, uprawnienia wybranego oraz zastosowanie narzędzi teleinformatycznych, wyróżnia się trzy typy elektronicznej demokracji. W *demokracji cienkiej* wyborca najpierw wybiera swojego przedstawiciela w wyborach parlamentarnych, a następnie jest na bieżąco informowany o decyzjach podejmowanych przez reprezentanta. W *demokracji mocnej* widoczna jest interakcja między obywatelami i politykami: obywatele nieustannie podejmują decyzje w kwestiach przedkładanych im przez polityków. W *demokracji szybkiej* wyborcy są natomiast decydentami, od których w największej mierze zależą decyzje polityczne (zob. tab. 1.4)⁷¹.

Tabela 1.4. Typy e-demokracji

CEL	„CIENKA”	„MOCNA”	„SZYBKĄ”
	Efektywność/ możliwość wyboru	Konsensus	Władza dla ludzi
Źródło legalności	Rozliczenie	Deбата publiczna	Zasada większości
Rola obywatela	Klient	Kształtujący opinię	Decydent
Uprawnienia wybranego	Wolna ręka	Interakcja	Zobowiązanie
Główne zastosowanie ICT	Informacja	Dyskusja	Decyzja

Źródło: R. Czajkowski, A. Kaczmarczyk, *E-głosowanie – niezbędny element elektronicznej platformy do obsługi procedur demokracji w społeczeństwie informacyjnym* [w:] *Tworzenie mechanizmów i struktur rozwoju elektronicznej gospodarki w Polsce*. Warszawa, 12 czerwca 2001 r. Materiały pokonferencyjne, Poznań 2001, s. 48.

W literaturze przedmiotu znajdujemy również koncepcje e-demokracji minimalnej oraz znaczącej. *E-demokracja minimalna* jest systemem, w którym obywatele poprzez wykorzystanie Internetu mają możliwość uzyskania informacji

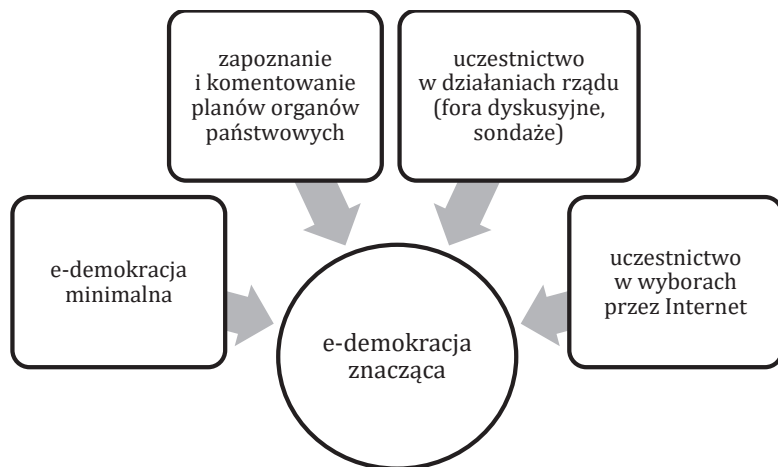
⁷⁰ M. Musiał-Karg, *Głosowanie...*, op. cit., s. 126.

⁷¹ Ibidem, s. 127.

od rządu, a także komunikowania się ze swoimi przedstawicielami czy członkami rządu oraz płacenia podatków i innych obciążeń państwowych. *E-demokracja znacząca* natomiast, oprócz możliwości zawartych w minimalnej, została poszerzona o dodatkowe elementy:

- możliwość zapoznania się z planami organów państwowych (jak np. budżet lub plan zagospodarowania przestrzennego) oraz ich komentowania,
- możliwość komentowania i uczestniczenia w działaniach rządu za pomocą specjalnych forów dyskusyjnych lub sondaży,
- możliwość uczestnictwa w wyborach przez Internet (zob. rys. 1.1)⁷².

Rysunek 1.1. E-demokracja znacząca



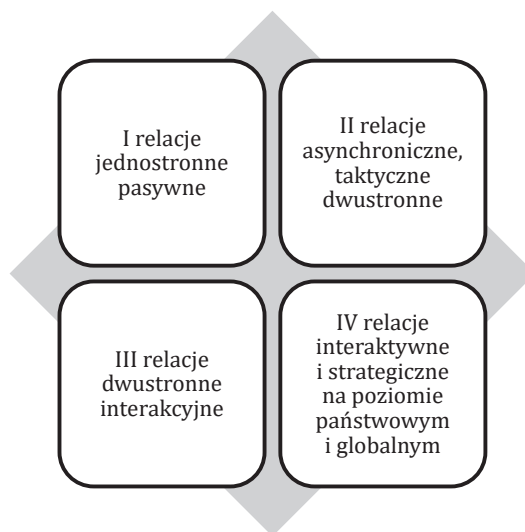
Źródło: Opracowanie własne na podstawie M. Lakomy, *Demokracja 2.0...*, op. cit., s. 141; D.F. Norris, *Electronic ...*, op. cit., s. 163–165.

W literaturze przedmiotu wskazuje się również na koncepcję e-demokracji zwizualizowaną w podziale na cztery kwadraty. Pierwszy z nich zawiera asynchroniczne, jednostronne i pasywne relacje obywatele-władza. Obejmuje on aktywność w Internecie polegającą na wyszukiwaniu informacji lub zapoznawaniu się z bieżącym ustawodawstwem. Drugi zawiera asynchroniczne taktyczne oraz dwustronne interakcje obywatele-władza. Aktywność w tym obszarze skupia się na korzystaniu z poczty e-mail, ankiet i sondaży on-line lub

⁷² M. Lakomy, *Demokracja 2.0...*, op. cit., s. 141; D.F. Norris, *Electronic Democracy at the American Grassroots* [in:] *Current Issues and Trends in E-Government Research*, ed. D.F. Norris, Hershey 2007, s. 163–165.

głosowaniu w wyborach przez Internet. Trzeci kwadrat skupia się na interakcyjnym modelu relacji dwustronnych: obejmuje dynamiczne monitorowanie wiadomości w mediach tradycyjnych i Internecie, wolontariat, oddolne inicjatywy zbierania środków finansowych, a także wykorzystanie sieci jako forum wymiany poglądów. Czwarty kwadrat wyróżnia się interaktywnym i strategicznym modelem powiązań obywateli z władzą przechodzącym z poziomu państwowego na globalny. Jest to najbardziej wyrafinowana forma e-demokracji, ponieważ uwzględnia mechanizmy petycji i konsultacji on-line, które mają wymierny wpływ zarówno na procesy polityczne w państwie, jak i na dyplomację (zob. rys. 1.2)⁷³.

Rysunek 1.2. Relacje pomiędzy władzą a obywatelami



Źródło: Opracowanie własne na podstawie M. Lakomy, *Demokracja 2.0...*, op. cit., s. 143–144; J. Caldwor, *eDemocracy...*, op. cit., s. 5–9.

Najważniejsze płaszczyzny demokracji elektronicznej obejmują:

- elektroniczną biurokrację – wszelkie działania powiązane z możliwością załatwiania przez obywateli różnych spraw z władzą publiczną na drodze elektronicznej;
- procedury demokracji bezpośredniej – całokształt działań, które są związane z możliwością wypowiedzania się obywateli w sprawach będących przedmiotem

⁷³ M. Lakomy, *Demokracja 2.0. Interakcja polityczna w nowych mediach*, Kraków 2013, s. 143–144; J. Caldwor, *e-Democracy. Putting Down Global Roots*, New York 2004, s. 5–9.

obrad ciał przedstawicielskich na drodze elektronicznej, a także sposobność oddawania głosów w referendach i wyborach na odległość;

- zarządzanie informacją polityczną – zapewnienie sieciowej informacji o działalności organów władzy publicznej;
- budowę społeczeństwa obywatelskiego – zwiększenie więzi lokalnych za pomocą Internetu i budowy społeczności obywatelskich, a także pobudzenie dyskursu na temat życia publicznego, czego konsekwencją powinno być zwiększenie udziału obywateli w życiu politycznym⁷⁴.

Wyodrębniono również trzy podstawowe formy demokracji elektronicznej, a mianowicie:

- *elektroniczną demokrację*, która ma ulepszać mechanizmy demokracji reprezentacyjnej dzięki szerokiemu wykorzystaniu przez obywateli możliwości stwarzanych przez Internet;
- *teledemokrację*, której głównym celem jest wzmocnienie procedur demokracji bezpośredniej poprzez przeniesienie władzy ze zbiurokratyzowanych struktur państwowych ponownie w ręce obywateli. Skupia się ona przede wszystkim na zachowaniach wyborczych i wykorzystaniu nowych mediów w sposób umożliwiający jak najszerszy udział obywateli w procesach demokratycznych;
- *cyberdemokrację*, która ma wzmocnić partycypację polityczną obywateli przez tzw. rewitalizację pojęcia społeczności. Demokratyczny potencjał Internetu oraz innych technologii informacyjnych i komunikacyjnych ma w niej przeważać nad dominującymi obecnie scentralizowanymi strukturami⁷⁵. Wskazuje się, że dla cyberdemokracji Internet nie jest tylko suplementem tradycyjnych kanałów komunikacji, lecz stanowi kluczowy warunek demokracji. Model cyberdemokratyczny wprowadza w stosunku do tradycyjnych cech i instytucji demokratycznych najbardziej radykalną zmianę. Tradycyjne instytucje tracą w nim natomiast władzę i wpływ na rzecz grup skupionych w sieciach⁷⁶.

Historycznie pierwszym spośród wymienionych terminów była teledemokracja. W latach 70. XX w. badał ją Theodor Becker obserwując rozwój telewizji kablowej. Termin ten utożsamiał z elektronicznie wspomaganą, szybką i dwu-

⁷⁴ M. Rachwał, *Elektroniczna...*, op. cit., s. 53.

⁷⁵ M. Hagen, *A Typology of Electronic Democracy*, za: M. du Vall, A. Walecka-Rynduch, *Net-archia jako propozycja modelu demokracji przyszłości* [w:] *Współczesna przestrzeń polityczna. Ewolucja czy rewolucja?*, red. M. du Vall, M. Majorek, A. Walecka-Rynduch, Kraków 2011, s. 44.

⁷⁶ T. Gajowniczek, *Elektroniczna...*, op. cit., s. 24.

kierunkową komunikacją polityczną, która ułatwia wyborcom podejmowanie decyzji i uczestniczenie w dyskusji oraz zachęca do głosowania⁷⁷.

W literaturze przedmiotu pojawia się również pojęcie *demokracji medialnej* związane z dominującą rolą środków masowego przekazu, określanych współcześnie mianem czwartej władzy. Należy jednak pamiętać, że termin ten, odnosząc się do tradycyjnych środków masowego przekazu, wskazuje na brak elementu interaktywności, ponieważ przekaz ma w nich charakter jednokierunkowy, odbiorca natomiast przyjmuje go biernie. Brak pośrednictwa mediów tradycyjnych umożliwia zwiększenie poziomu interaktywności komunikatu i podjęcie dialogu, który będzie dostosowany do potrzeb określonych grup odbiorców. Dzięki Internetowi stało się więc możliwe nawiązanie dwustronnej relacji między przedstawicielami władzy i politykami a obywatelami⁷⁸.

Bezpośrednia partycypacja obywateli w podejmowaniu istotnych dla państwa decyzji mogłaby wyrównać niedoskonałości demokracji przedstawicielskiej i korzystnie wpłynąć na kształtowanie się silnej, stabilnej demokracji⁷⁹. Taką funkcję może pełnić m.in. *e-partycypacja*, przyczyniająca się do legitymizacji władzy oraz utożsamiania się obywateli z jej decyzjami, a przy tym będąca sposobem na usprawnienie funkcjonowania administracji oraz zarządzania. W tym kontekście demokracja nie polega jedynie na okresowym oddawaniu głosu, lecz na zaangażowaniu obywateli w dialog z władzą i współdecydowaniu przez nich o sprawach publicznych⁸⁰. E-partycypacja definiowana jest jako wykorzystanie mediów cyfrowych w pośrednictwie między obywatelami a rządami i administracją publiczną oraz przekształcaniu stosunków w kierunku większego uczestnictwa obywateli. W odniesieniu do poszczególnych faz procesu politycznego (ustalania agendy, opracowywania linii politycznej, podejmowania decyzji i wprowadzania jej w życie, a także ewaluacji polityki) wyróżnia się szereg form e-partycypacji, które można stosować w decydowaniu politycznym odpowiednio do danego etapu działań (zob. rys. 1.3)⁸¹.

⁷⁷ Ibidem, s. 23.

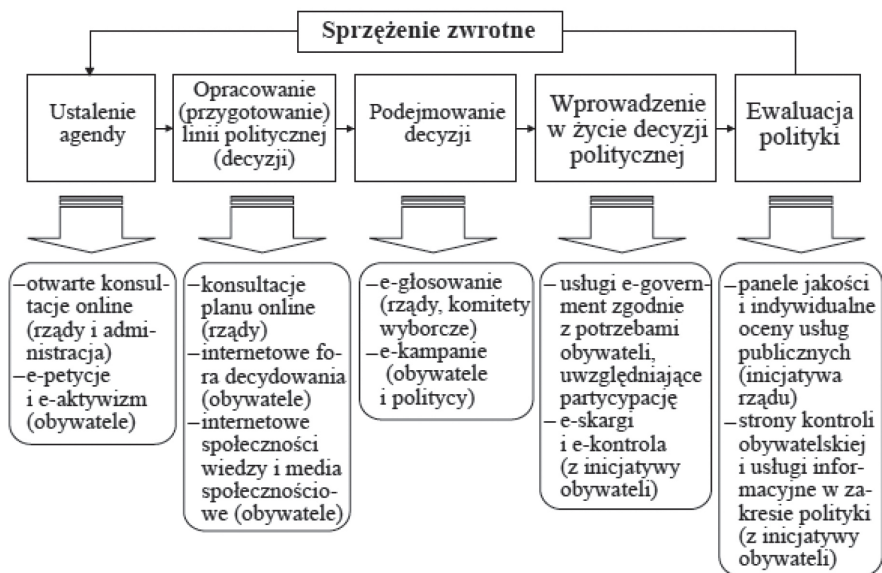
⁷⁸ M. Luterek, *E-demokracja. Demokracja w społeczeństwie informacyjnym*, „Zagadnienia Informacji Naukowej” t. 89/2007, s. 67, 69.

⁷⁹ M. Musiał-Karg, *Głosowanie...*, op. cit., s. 125.

⁸⁰ M. Luterek, *E-demokracja...*, op. cit., s. 72.

⁸¹ M. Musiał-Karg, *E-demokracja, e-partycypacja i e-głosowanie, czyli o tym jak zwiększać zaangażowanie obywateli w dobie Internetu* [w:] *Uwarunkowania i mechanizmy partycypacji politycznej*, red. M. Rachwał, Poznań 2017, s. 91.

Rysunek 1.3. Główne zastosowania narzędzi e-partycypacji w procesie politycznym



Źródło: M. Musiał-Karg, *E-demokracja, e-partycypacja...*, op. cit., s. 91.

Dla rozwoju partycypacji istotne są nie tylko kwestie związane ze świadomością społeczną odnoszące się do angażowania obywateli w procesy podejmowania decyzji, lecz także obserwowany współcześnie rozwój technologii. Partycypacja z wykorzystaniem narzędzi informatycznych, nazywana również e-partycypacją, *elektroniczną partycypacją* lub *e-uczestnictwem*, zyskuje coraz większą popularność. Dzięki nowoczesnym technologiom obywatele mogą być bardziej świadomymi odbiorcami oraz uczestnikami debaty publicznej. Narzędzia e-partycypacji posiadają trzy podstawowe zalety: szybkie pozyskiwanie informacji, szeroką dostępność oraz większą przejrzystość działań. Niemniej jednak wprowadzenie takiej formy jako jedynej możliwości partycypacji obarczone jest dwoma poważnymi wadami – nie każdy obywatel ma bowiem dostęp do komputera i Internetu, a także nie każdy potrafi ich używać (jeśli dotyczy go tzw. wykluczenie cyfrowe)⁸².

⁸² M. Seredyńska, *E-partycypacja w Polsce – wyzwanie czy usprawnienie?* [w:] *Partycypacja polityczna*, red. M. Marczevska-Rytko, D. Maj, Lublin 2020, s. 247–253.

Główne pytanie, jakie w kontekście demokracji elektronicznej zadaje sobie politologia, dotyczy tego, czy nowe technologie zwiększają ogólny poziom partycypacji politycznej. Jak dotąd nie znaleziono na nie jednoznacznej odpowiedzi. Można już jednak stwierdzić, że nowe technologie ułatwiają proces politycznej mobilizacji poprzez podniesienie poziomu efektywności komunikacji⁸³.

Wskazuje się również, że umożliwienie obywatelom komunikowania się przez media społecznościowe zwiększa możliwości ich uczestnictwa w kreowaniu cyberdemokracji, a tym samym w kształtowaniu lokalnego kapitału społecznego. W państwach ze swobodnym dostępem do Internetu i mediów społecznościowych obywatele biorą udział w kreowaniu polityki wewnętrznej i zewnętrznej: mają możliwość opiniowania propozycji rządowych oraz uczestniczenia w dialogu państwa ze społeczeństwem⁸⁴.

W wykorzystaniu technologii elektronicznych dostrzega się szansę na przezwyciężenie kryzysu demokracji oraz sceptycyzmu obywateli wobec establishmentu politycznego. W literaturze przedmiotu nie brak też jednak opinii twierdzących, że komunikowanie się za pomocą Internetu nie zawsze powoduje wzrost lub udoskonalenie demokracji. By do tego doszło, oprócz rozwiązań technologicznych potrzebne jest bowiem także zapotrzebowanie społeczeństwa. Komunikacja on-line stanowi więc tylko środek wspierający demokrację partycypacyjną w sytuacji niezaspokojonej potrzeby uczestnictwa obywateli w życiu publicznym⁸⁵.

Wśród narzędzi ICT wykorzystywanych w procesie demokratycznego sprawowania władzy można wskazać dla przykładu elektroniczne głosowanie, które posiada zarówno zalety, jak i wady. Do jego podstawowych zalet zalicza się: oszczędności na drukowaniu kart wyborczych, a także możliwość wprowadzenia zmian w kartach w ostatniej chwili i przygotowywania ich wersji w różnych językach. Dodatkowymi atutami są zaś uproszczone głosowanie dla osób z niepełnosprawnościami oraz szybciej znane i bardziej dokładne wyniki wyborów. Wśród wad wskazuje się natomiast możliwe usterki sprzętu i oprogramowania, wzrost ogólnych kosztów głosowania oraz możliwe naruszenia prywatności. Do negatywów zalicza się również dużą trudność w znajdowaniu błędów w liczeniu głosów,

⁸³ L. Porębski, *Więcej, szybciej, łatwiej. O radościach i smutkach związanych z elektroniczną demokracją* [w:] *Demokracja elektroniczna. Kontrowersje i dylematy*, red. M. Marczevska-Rytko, Lublin 2013, s. 23.

⁸⁴ Z.H. Sielska, *Współczesne podejście do kapitału społecznego – kreowanie partycypacji obywatelskiej przez media społecznościowe* [w:] *Partycypacja polityczna*, red. M. Marczevska-Rytko, D. Maj, Lublin 2020, s. 50.

⁸⁵ M. Marczevska-Rytko, *Elektroniczny wymiar demokracji. Wybrane kwestie* [w:] *Demokracja elektroniczna. Kontrowersje i dylematy*, red. M. Marczevska-Rytko, Lublin 2013, s. 34, 40.

częsty brak transparentności i możliwości weryfikowania wyników, a także trudność obserwacji wyborów i możliwość manipulacji ich rezultatem⁸⁶.

Prócz tego wyróżnia się szereg innych cech ICT, które potencjalnie mogłyby być przydatne w rozwoju nowej formy demokracji. Są nimi: globalność sieci, jej interaktywność, zapewniana przez nią wolność słowa i zrzeszania się, ułatwione tworzenie oraz rozpowszechnianie informacji, a także możliwość obalania autorytetów i przełamывania podziałów narodowo-państwowych⁸⁷. Sprawne i ergonomiczne rozwiązania techniczne mogą motywować obywateli do aktywności, jednak nie zadziałają wobec tych, którzy nie korzystają z elektronicznych kanałów komunikacji z instytucjami władzy na różnych szczeblach⁸⁸.

Mimo tych ograniczeń ICT w literaturze przedmiotu pisze się o swoistej ewolucji obywateli [*citizens*] w *siećobywateli* [*netizens*], którzy tworzą nowy rodzaj demokracji napędzanej oddolną aktywnością poprzez nowe media [*net grassroots driven democracy*]. Dla przykładu, Mirosław Lakomy dowodzi, że

beneficjentem tych przemian stało się tzw. „pokolenie Web 2.0”, niecierpliwych, ruchliwych „zapperów”, którzy swoją szansę na polityczną emancypację i uczestnictwo w procesach demokratycznych upatrują w sieci. Odrzucają oni typowe dla starszego pokolenia instytucje i mechanizmy demokracji przedstawicielskiej, wykorzystując w to miejsce „skrzynkę z narzędziami” dostępną w Web 2.0⁸⁹.

Autor wskazuje również, iż powstały w rezultacie tych przemian *obywatele 2.0* nieco inaczej postrzega znaczenie demokracji, która w jego ocenie ewaluowała z dominującego dotychczas modelu biernego uczestnictwa do modelu partycypacyjnego⁹⁰.

Szerszy termin *demokracja 2.0* definiowany jest z kolei jako uczestnictwo w procesach demokratycznych za pomocą Internetu, głównie mediów społecznościowych, którego efektem jest wzmacnianie postaw obywatelskich. Idea demokracji 2.0 oparta jest na dwóch filarach. Pierwszy z nich to wykorzystanie narzędzi Web 2.0 przez rządzonych. W tym rozumieniu *demos* stanowią siećobywatele wykorzystujący nowe media jako narzędzie uczestnictwa politycznego na różnych szczeblach (lokalnym, państwowym, globalnym) i w różnej skali.

⁸⁶ M. Luterek, *E-demokracja...*, op. cit., s. 73.

⁸⁷ T. Gajowniczek, *Elektroniczna...*, op. cit., s. 15–16.

⁸⁸ K. Polańska, *E-obywatel w społeczeństwie informacyjnym – bliżej demokracji?*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Seria: Ekonomiczne Problemy Usług” nr 598(58)/2010, s. 409.

⁸⁹ M. Lakomy, *Demokracja 2.0...*, op. cit., s. 150–151.

⁹⁰ Ibidem.

Drugi filar stanowi natomiast wykorzystanie nowych mediów jako narzędzi komunikacji przez elity polityczne w celu wywierania określonego wpływu, zdobycia lub utrzymania i sprawowania władzy (tzw. polityka 2.0)⁹¹.

Pojęcie *netizen* zostało sformułowane już w 1992 r., oznacza zaś użytkownika sieci odczuwającego odpowiedzialność za wspólnotę, w której żyje. W związku z tym podejmuje on aktywność o charakterze politycznym zarówno w Internecie, jak i w świecie offline. *Netizen* to zatem aktywista działający w sieci (inaczej *cyberaktywista*) i zainteresowany charakterem systemu politycznego, w którym żyje⁹².

Z siecią demokracją obywatelską związane jest również pojęcie *cyberaktywizmu*. Wśród jego form wyróżnia się *whistleblowing* [demaskowanie] i *hakytywizm*. Dokonujący demaskowania *whistleblower* [WB] to osoba sygnalizująca jakąś kwestię, alarmująca o czymś lub zwracająca na coś uwagę. W praktyce oznacza to informowanie o nieprawidłowościach, demaskację czy odkrywanie prawdy. Termin ten bywa używany w kontekstach związanych z działaniami korporacji, urzędów administracji samorządowej lub rządowej, partii bądź elit politycznych. WB jest w tym kontekście obywatelem będącym świadkiem bezprawnego działania, który zabiega o jego wyeliminowanie. Hakytywizm natomiast to polityczna aktywność środowiska hakerów. Polega ona na wykorzystywaniu komputerów oraz sieci komputerowych jako środka protestu i promocji postulatów politycznych. Takie połączenie anonimowej aktywności politycznej i technologicznej najczęściej służy manifestacji sprzeciwu wobec określonych działań w sferze szeroko rozumianej polityki. Wśród głównych cech hakytywizmu wymienienia się: polityczną motywację, wykorzystanie humoru w formie tzw. cyfrowego clowningu (korzystanie z cyfrowych technologii do tworzenia komicznych sytuacji), wykorzystanie zaawansowanych metod hakerskich, a także zdolność do działania indywidualnego (w opozycji do działań politycznych, opierających się na aktywności zbiorowej)⁹³.

W obrębie tego środowiska w swych postulatach prawdopodobnie najdalej pódąża powstały w 2009 r. Ruch Netystów, składający się z internautów będących ekspertami w różnych dziedzinach, aktywistami oraz działaczami społecznymi operującymi jednocześnie w świecie realnym oraz wirtualnym⁹⁴. Ruch Netystów proponuje wdrożenie idei e-obywatelstwa i zarządzania państwem oraz procesami państwowymi za pomocą e-narzędzi, a więc urzeczywistnienie idei demokracji sieciowej – tzw. netarchii. Istotą e-demokracji uczestniczącej miałyby być tu

⁹¹ Ibidem, s. 149, 152–153.

⁹² Ibidem, s. 170–171.

⁹³ Ibidem, s. 174–175, 185–186.

⁹⁴ Szeroko o netystach piszą: M. du Vall, A. Walecka-Rynduch, *Netarchia jako propozycja...*, op. cit., s. 33–43.

udział obywateli we współtworzeniu oddolnych inicjatyw. Zgodnie z założeniami netarchii życie publiczne obywateli powinno toczyć się na dwóch poziomach: lokalnym (Portal Spraw Lokalnych) i centralnym (Portal Spraw Publicznych)⁹⁵. Celem Netystów jest zbudowanie ustroju społecznego polegającego na organizacji społeczeństwa odchodzącej od centralizmu i autorytaryzmu, sztywnych reguł i hierarchii społecznych. Ustrój autorytarny miałby być zastąpiony sieciową grą zależności pomiędzy wieloma aktorami społecznymi (jak np. rząd, prywatny sektor, społeczeństwo obywatelskie) prowadzoną za pomocą ICT⁹⁶.

1.4. Podsumowanie

Pojęcie demokracji wpisuje się w sposób życia społecznego oraz politycznego określonego przez konstytucje współczesnych państw i opiera się na zasadach wolności oraz równości osób zamieszkujących ich terytoria. W świetle jego założeń obywatele mają zagwarantowany wpływ na podejmowanie decyzji państwowych (w formie pośredniej lub bezpośredniej), a głos każdego z nich ma dokładnie taką samą wartość. Mimo tych jej zalet przetrwanie demokracji wymaga jednak spełnienia pewnych warunków: po pierwsze powszechnej znajomości zasad jej funkcjonowania, a po drugie nie mniej powszechnej rzeczywistej chęci ich przestrzegania. Z uwagi na rozległe terytoria państw i zbyt dużą liczbę ich obywateli współcześnie nie ma kraju funkcjonującego zgodnie z zasadami demokracji w klasycznym rozumieniu ateńskim. Preferowany jest natomiast wybór przedstawicieli, którzy w imieniu suwerena podejmują najważniejsze decyzje w państwie. To społeczeństwa są zatem odpowiedzialne za sprawowanie kontroli nad jakością rządu – bez której demokracja może ulec degeneracji.

Z demokracją związane jest pojęcie suwerenności narodu, która w rozumieniu Jeana Bodina nie podlega stopniowaniu, gdyż albo istnieje w pełnym wymiarze, albo nie istnieje wcale. Współcześnie natomiast takie rozumienie suwerenności możliwe byłoby jedynie w warunkach autarkii, czyli całkowitej samowystarczalności państwa, pozostającego w izolacji od otaczającego go świata. Taka sytuacja jest obecnie mało realna; a zatem współczesne państwa mogą się jedynie bardziej lub mniej przybliżać do tego wzorca suwerenności, lecz nie wydaje się, by mogły go w pełni zrealizować. Mimo to istotne pozostaje pięć podstawowych cech suwerenności władzy, a mianowicie: pierwotny charakter,

⁹⁵ D. Maj, *Netarchia – koncepcja demokracji sieciowej* [w:] *Demokracja elektroniczna. Kontrowersje i dylematy*, red. M. Marczevska-Rytko, Lublin 2013, s. 297–300.

⁹⁶ M. Lakomy, *Demokracja 2.0...*, op. cit., s. 131.

całowładność, trwałość, samowładność i nieograniczoność. O doniosłości zasady suwerenności narodu świadczą odniesienia do niej obecne w polskich ustawach zasadniczych począwszy od XX w., a także w kolejnych Strategiach Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (również w tej najnowszej z 2020 r., co dowodzi, że zasada ta nie traci na aktualności).

Badania dotyczące jakości demokracji w Polsce po 1989 r. przeprowadzone zgodnie z listą 40 pytań zaproponowanych przez Davida Beethama wskazują na jej zasadniczo negatywny, choć zróżnicowany charakter. Niemniej jednak prowadzone przez CBOS od ponad 30 lat badania opinii Polaków wskazują jednoznacznie, że demokracja (w porównaniu do wszelkich innych form rządów) cieszy się średnim poparciem prawie trzech czwartych narodu. Z kolei ocena funkcjonowania demokracji w Polsce początkowo była pozytywna u jednej trzeciej narodu, lecz obecnie myśli tak już co drugi Polak.

Rozwój techniki komputerowej sprawił, że fundamentalne zasady demokracji nabierają nowoczesnej jakości. Technologie informacyjne i komunikacyjne dają również nadzieję na przeciwdziałanie problemom współczesnej demokracji takim jak np. mała aktywność obywatelska. Rezultat włączania ich w życie polityczne bywa określany na wiele sposobów – jako demokracja cyfrowa, teledemokracja, cyberdemokracja, elektroniczna demokracja, demokracja wirtualna czy demokracja ery informacji – we wszystkich przypadkach celem podobnych zabiegów jest jednak zwiększenie uczestnictwa obywateli w procesach demokratycznych (tzw. e-partycypacja). Nowe technologie z pewnością podnoszą poziom efektywności komunikacji, przez co ułatwiają proces politycznej mobilizacji, ale nie można jednoznacznie stwierdzić, czy efektem tego będzie zwiększenie ogólnego poziomu partycypacji politycznej. Niemniej jednak stwarzają one pewnego rodzaju szansę na przezwycięzenie panującego obecnie kryzysu demokracji.

2. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza narzędziem demokracji bezpośredniej

Marsyliusz z Padwy w XIV w. uważał, że cały lud powinien być uznawany za prawodawcę, gdyż ludzie chętniej słuchają praw wymyślonych przez nich samych. Celem ustawodawstwa ludowego było więc według niego zapewnienie lepszego funkcjonowania państwa⁹⁷. Nieco inaczej myślał natomiast Alexis de Tocqueville, który w wieku XIX opowiadał się wprawdzie za demokracją przedstawicielską, lecz dostrzegał płynące z niej niebezpieczeństwa. Nie tylko uznawał on demokrację za nieefektywną i kosztowną formę rządów, ale też jej głównego niebezpieczeństwa upatrywał w kształtowaniu się *tyranii większości*, czyli wszechwładzy instytucji ukształtowanych demokratycznie. Obawiał się bowiem, że większość może stanowić prawo niesprawiedliwe, a jedyną możliwością zapobieżenia temu jest stworzenie ciała ustawodawczego, które będzie reprezentowało większość, lecz nie będzie jej całkowicie podporządkowane⁹⁸.

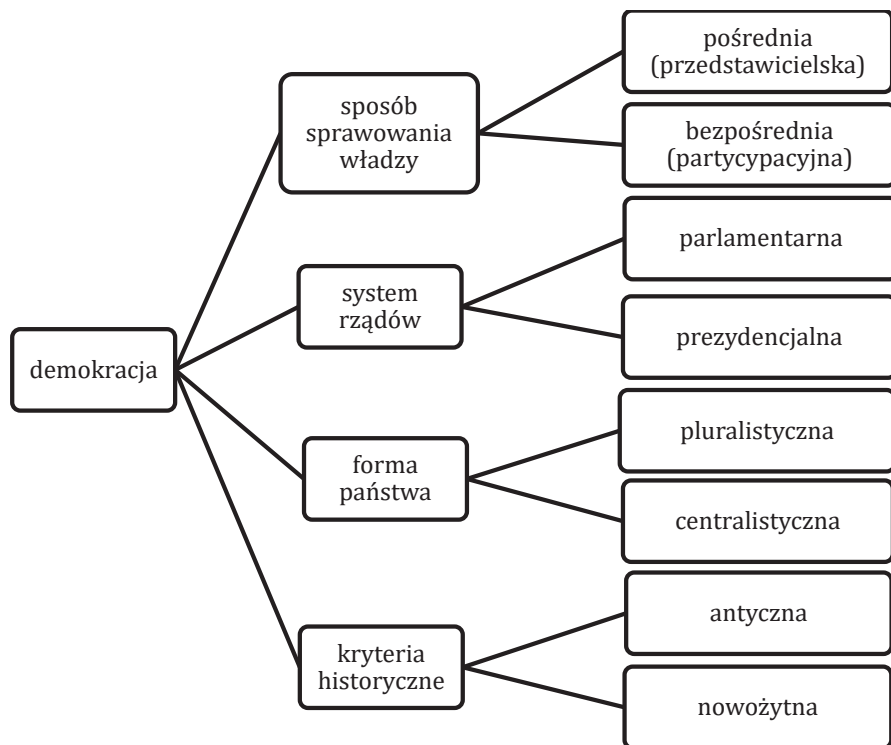
Współcześnie wyróżnia się wiele rodzajów demokracji, wyodrębnianych według rozmaitych kryteriów. W demokracji bezpośredniej władza w państwie należy do zbiorowego podmiotu suwerenności, natomiast w jej formie pośredniej podmiot pozostaje bez zmian, ale władzę sprawuje przez swych przedstawicieli. Przymiotem demokracji parlamentarnej jest trwały i istotny wpływ parlamentu na ustawodawstwo oraz władzę wykonawczą; natomiast w demokracji prezydenckiej to prezydent ma silną pozycję ustrojową, a władza wykonawcza jest odseparowana od władzy ustawodawczej. Demokracja centralistyczna charakteryzuje się jednolitą linią działalności państwa i jego organów w różnych dziedzinach życia politycznego, społecznego i gospodarczego, bez miejsca na pluralizm po podjęciu decyzji lub możliwość jej modyfikacji. Demokracja pluralistyczna jest więc niejako jej przeciwieństwem: jednostka ma w niej zagwarantowane określone prawa (szczególnie polityczne), funkcjonowanie państwa oparte jest na zasadzie podziału władzy, a gospodarka rynkowa oraz wybory są

⁹⁷ A. Kos, *Zasada suwerenności narodu*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” nr 15(2)/2015, s. 39.

⁹⁸ A. Pieniążek, *W sprawie jakości prawa w państwie prawnym* [w:] *Konstytucyjny ustrój państwa*, red. T. Bojarski, E. Gdulewicz, J. Szreniawski, Lublin 2000, s. 226–227.

wolne. Występuje tu również system wielopartyjny i pluralizm partii politycznych. Skupiając się na kryteriach o charakterze historycznym wskazuje się zaś jedynie na dwie demokracje: antyczną (głównie grecką, ze szczególnym wyróżnieniem demokracji ateńskiej) oraz nowożytną, która zaczęła się kształtować w XVI w. (zob. rys. 2.1)⁹⁹.

Rysunek 2.1. Rodzaje demokracji



Źródło: Opracowanie własne na podstawie K. Piech, *Instytucje demokracji bezpośredniej w polskim porządku prawnym*, „Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego” rok XIV, nr 1/2015, s. 122.

Jedno z podstawowych założeń demokratycznego państwa prawa stanowi zasada zwierzchnictwa narodu. We współczesnych demokracjach za podstawowe rozwiązanie przyjmuje się sprawowanie władzy przez naród za pośrednictwem przedstawicieli, których wybrano uprzednio w wyborach powszechnych. Obok tej formy sprawowania władzy konstytucje większości państw europejskich wyróżniają jednakże również demokrację partycypacyjną. Podstawowym założeniem

⁹⁹ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 275–276.

demokracji bezpośredniej jest zagwarantowanie obywatelom możliwości osobistego udziału w procesie sprawowania władzy, np. poprzez obywatelską inicjatywę ustawodawczą lub referendum¹⁰⁰.

Pojęcie demokracji bezpośredniej używane jest zazwyczaj w dwóch aspektach: instytucjonalnym i ogólnoustrojowym. Pierwszy z nich traktuje demokrację bezpośrednią i jej formy instytucjonalne jako jedną z płaszczyzn realizacji idei suwerenności narodu bądź partycypacji społecznej w sprawowaniu władzy publicznej, która występuje obok instytucji demokracji pośredniej (przedstawicielskiej). W tym ujęciu naród (jako suweren) działa zarówno w formie bezpośredniej, jak i pośredniej (przez swych reprezentantów). Demokracja bezpośrednia stanowi tu jeden z elementów szerszego procesu aktywności społecznej w sprawowaniu władzy w państwie. W drugim aspekcie (ogólnoustrojowym) wskazuje się na taki system ustrojowy, w którym obywatele sami rozstrzygają o wszystkich sprawach publicznych istotnych z ich punktu widzenia. Podmiot władzy najwyższej (suweren) rządzi wprost, nie korzystając z żadnego pośrednictwa. W takim systemie brak jest instrumentów oddziaływania społeczeństwa na treść decyzji podejmowanych w sprawach publicznych poprzez organy przedstawicielskie¹⁰¹.

Warunkiem koniecznym istnienia demokracji jest posiadanie przez ogół obywateli praw i wolności, które gwarantują każdemu z nich udział w sprawowaniu władzy. Demokracja nie obejmuje zatem tych osób, które nie mogą korzystać z praw obywatelskich, lub które ich w ogóle nie posiadają. Nie każdy mieszkaniec danego państwa jest więc częścią podmiotu władzy, a nawet wśród pełnoprawnych obywateli nigdy nie występuje jednomyślność. W demokracji władzę sprawuje większość, która bez odpowiednich gwarancji poszanowania praw mniejszości może ją zupełnie zdominować¹⁰². Poczynając od przełomu wieków wiele państw na świecie zaczęło wprowadzać nowe (poza istniejącymi już wyborami) mechanizmy demokracji bezpośredniej. Tym samym więcej osób zyskało możliwość wpływania na rzeczywistość poprzez inicjatywy ustawodawcze. Dodatkowo istniejące instrumenty demokracji pośredniej są stale wzbogacane o elementy demokracji bezpośredniej, tak, aby nadać im większą legitymizację¹⁰³.

W literaturze przedmiotu spotyka się dwa przeciwstawne stanowiska dotyczące stosowania demokracji bezpośredniej, wyrażane przez jej przeciwników i zwolenników. Pierwsza koncepcja, odrzucająca demokrację bezpośrednią,

¹⁰⁰ B. Leśnodorski, M. Ślusarek, *Referendum i obywatelska inicjatywa ustawodawcza – stan obecny i postulaty zmian*, Warszawa 2010, <https://stowarzyszenie.demokracjabezposrednia.pl/node/477> [15.09.2019], s. I.

¹⁰¹ G. Kryszewski, *Konstytucyjne...*, op. cit., s. 170–171.

¹⁰² *Słownik wiedzy...*, op. cit., s. 24.

¹⁰³ R. Büchi, N. Braun, B. Kaufmann, *Przewodnik...*, op. cit., s. 8–9.

wskazuje, że nie jest możliwe sprawowanie władzy przez obywateli z uwagi na brak możliwości spełnienia dwóch kluczowych warunków: jedności czasu i miejsca podejmowania decyzji, a także uczestnictwa przez podmiot suwerenności zbiorowej w całym procesie podejmowania decyzji. Powodem niemożności realnego spełnienia obu tych warunków ma być charakter organizacyjny państw lub ich rozległe terytoria. Druga koncepcja, zwolenników demokracji bezpośredniej, wskazuje natomiast, że wszystkie mechanizmy, które umożliwiają suwerenowi uczestnictwo w podejmowaniu decyzji na jakimkolwiek jego etapie, wypełniają przesłanki partycypacji obywatelskiej. Wśród teoretyków wyodrębniła się również teoria kompromisowa, zakładająca, że za demokrację bezpośrednią uznaje się jedynie taki udział w procesie decyzyjnym, który pozwala suwerenowi na podjęcie ostatecznej i niewzruszalnej decyzji w systemie realizacji władzy publicznej. Ma to najlepiej oddawać współczesne realia¹⁰⁴.

Również samo pojęcie demokracji bezpośredniej nie jest w nauce jednolicie rozumiane. W najwęższym znaczeniu demokracja bezpośrednia realizuje się wówczas, gdy cały zbiorowy podmiot posiadający prawo rozstrzygania o sprawach publicznych podejmuje decyzje zebrany w tym samym miejscu i czasie. W znaczeniu szerszym oznacza ona podejmowanie przez zbiorowego suwerena decyzji władczych (ostatecznych). W najszerszym znaczeniu demokracja bezpośrednia to natomiast możliwość bezpośredniego uczestnictwa w podejmowaniu decyzji dotyczących spraw publicznych przez zbiorowy podmiot władzy¹⁰⁵. Niezależnie od tych rozbieżności demokracja bezpośrednia stanowi jednak fundamentalną instytucję kształtującą państwo demokratyczne i praworządne. W ramach tej instytucji suweren może manifestować swoją wolę w sytuacji, kiedy jego przedstawiciele nie dostrzegają wyrażanych przez niego potrzeb lub je ignorują¹⁰⁶.

Obecnie w demokratycznych państwach prawnych, w których nastąpiła ewolucja demokracji (z politycznej do społecznej) oraz modelu tworzenia prawa (od władczego do negocjacyjnego), rola procedury prawodawczej wzrosła. W państwach będących na zaawansowanym etapie budowy społeczeństwa obywatelskiego dąży się do tworzenia dobrego prawa¹⁰⁷.

¹⁰⁴ S.P. Nalazek, *Prawne formy stosowania instytucji demokracji bezpośredniej na szczeblu jednostek pomocniczych gmin*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” nr 3/2016, s. 19–20.

¹⁰⁵ J. Kuciński, *Demokracja bezpośrednia i jej formy w polskich aktach konstytucyjnych* [w:] *Z historii ustroju i konstytucjonalizmu Polski*, red. D. Makieła, Warszawa 2018, s. 421.

¹⁰⁶ J. Skowyr, *Nowe formy demokracji bezpośredniej w systemie prawa polskiego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 4(32)/2016, s. 122.

¹⁰⁷ A. Bierć, *Proceduralne aspekty tworzenia dobrego prawa* [w:] *Konferencja naukowa „Legislacja w praktyce” (21 lutego 2002 r.)*, oprac. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa–Łódź 2002, s. 82.

Podczas procesu transformacji systemowej formy demokracji bezpośredniej zostały w dosyć szerokim zakresie wprowadzone również do konstytucji poszczególnych państw Europy Środkowo-Wschodniej. Celem zapewnienia tak szerokich możliwości bezpośredniego wykonywania władzy przez lud miało być zwiększenie zainteresowania społeczeństw procesem przemian ustrojowych, a w dalszej kolejności budowa społeczeństwa obywatelskiego. W trakcie takich przemian obywatelska inicjatywa ustawodawcza została skonstytucjonalizowana także w Polsce¹⁰⁸.

Współcześnie bardzo trudno jest realizować demokrację bezpośrednią na poziomie ogólnokrajowym. Ciężko bowiem wyobrazić sobie podejmowanie decyzji przez obywateli zebranych w jednym miejscu w tym samym czasie. Podobnie jest z zagwarantowaniem udziału wszystkich osób uprawnionych do głosu w całym procesie rozstrzygania (a więc od przedstawienia projektu do podjęcia decyzji). Na poziomie ogólnokrajowym jest to niemalże niemożliwe do spełnienia¹⁰⁹. Z uwagi na rozmiary państw oraz ich liczbę ludności bezpośrednie wykonywanie władztwa przez lud nie jest więc obecnie rozwiązaniem typowym. W związku z tym dominujący model stanowi demokracja przedstawicielska, w której lud wyraża swą wolę podczas wyborów, a następnie wyłonieni w nich przedstawiciele wykonują władzę na jego rzecz. Nie oznacza to jednak, że obywatele pozbawieni są możliwości partycypacji bezpośredniej¹¹⁰. Dla przykładu, inicjatywa ludowa w Szwajcarii traktowana jest jako możliwość przyspieszenia zmian politycznych, natomiast referendum odwrotnie: jako przyczyna ich zahamowania poprzez kontrolę rządu i parlamentu¹¹¹.

Jednocześnie „demokracja bezpośrednia pokazuje, gdzie w społeczeństwie coś uwiera”¹¹². Jest ona sposobem na ożywienie polityki i utrzymanie jej w dobrym stanie: za jej pośrednictwem obywatele wymagają bowiem od rządzących o wiele więcej niż w demokracji parlamentarnej. Władze nie mogą opierać się jedynie na poparciu w okresach między wyborami, ale muszą stale walczyć o akceptację dla wielu konkretnych spraw. Na parlament i rząd wywierana jest więc

¹⁰⁸ M. Rachwał, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w Polsce w latach 2001–2005* [w:] *Demokracja bezpośrednia. Wymiar globalny i lokalny*, red. M. Marczevska-Rytko, A.K. Piasecki, Lublin 2010, s. 121–122.

¹⁰⁹ K. Piech, *Instytucje...*, op. cit., s. 122–123.

¹¹⁰ A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli jako instrument bezpośredniej partycypacji społecznej* [w:] *Obywatele decydują. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako narzędzie kształtowania postaw obywatelskich*, red. A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M. Herrmann, Łódź 2012, s. 9.

¹¹¹ R. Büchi, N. Braun, B. Kaufmann, *Przewodnik...*, op. cit., s. 34.

¹¹² Ibidem, s. 34.

większa presja dotycząca informowania o prowadzonej polityce. Ponadto regularne głosowania propagują kulturę polityczną charakteryzującą się partycypacją obywatelską. Efektem takiego działania jest również większe zainteresowanie polityką w mediach, a także wzrost poziomu świadomości i kompetencji politycznych w społeczeństwie. Gdy obywatele biorą udział w tworzeniu prawa, ich wiedza z tego zakresu rośnie, a podjęte decyzje cieszą się większą legitymizacją społeczeństwa¹¹³. Założeniem demokracji bezpośredniej jest sprawowanie władzy osobiście przez ogół uprawnionych do tego obywateli¹¹⁴. Wyborcy poprzez inicjatywy ludowe podejmują decyzje dotyczące polityki i mogą wpływać na jej kształt. Politycy, którzy zostali wyłonieni w wyborach, nie mogą więc zmonopolizować władzy. Tym samym wyraźnie ograniczona jest też możliwość skupienia władzy i kapitału politycznego w rękach niewielkiego establishmentu. Demokracja czysto parlamentarna, w której potężne grupy mogą realizować swoje partykularne interesy kosztem ogółu społeczeństwa, jest mniej ekonomiczna niż system zakładający bezpośredni wpływ obywateli na podejmowanie najważniejszych decyzji¹¹⁵. Instytucje demokracji bezpośredniej wzmacniają demokratyzm systemu ustrojowego państwa i nie stoją w sprzeczności do demokracji przedstawicielskiej, którą uzupełniają, a nie wypierają. Wśród zalet tych instytucji należy wymienić aktywizowanie społeczeństwa oraz kształtowanie jego racjonalnej kultury politycznej¹¹⁶.

W literaturze przedmiotu czytamy również o pojmowaniu idei demokracji bezpośredniej jako ogółu form instytucjonalnych wyrażania woli obywateli, które mają władczy charakter, a więc umożliwiają obywatelom podejmowanie niepodważalnych i ostatecznych decyzji dotyczących spraw publicznych. W tym ujęciu inicjatywa ludowa pozostaje poza ramami demokracji bezpośredniej. Jej istotą jako instytucji wspierającej ideę suwerenności narodu, która umożliwia inspirację i wyrażanie opinii w zakresie sprawowania władzy publicznej, jest bowiem jedynie artykułowanie stanowiska obywateli wobec określonych kwestii społecznych, nie zaś przesądzanie o ich rozwiązaniu¹¹⁷.

Demokracja bezpośrednia posiada wiele zalet, jak np. bardziej równomierne rozłożenie władzy w społeczeństwie. Dzięki niej udział obywateli w polityce może być równy w stosunku do udziału polityków, co zbliża obie grupy do siebie

¹¹³ Ibidem, s. 61–65.

¹¹⁴ B. Naleziński, *Formy demokracji bezpośredniej* [w:] *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2014, s. 207.

¹¹⁵ R. Büchi, N. Braun, B. Kaufmann, *Przewodnik...*, op. cit., s. 87, 98.

¹¹⁶ G. Kryszewski, *Instytucje demokracji bezpośredniej* [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. S. Bożyk, Białystok 2020, s. 161.

¹¹⁷ G. Kryszewski, *Konstytucyjne...*, op. cit., s. 175.

i wpływa pozytywnie na ich wzajemne relacje. Na demokracji bezpośredniej zyskują również mniejszości narodowe, których głos może zostać wysłuchany. Taki system prowadzi do zmniejszenia ryzyka przemocy w sytuacji konfliktu, a ponadto pomaga w zidentyfikowaniu nierozwiązanych problemów społecznych, sprzyja integracji społecznej i zwiększa poziom legitymizacji podjętych decyzji. Kolejnym argumentem przemawiającym za demokracją bezpośrednią jest sprzyjanie ochronie praw człowieka. Nie tylko ludzie przyzwyczajeni do działania w sposób demokratyczny są mniej podatni na pokusy autorytarne, ale też dynamiczna siła demokracji bezpośredniej stanowi przeciwwagę dla zamysłów oligarchicznych. Dzięki niej obywatele mogą w sposób bardziej skuteczny kontrolować rząd i parlament, całość polityki jest bardziej „otwarta”, a decyzje polityczne bardziej transparentne. Pozytywny jest również jej wpływ na jakość sfery publicznej. W dobrze rozwiniętej demokracji bezpośredniej obywatele poza sprzeciwianiem się decyzjom władz mogą proponować konstruktywne rozwiązania oraz innowacje. Sam proces decyzyjny nie jest szybki, to jednak lepiej zabezpiecza go przed błędami politycznymi. Dzięki większemu poziomowi legitymizacji podjętych decyzji wzrasta też efektywność ich realizacji. Demokracja bezpośrednia może zatem być metodą na zwiększenie instytucjonalnej legitymizacji całego systemu politycznego¹¹⁸.

Jak dowodzi Radosław Markowski,

Obywatele są tym bardziej zadowoleni z bezpośredniej formy wpływania na decyzje polityczne, im częściej jest ona w danym kraju praktykowana. Inaczej rzecz ujmując, demokracja bezpośrednia ma polityczne wsparcie obywateli, gdy jest cechą konstytutywną systemu politycznego, a nie tam, gdzie funkcjonuje niejako „obok” niego. To ważne, wszak obywatele powinni być zadowoleni z formy czy modelu demokracji, w jakim żyją¹¹⁹.

Z jednej strony demokracja bezpośrednia ma więc być remedium na wady demokracji przedstawicielskiej, a zaangażowanie obywateli i ich czujność mają stanowić przeszkodę dla wykształcenia się dyktatury. Z drugiej strony, kryterium rozstrzygania spraw przez większość obywateli nie zawsze jest jednak gwarancją wyboru najlepszego rozwiązania¹²⁰.

¹¹⁸ R. Büchi, N. Braun, B. Kaufmann, *Przewodnik...*, op. cit., s. III–II2.

¹¹⁹ R. Markowski, *Demokracja...*, op. cit., s. 72.

¹²⁰ P. Kimla, *Partycypacja – cienie dogmatu polityki w systemach demokratycznych* [w:] *Partycypacja polityczna*, red. M. Marczevska-Rytko, D. Maj, Lublin 2020, s. 71.

2.1. Instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej

Inicjatywa obywatelska jest formą demokracji bezpośredniej polegającą na uprawnieniu pewnej grupy obywateli do przedłożenia wskazanemu organowi państwa wniosku, jakim może być np. projekt Konstytucji lub ustawy¹²¹. Inicjatywę ludową kwalifikuje się do demokracji semi-bezpośredniej, która łączy w sobie cechy demokracji pośredniej oraz przedstawicielskiej. Wynika to z faktu, że inicjatywa ludowa nie wiąże parlamentu, ponieważ jej wykonanie rodzi co najwyżej obowiązek rozpatrzenia przez niego zgłoszonego wniosku¹²². Każde postępowanie, które zmierza do uchwalenia ustawy, wszczyna się z chwilą wykonania inicjatywy ustawodawczej, stanowiącej pierwszy etap rozbudowanej procedury ustawodawczej¹²³.

Współcześnie funkcjonująca inicjatywa ludowa (powszechna) pojawiła się po raz pierwszy w XVIII w. we Francji, w przepisach konstytucji jakobińskiej z 1793 r. W podobnym czasie odwołania do inicjatywy ludowej pojawiały się również w niektórych stanach USA oraz w projekcie konstytucji Meksyku z 1835 r.¹²⁴. W rozwoju obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej pomogło też wprowadzenie tego rozwiązania w kantonach Szwajcarskich w 1845 r. (jako pierwszy uwzględnił je kanton Vaud¹²⁵) oraz na szczeblu stanowym w Stanach Zjednoczonych Ameryki (począwszy od stanu Dakota w 1898 r.). W Niemczech uregulowanie konstytucyjne inicjatywy ludowej po raz pierwszy nastąpiło natomiast w 1919 r., w Konstytucji weimarskiej¹²⁶.

Współcześnie inicjatywę ludową opisuje się jako jedno z narzędzi demokracji bezpośredniej – pozostałe z nich to zgromadzenie ludowe (zebranie wszystkich członków danej wspólnoty, którzy uprawnieni są do podejmowania decyzji), weto ludowe (wyrażenie dezaprobaty wobec aktu prawnego uchwalonego przez uprawnione organy państwa), referendum (rozstrzyganie spraw o doniosłym znaczeniu dla państwa przez ogół uprawnionych lub jego część w drodze głosowania) i konsultacje ludowe (wyrażenie opinii członków danej zbiorowości

¹²¹ A.K. Piasecki, *Inicjatywa...*, op. cit., s. 47.

¹²² P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Warszawa 2006, s. 32.

¹²³ S. Bożyk, *Konstytucyjne ramy inicjatywy ustawodawczej w parlamencie Rzeczypospolitej Polskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” t. XL/2018, s. 430.

¹²⁴ M. Musiał-Karg, *Czym jest demokracja bezpośrednia?* [w:] *Uwarunkowania i mechanizmy partycypacji politycznej*, red. M. Rachwał, Poznań 2017, s. 40; K. Eckhardt, *Instytucja...*, op. cit., s. 110.

¹²⁵ B. Naleziński, *Formy...*, op. cit., s. 211.

¹²⁶ K. Eckhardt, *Instytucja...*, op. cit., s. 110.

poprzez głosowanie w danej sprawie)¹²⁷. W literaturze przedmiotu pojawiają się dwie interpretacje takiego ujęcia: rozumienie szerokie oraz wąskie¹²⁸. W pierwszej z nich inicjatywa obywatelska swym zakresem obejmuje inicjatywę konstytucyjną i ustawodawczą oraz weto ludowe¹²⁹. Rozumienie wąskie inicjatywy obywatelskiej ujmuje ją natomiast jako uczestnictwo w procesie podejmowania decyzji, które polega na ułatwieniu sprecyzowanej liczbie członków ludu lub narodu zainicjowania postępowania ustawodawczego¹³⁰. **W obrębie niniejszej publikacji pojęcie inicjatywy obywatelskiej stosuje się w znaczeniu wąskim.**

Istnieją także różne klasyfikacje rodzajów inicjatywy obywatelskiej. *Inicjatywa sformułowana* polega na poddaniu konkretnego projektu aktu pod głosowanie. Taka praktyka daje gwarancję, że przynajmniej początkowa treść projektu będzie tożsama z wolą jego twórców. Jej podstawową wadą jest jednak większy nakład pracy niż w przypadku inicjatywy ogólnej, co może stanowić zbyt duże wyzwanie dla grup nieposiadających odpowiedniego zaplecza prawnego i finansowego. *Inicjatywa niesformułowana* polega na zasygnalizowaniu podmiotom uprawnionym do wykonywania inicjatywy ustawodawczej chęci przyjęcia określonych postulatów regulacji ustawodawczych¹³¹. Wadą tego rozwiązania jest brak pewności realizacji pierwotnych zamierzeń wnioskodawców. *Inicjatywa pośrednia* stanowi jedynie zapoczątkowanie drogi legislacyjnej prowadzonej przez organ przedstawicielski państwa; obywatele tracą w niej zatem kontrolę nad projektem z chwilą wniesienia go skutecznie do ciała ustawodawczego. *Inicjatywa bezpośrednia* kieruje projekt aktu pod ostateczne głosowanie referendalne. W tym przypadku obywatele mają możliwość niewyrażenia zgody na zmiany wprowadzane przez parlament¹³². O *inicjatywie obywatelskiej pierwotnej* można natomiast mówić, kiedy jej treść nie jest zbliżona do treści projektów będących w trakcie realizacji w izbie ustawodawczej¹³³ (zob. tab. 2.1).

¹²⁷ Ł. Buczkowski, *Instytucje demokracji bezpośredniej* [w:] *Prawo konstytucyjne RP (instytucje wybrane)*, red. J. Buczkowski, Przemyśl-Rzeszów 2012, s. 122–125.

¹²⁸ A.K. Piasecki, *Inicjatywa...*, op. cit., s. 47.

¹²⁹ W. Skrzydło, *Prawo konstytucyjne*, Lublin 1996, s. 128–129.

¹³⁰ M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia...*, op. cit., s. 122.

¹³¹ L. Garlicki, *Sejm i Senat artykuł 118...*, op. cit., s. 12.

¹³² A. Ciżyńska, R. Pałosz, *Czy rzeczywiście wszyscy jesteśmy suwerenem? Realizacja mechanizmów demokracji bezpośredniej w polskiej rzeczywistości prawnej i społecznej*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” nr 8/2017, s. 12; M. Zieliński, *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej* [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 488–489.

¹³³ M. Jabłoński, *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej* [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 646–648.

Tabela 2.1. Formy inicjatywy obywatelskiej

KRYTERIUM	FORMA INICJATYWY OBYWATELSKIEJ	
Kryterium terytorialne	Inicjatywa ogólnokrajowa	Inicjatywa lokalna
Kryterium podmiotowe	Inicjatywa ustawodawcza	Inicjatywa konstytucyjna
Kryterium formalne	Inicjatywa sformułowana	Inicjatywa niesformułowana (ogólna)
Kryterium proceduralne	Inicjatywa pośrednia	Inicjatywa bezpośrednia
Moment podjęcia inicjatywy	Inicjatywa pierwotna	Inicjatywa wtórna

Źródło: Opracowanie własne na podstawie A.K. Piasecki, *Inicjatywa...*, op. cit., s. 47; S. Grabowska, *Inicjatywa...*, op. cit., s. 174–175.

Ratio legis wprowadzenia obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej jest teza mówiąca o konieczności przedstawicielskiego charakteru demokracji z uwagi na rozmiary oraz wewnętrzne zróżnicowanie współczesnego państwa. W takich warunkach należało umożliwić społeczeństwu oddziaływanie na proces sprawowania władzy w inny sposób niż sam wybór członków izb parlamentu lub ewentualnie niektórych organów władzy wykonawczej. Za dodatkowy powód wprowadzenia inicjatywy ludowej uznaje się też postępującą alienację polityków (spędzających sporo czasu w stolicy kraju) względem wyborców, która może prowadzić do niezrozumienia ich dążeń i postulatów. Ponadto dynamika zmieniającego się współcześnie świata i fakt, że wybory ogólnokrajowe odbywają się jedynie raz na kilka lat, powoduje rozbieżności pomiędzy oczekiwaniami znacznej części społeczeństwa a sposobem bieżącego sprawowania władzy¹³⁴.

Pojęcie inicjatywy ustawodawczej nie budzi poważnych kontrowersji w doktrynie prawa¹³⁵. Jak sama nazwa wskazuje, inicjatywa ustawodawcza związana jest z procedurą uchwalania ustaw¹³⁶. W sensie materialnym inicjatywa ustawodawcza to początkowa faza postępowania ustawodawczego, a więc początek prac nad projektem aktu prawotwórczego¹³⁷. Pod pojęciem *ustawy* rozumie się

¹³⁴ M. Zieliński, *Obywatelskie...*, op. cit., s. 485–486.

¹³⁵ P. Chybalski, *Sejm i Senat – komentarz do art. 118 Konstytucji [w:] Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 464.

¹³⁶ M. Kruk, *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” nr 2(25)/1998, s. 10.

¹³⁷ R. Balicki, *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniu ustawodawczym*, Wrocław 2001, s. 59.

akt parlamentu o charakterze normatywnym, który zajmuje najwyższe miejsce w systemie źródeł prawa krajowego, lecz jest podporządkowany konstytucji. Tego typu akt prawny ma nieograniczony zakres przedmiotowy i zostaje przyjęty w procedurze ustawodawczej, której podstawowe etapy są unormowane w konstytucji¹³⁸. Zawarte w ustawie przepisy muszą być ogólne, a więc normować zachowania pewnej klasy adresatów, a nie poszczególnych podmiotów oznaczonych indywidualnie (zasada generalności). Dodatkowo normy ustawowe nie mogą zawierać rozstrzygnięć w sprawach jednostkowych, natomiast ich skutki prawne muszą być związane z zaistnieniem określonej grupy faktów natury prawnej (zasada abstrakcyjności)¹³⁹.

Wielu autorów zajmujących się prawem konstytucyjnym formułuje własne definicje inicjatywy ustawodawczej, są one jednak do siebie bardzo podobne. Inicjatywa ustawodawcza opisywana jest jako:

- „prawo konstytucyjnie określonych podmiotów do wnoszenia projektów ustaw do Sejmu z tym skutkiem, że Sejm staje się zobowiązany do rozpatrzenia tych projektów w szczególnej procedurze” (Lech Garlicki¹⁴⁰);
- czynność prawna rodząca „obowiązek określonych organów sejmowych do poddania tego projektu pracom parlamentarnym” (Zdzisław Czeszejko-Sochacki¹⁴¹);
- „prawo wnoszenia do parlamentu projektu ustawy przez określone podmioty ze skutkiem prawnym, polegającym na wszczęciu postępowania ustawodawczego” (Marcin Kudej¹⁴²);
- „przysługująca określonym prawnie (najczęściej konstytucyjnie) podmiotom, kompetencja do przedłożenia parlamentowi projektu ustawy z tym skutkiem prawnym, że parlament zobowiązany jest ten projekt przyjąć i rozpatrzyć w przewidzianym trybie” (Józef Repel¹⁴³, Mariusz Jabłoński¹⁴⁴, Jerzy Buczkowski¹⁴⁵);

¹³⁸ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998, s. 13.

¹³⁹ M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, *Postępowanie...*, op. cit., s. 28.

¹⁴⁰ L. Garlicki, Artykuł 118 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa, 2001, s. 12.

¹⁴¹ Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 223.

¹⁴² M. Kudej, *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji*, Katowice 1995, s. II.

¹⁴³ J. Repel, *Sejm i Senat* [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 198.

¹⁴⁴ M. Jabłoński, *Prawo inicjatywy ustawodawczej* [w:] *Słownik wiedzy o Sejmie*, red. A. Preisner, Warszawa 2001, s. 133.

¹⁴⁵ J. Buczkowski, *Sejm – Senat – Zgromadzenie Narodowe* [w:] *Prawo konstytucyjne RP (instytucje wybrane)*, red. J. Buczkowski, Przemyśl-Rzeszów 2012, s. 211.

- „prawo przedkładania organowi uprawnionemu do uchwalania ustaw (organowi ustawodawczemu) projektów ustaw z określonym skutkiem prawnym, jakim miał być obowiązek poddania tak wniesionego projektu pod obrady parlamentu” (Aleksander Patrzalek i Andrzej Szmyt¹⁴⁶);
- „prawo wniesienia do Sejmu projektu ustawy [...] z takim skutkiem, że jeśli projekt odpowiada wymogom Konstytucji i innych przepisów prawa (na przykład regulaminu Sejmu), należy nadać mu bieg ustawodawczy” (Piotr Winczorek¹⁴⁷).

Wskazane wyżej definicje są uniwersalne, i dlatego pomimo upływu wielu lat od ich sformułowania nie uległy dezaktualizacji [K.D.]. Wskazuje się w nich na dwie podstawowe cechy prawa inicjatywy ustawodawczej, a więc przedłożenie projektu przez uprawniony podmiot oraz obowiązek poddania projektu do rozpatrzenia przez Sejm. Należy jednak dodać, że rozpatrzenie projektu nie jest równoznaczne z jego uchwaleniem¹⁴⁸. O ile więc korzystanie z prawa do inicjowania postępowania ustawodawczego należy do sfery swobodnej decyzji każdego uprawnionego konstytucyjnie podmiotu, o tyle po stronie Sejmu brak jest swobody decyzyjnej dotyczącej tego, który rodzaj inicjatywy powinien przejść do dalszych etapów prac legislacyjnych¹⁴⁹. Przedmiotem inicjatywy ustawodawczej musi być projekt ustawy, który jest poprawny pod kątem formalnym, a więc stanowi zbiór przepisów prawa (zamiast postulatów uregulowania danej kwestii) – jednym słowem, jest gotowy do uchwalenia¹⁵⁰.

Prawo inicjatywy ustawodawczej należy pojmować oddzielnie od *inicjatywy ustawodawczej*. To pierwsze pojęcie odnosi się do inicjatywy ustawodawczej w wąskim rozumieniu i dotyczy wyłącznie czynności, która polega na wniesieniu projektu ustawy do Sejmu. Sformułowanie „inicjatywa ustawodawcza” odwołuje się natomiast do szerokiego rozumienia pojęcia i traktowane jest jako kategoria bardziej socjologiczna niż prawna. Odnosi się nie tylko do samego momentu wnoszenia projektu ustawy do parlamentu: obejmuje również wszystkie czynności, które ten moment poprzedzają i są nie tylko uregulowane prawnie, jak np. czynności o charakterze faktycznym (sygnalizacja potrzeby uchwalenia określonej ustawy czy też prace nad projektem), dokonywane przez dowolne podmioty (zarówno te, które posiadają prawo wykonywania inicjatywy ustawodawczej, jak

¹⁴⁶ A. Szmyt, A. Patrzalek, *Pojęcie prawa inicjatywy ustawodawczej* [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzciński, Warszawa 1994, s. 117.

¹⁴⁷ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 254.

¹⁴⁸ P. Chybalski, *Sejm...*, op. cit., s. 464.

¹⁴⁹ M. Stębel, *O możliwości odrzucenia projektu ustawy w trakcie pierwszego czytania*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” nr 1(21)/2009, s. 73.

¹⁵⁰ P. Chybalski, *Sejm...*, op. cit., s. 465.

również te pozbawione tej możliwości: np. związki zawodowe, partie polityczne, osoby prywatne)¹⁵¹.

Zgodnie z opinią Trybunału Konstytucyjnego „istotą inicjatywy ustawodawczej jest to, że jej wniesienie uruchamia postępowanie w celu rozpatrzenia projektu, a więc treści proponowane w inicjatywie muszą być poddane pełnej procedurze parlamentarnej, zanim dojdzie do jej uchwalenia”. Inicjatywa ustawodawcza w ocenie Trybunału Konstytucyjnego jest „samodzielną propozycją legislacyjną, dotyczącą unormowania zagadnień objętych jej przedmiotem, a przedmiotowe ramy inicjatywy zależą w zasadzie od uznania jej autorów”. W cytowanym orzeczeniu Trybunał stwierdził dalej, że „realizacja inicjatywy ustawodawczej polega na przedłożeniu tekstu projektowanej ustawy w takiej postaci, aby nadawał się on do uchwalenia bez konieczności dokonywania w nim jakichkolwiek zmian. Wnoszony do Sejmu przez uprawniony podmiot projekt ustawy winien więc przede wszystkim odpowiadać tradycyjnie przyjętym w Polsce zasadom redagowania ustaw (w zakresie systematyki, sposobu numeracji poszczególnych części projektu)”¹⁵². Trybunał wskazał także, iż „wynikającemu z Konstytucji uprawnieniu do inicjatywy ustawodawczej odpowiada ciężąca na Sejmie powinność rozpatrzenia wniesionego projektu”¹⁵³.

Prawo obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej znalazło szczególne miejsce w konstytucjach wielu państw demokratycznych. Rozumiane jest jako instrument wpływający na kształt ustawodawstwa, czego konsekwencją jest wzmacnianie społeczeństwa obywatelskiego¹⁵⁴. Instytucja inicjatywy ludowej „ma stanowić lek na niektóre z niedoskonałości demokracji”¹⁵⁵. Postrzega się ją jako nie-władczą formę sprawowania władzy, gdyż nie ma ona charakteru rozstrzygającego. Fakt, że jednostka lub określona grupa mają możliwość zgłoszenia własnego projektu aktu prawnego pod obrady parlamentu¹⁵⁶, sprawia, że jest to wniosek skierowany *de facto* przez lud do ludu¹⁵⁷. Interesy jednostek (jakie mogą być wyrażone w drodze inicjatywy ustawodawczej) muszą być obowiązkowo szanowane przez ustawodawcę – jest to ważny element zasady zaufania

¹⁵¹ J. Wawrzyniak, *Inicjatywa ustawodawcza – teoria, prawo, praktyka* [w:] *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, red. J. Wawrzyniak, Warszawa 2005, s. 12.

¹⁵² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 1999 r., sygn. akt K 25/98.

¹⁵³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03.

¹⁵⁴ M. Borkowski, B. Przywora, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w polskim porządku prawnym – próba oceny z perspektywy praktyki parlamentarnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” rok LXXX, z. 2/2018, s. 19.

¹⁵⁵ M. Zieliński, *Obywatelskie...*, op. cit., s. 487.

¹⁵⁶ Ibidem, s. 485–487.

¹⁵⁷ M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia...*, op. cit., s. 122.

obywatela do państwa oraz prawa¹⁵⁸. Skutkiem prawnym umożliwienia obywatelom zgłoszenia do Sejmu projektu ustawy jest obowiązek rozpatrzenia tegoż projektu przez adresata inicjatywy¹⁵⁹. Sejm nie jest jednak zobowiązany do choćby częściowego zaaprobowania projektu w formie, jaką zaprezentowali wnioskodawcy¹⁶⁰.

2.2. Międzynarodowy wymiar obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej

Instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej znana jest w wielu państwach europejskich. Artykuł 41 ust. 2 konstytucji Austrii z 1920 r. uprawnia 100 tys. wyborców lub jedną szóstą uprawnionych do głosowania w każdym z co najmniej trzech krajów do przedłożenia Radzie Narodowej wniosku inicjatywy ludowej, którą rozpatruje później Federalna Komisja Wyborcza. Konstytucja Austrii wskazuje jedynie na obowiązek posiadania przez obywatela w dniu złożenia wniosku praw wyborczych do Rady Narodowej oraz miejsca stałego pobytu w gminie, która położona jest na terytorium federacji. Wskazuje wprost, że inicjatywa ludowa musi być złożona w formie projektu ustawy i może dotyczyć spraw regulowanych w drodze ustawy federalnej¹⁶¹. Praktyka korzystania przez obywateli Austrii z inicjatywy ludowej ma dosyć długie korzenie, jednakże zdecydowana większość takich projektów upadła z uwagi na zebranie zbyt małej liczby podpisów¹⁶². Dane Ministerstwa Spraw Zagranicznych Austrii z lat 1964–2016 mówią o zgłoszeniu jedynie 38 inicjatyw ludowych, przy czym wymaganą liczbę podpisów uzyskały 32 z nich¹⁶³. Daje to niespełnia jedną inicjatywę zgłoszoną przez obywateli z odpowiednią liczbą podpisów rocznie, co świadczy o małym zainteresowaniu tą formą demokracji bezpośredniej [K.D.]. Badania przeprowadzone przez Georga Aichholzera i Doris Allhutter

¹⁵⁸ M. Borkowski, B. Przywora, *Obywatelska...*, op. cit., s. 20.

¹⁵⁹ J. Szymanek, *Ludowa inicjatywa ustawodawcza (Uwagi de lege lata)*, „Państwo i Prawo” nr 3/2001, s. 52.

¹⁶⁰ M. Zieliński, *Obywatelskie...*, op. cit., s. 485.

¹⁶¹ Federalna ustawa konstytucyjna Republiki Austrii z dnia 1 października 1920 r., tłum. P. Czarny, B. Naleziński, Warszawa 2004, art. 41 ust. 2.

¹⁶² A. Rytel-Warzocha, P. Uziębło, *Obywatele decydują. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako narzędzie kształtowania postaw obywatelskich*, Łódź 2012, s. 19.

¹⁶³ P. Rejs, *Instrumenty demokracji bezpośredniej w Republice Austrii ze szczególnym uwzględnieniem referendum konsultacyjnego* [w:] *Instytucje demokracji bezpośredniej w praktyce*, red. O. Hałub, M. Jabłoński, M. Radajewski, Wrocław 2016, s. 167.

dowodzą marginalnego uczestnictwa obywateli (zwłaszcza poprzez e-partycypację) w austriackim systemie politycznym¹⁶⁴.

Konstytucja Włoch z 1947 r. w artykuł 71 ust. 2 uprawnia minimum 50 tys. wyborców do zgłoszenia wniosku inicjatywy ustawodawczej. Projekt inicjatywy ludowej musi przyjąć formę zredagowaną w artykułach i zostać przedłożony do jednej z izb, która następnie przekazuje go do komisji. Izba zajmuje się uchwalaniem projektu poprzez głosowanie kolejno nad poszczególnymi artykułami oraz, w głosowaniu końcowym, nad jego całością¹⁶⁵. Niestety instytucja inicjatywy ludowej we Włoszech nie funkcjonuje zbyt dobrze. Dla przykładu, w okresie od marca 2013 r. do stycznia 2015 r. obywatele wnieśli 32 projekty, lecz żaden z nich nie został ostatecznie przyjęty¹⁶⁶.

Konstytucja Macedonii z 1991 r. w artykuł 71 ust. 1 nadaje uprawnienie wystąpienia z inicjatywą ludową grupie co najmniej 10 tys. wyborców¹⁶⁷. Konstytucja Rumunii z 1991 r. w artykuł 73 ust. 1 uprawnia do przedłożenia inicjatywy ustawodawczej minimum 250 tys. obywateli mających czynne prawo wyborcze. Zawiera ona jednak pewne obostrzenia dotyczące pochodzenia wyborców z co najmniej jednej czwartej województw kraju. Dodatkowo w każdym z tych województw powinno być zebranych minimum 10 tys. podpisów obywateli popierających inicjatywę. Wnioski ustawodawcze obywateli muszą być sporządzone w formie wymaganej dla projektów ustaw. Obywatele nie mogą też przedkładać projektu inicjatywy ludowej dotyczącej spraw fiskalnych, spraw o charakterze międzynarodowym, amnestii ani ułaskawienia¹⁶⁸.

Konstytucja Słowenii z 1991 r. w artykuł 88 przewiduje możliwość wniesienia projektu ustawy przez co najmniej 5 tys. wyborców¹⁶⁹. Spośród form demokracji bezpośredniej w Słowenii obywatele chętniej wybierają jednak skorzystanie z referendum niż z obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej¹⁷⁰.

¹⁶⁴ G. Aichholzer, D. Allhutter, *Public Policy on eParticipation in Austria* [in:] *Electronic Participation*, eds. A. Macintosh, E. Tambouris, Springer-Berlin-Heidelberg 2009, s. 10.

¹⁶⁵ Konstytucja Republiki Włoskiej z dnia 22 grudnia 1947 r., tłum. Z. Witkowski, Warszawa 2004, art. 71 ust. 2 w zw. z art. 72 ust. 1.

¹⁶⁶ K. Daniel, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza we Włoszech* [w:] *Zagadnienia aktualnie poruszane przez młodych naukowców*, red. K. Piech, Kraków 2019, s. 263.

¹⁶⁷ Konstytucja Republiki Macedonii z dnia 17 listopada 1991 r., tłum. T. Wójcik, Warszawa 1999, art. 71 ust. 1.

¹⁶⁸ Konstytucja Rumunii z dnia 21 listopada 1991 r., tłum. A. Cosma, Warszawa 1996, art. 73 ust. 1–4.

¹⁶⁹ Konstytucja Republiki Słowenii z dnia 23 grudnia 1991 r., tłum. P. Winczorek, M. Wójcik, Warszawa 1994, art. 88.

¹⁷⁰ K. Daniel, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w Słowenii* [w:] *Dylematy badań naukowych w różnych dziedzinach*, red. S. Ejdys, M. Orłowski, A. Struga, Waleńców 2019, s. 144.

Konstytucja Litwy z 1992 r. w artykule 68 ust. 2 stanowi, że inicjatywa ustawodawcza przysługuje 50 tys. obywateli, którzy mają prawa wyborcze. Mogą oni wnieść projekt ustawy do Sejmu, a ten zobowiązany jest go rozpatrzyć¹⁷¹. Obywatele Litwy skorzystali z możliwości wykonania inicjatywy ustawodawczej jedynie sześć razy, i tylko w jednym przypadku obywatelski projekt ustawy został uchwalony. Prawdopodobnie na jego uchwalenie wpływ miało poparcie Litewskiej Partii Socjaldemokratycznej¹⁷².

Konstytucja Szwajcarii z 1999 r. w artykule 139 ust. 1–6 uprawnia 100 tys. wyborców do wystąpienia z żądaniem częściowej zmiany konstytucji. Inicjatywa ludowa dotycząca tej materii może przybrać formę zredagowanego projektu lub propozycji o charakterze ogólnym¹⁷³. W przypadku projektu zredagowanego jest on przedstawiany kantonom i narodowi pod głosowanie. Następnie Zgromadzenie Narodowe zaleca przyjęcie inicjatywy bądź jej odrzucenie. W przypadku zalecenia odrzucenia Zgromadzenie Narodowe może przedstawić projekt przeciwny. Naród i kantony głosują nad inicjatywą ludową oraz projektem przeciwnym w tym samym czasie, przy czym uprawnieni do głosowania mogą udzielić poparcia dla obu projektów. Wyborcy mogą również wskazać, któremu projektowi nadają pierwszeństwo w sytuacji, gdyby obie propozycje zostały przyjęte. Jeśli jedna propozycja uzyska większość w głosowaniu kantonów, a druga w głosowaniu ludowym, wówczas żadna z nich nie wchodzi w życie. W przypadku inicjatywy w formie propozycji o charakterze ogólnym konstytucja przewiduje natomiast nieco inną procedurę. Zgromadzenie Narodowe przygotowuje wówczas częściową zmianę zgodną z postulowaną inicjatywą, a następnie przedstawia ją pod głosowanie kantonom i narodowi. Naród rozstrzyga, czy inicjatywie tej należy nadać bieg. W przypadku zgody narodu Zgromadzenie Narodowe przygotowuje odpowiedni projekt¹⁷⁴.

Konstytucja Hiszpanii z 1978 r. w artykule 87 ust. 3 uprawnia co najmniej 500 tys. wyborców do przedstawienia wniosku ustawodawczego inicjatywy ludowej. Zakres przedmiotowy inicjatywy nie może jednak obejmować spraw podatkowych, prawa łaski, spraw odnoszących się do stosunków międzynarodowych ani tych należących do właściwości ustaw organicznych¹⁷⁵. Praktyka ustrojowa

¹⁷¹ Konstytucja Republiki Litewskiej z dnia 25 października 1992 r., tłum. H. Wisner, Warszawa 2006, art. 68 ust. 2.

¹⁷² A. Rytel-Warzocha, P. Uziębło, *Obywatele...*, op. cit., s. 33.

¹⁷³ Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r., tłum. Z. Czeszejko-Sochacki, Warszawa 2000, art. 139 ust. 1–2.

¹⁷⁴ Ibidem, art. 139 ust. 4–6.

¹⁷⁵ Konstytucja Hiszpanii z dnia 27 grudnia 1978 r., tłum. T. Mołdawa, Warszawa 1993, art. 87 ust. 3.

pokazuje natomiast, że zdecydowana większość podejmowanych inicjatyw kończy się fiaskiem. Od listopada 1982 r. do kwietnia 2007 r. zarejestrowano 45 inicjatyw, co daje niespełna dwa projekty rocznie. W 40 spośród wszystkich zgłoszonych projektów rozpoczęto zbieranie podpisów, ale w przypadku 15 z nich nie udało się zebrać ich odpowiedniej liczby w wyznaczonym terminie. Kolejne 15 projektów nie przeszło kontroli legalności, natomiast jeden projekt obywatelski został przez wnioskodawcę wycofany. Tak więc pod głosowanie poddano zaledwie osiem projektów, z czego tylko jeden został przyjęty. Za prawdopodobne przyczyny niskiej skuteczności inicjatywy ludowej w Hiszpanii uznaje się: duże ograniczenia przedmiotowe wystąpienia z projektem ustawy, trudności w zebraniu wymaganej liczby 500 tys. podpisów w wyznaczonym terminie oraz negatywny stosunek deputowanych do projektów obywatelskich¹⁷⁶.

Konstytucja Łotwy z 1922 r. w artykule 65 uprawnia do wystąpienia z projektem ustawy do Sejmu nie mniej niż jedną dziesiątą wyborców¹⁷⁷. Konstytucja Słowacji z 1992 r. w artykule 95 ust. 1 uprawnia do przedłożenia projektu ustawy Radzie Narodowej Republiki Słowacji 350 tys. obywateli¹⁷⁸. Konstytucja Albanii z 1998 r. w artykule 81 ust. 1 stanowi zaś, że inicjatywa ustawodawcza przysługuje grupie 20 tys. wyborców¹⁷⁹.

Konstytucja Portugalii z 1976 r. w artykule 167 ust. 1 przyznaje prawo inicjatywy ustawodawczej grupie obywateli, którzy posiadają prawo wybierania, a regionalnym zgromadzeniom ustawodawczym kompetencje wyłączne z zakresu inicjatywy ustawodawczej w sprawach dotyczących regionów autonomicznych. Zarówno warunki, jak i zasady dotyczące inicjatywy ludowej określa ustawa¹⁸⁰.

We wszystkich wymienionych państwach prawo poparcia inicjatywy ludowej zostało przyznane osobom, które posiadają czynne prawo wyborcze¹⁸¹. Jeżeli chodzi o formę inicjatywy ludowej, zdecydowana większość państw Unii Europejskiej (aż 12 z 14 krajów) przyjęło tę sformułowaną. Wyjątki stanowią Węgry, które dopuszczają formę niesformułowaną, oraz Liechtenstein, gdzie występują obie formy. Biorąc pod uwagę skutek, większość państw zdecydowała się na wprowadzenie rozwiązania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej pośredniej

¹⁷⁶ A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, *Obywatele...*, op. cit., s. 24–25.

¹⁷⁷ Konstytucja Republiki Łotewskiej z dnia 15 lutego 1922 r., tłum. L. Gołubiec, Warszawa 2001, art. 65.

¹⁷⁸ Konstytucja Republiki Słowackiej z dnia 1 września 1992 r., tłum. K. Skotnicki, Warszawa 2003, art. 95 ust. 1.

¹⁷⁹ Konstytucja Republiki Albanii z dnia 21 października 1998 r., tłum. D. Horodyska, E. Lloha, Warszawa 2001, art. 81 ust. 1.

¹⁸⁰ Konstytucja Republiki Portugalskiej z dnia 2 kwietnia 1976 r., tłum. A. Wojtyczek-Bonnand, Warszawa 2000, art. 167 ust. 1.

¹⁸¹ A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, *Obywatele...*, op. cit., s. 12.

(9 z 14 krajów), a tylko trzy bezpośredniej. Litwa i Liechtenstein stanowią w tym względzie wyjątek, gdyż dopuszczają wystąpienie zarówno inicjatywy pośredniej, jak i bezpośredniej. W kwestii wymaganej liczby podpisów poparcia najwyższy próg wprowadziły Hiszpania (500 tys.), Słowacja (350 tys.) i Litwa (300 tys.), natomiast najmniejszy Liechtenstein (1 tys.) oraz Słowenia (5 tys.) – co może wynikać z wielkości tych państw. Z kolei najwyższy odsetek uprawnionych, którzy muszą udzielić poparcia inicjatywie, przewidują konstytucje Litwy przy inicjatywie bezpośredniej (aż 11 proc.), Łotwy (10 proc.) i Słowacji (8,2 proc.). W zestawieniu państw Unii Europejskiej Polska należy do grupy krajów bardziej liberalnych, gdyż obok Włoch (0,1 proc.) i Słowenii (0,3 proc.) wprowadziła bardzo niski próg poparcia dla inicjatywy ludowej (0,33 proc.), co obrazuje tabela 2.2.

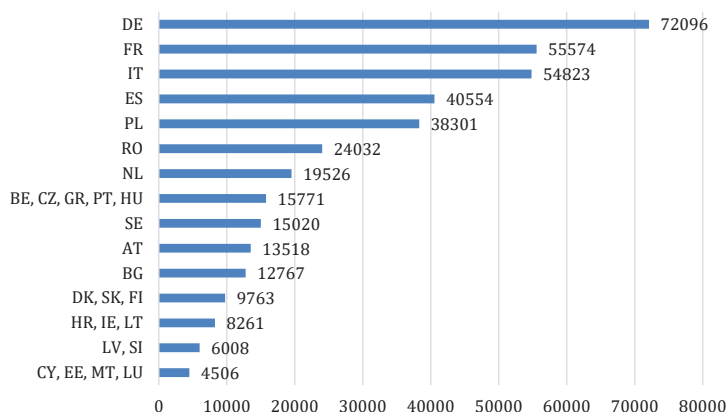
Tabela 2.2. Ustawodawcza inicjatywa obywatelska na poziomie ogólnokrajowym w państwach Unii Europejskiej

PAŃSTWO	LICZBA WYMAGANYCH PODPISÓW	ODSETEK UPRAWNIONYCH, KTÓRZY MUSZĄ POPRZEC INICJATYWĘ	LICZBA UPRAWNIONYCH	RODZAJ INICJATYWY ZE WZGLĘDU NA FORMĘ	RODZAJ INICJATYWY ZE WZGLĘDU NA SKUTEK
Austria	100 tys.	1,58 proc.	6,3 mln	Sformułowana	Pośrednia
Hiszpania	500 tys.	1,28 proc.	39 mln	Sformułowana	Pośrednia
Holandia	40 tys.	3,15 proc.	12,7 mln	Sformułowana	Pośrednia
Litwa	50 tys. 300 tys.	1,85 proc. 11 proc.	2,7 mln	Sformułowana	Pośrednia Bezpośrednia
Łotwa	ok. 149 tys.	10 proc.	1,49 mln	Sformułowana	Bezpośrednia
Polska	100 tys.	0,33 proc.	30 mln	Sformułowana	Pośrednia
Portugalia	75 tys.	0,79 proc.	9,5 mln	Sformułowana	Pośrednia
Rumunia	250 tys.	1,36 proc.	18,4 mln	Sformułowana	Pośrednia
Słowacja	350 tys.	8,2 proc.	4,27 mln	Sformułowana	Bezpośrednia
Słowenia	5 tys.	0,3 proc.	1,7 mln	Sformułowana	Pośrednia
Węgry	50 tys.	0,62 proc.	8 mln	Niesformułowana	Pośrednia
Włochy	50 tys.	0,1 proc.	47 mln	Sformułowana	Pośrednia
Liechtenstein	1 tys.	5,3 proc.	37,7 tys.	Niesformułowana Sformułowana	Pośrednia Bezpośrednia
Szwajcaria	100 tys.	2 proc.	5 mln	Sformułowana	Bezpośrednia

Źródło: A. Rytel-Warzocha, P. Uziębło, *Obywattele...*, op. cit., s. 12.

Dobrym przykładem demokracji bezpośredniej w wymiarze ponadnarodowym są rozwiązania wprowadzone przez Unię Europejską. Organizatorami inicjatywy są według nich obywatele Unii Europejskiej, którzy są uprawnieni do głosowania do Parlamentu Europejskiego. Komitet inicjatywy składa się z siedmiu członków pochodzących z siedmiu różnych Państw Członkowskich. Po zarejestrowaniu inicjatywy komitet rozpoczyna zbieranie podpisów poparcia dla projektu. Ich minimalna liczba wynosi 1 mln, a czas na ich zebranie to 12 miesięcy, przy czym sygnatariusze muszą pochodzić z minimum jednej czwartej Państw Członkowskich. Dodatkowe obostrzenie to przepis stanowiący o tym, że minimalna liczba podpisów wymagana w każdym z państw członkowskich powinna odpowiadać „liczbie posłów do Parlamentu Europejskiego wybieranych w każdym z państw członkowskich, pomnożonej przez *łączną liczbę posłów do Parlamentu Europejskiego, w chwili rejestracji inicjatywy*, jednakże możliwe jest zbieranie podpisów on-line”¹⁸². Minimalne liczby sygnatariuszy przypadające na poszczególne państwa członkowskie wynoszą odpowiednio: w przypadku Niemiec – 72 096; Francji – 55 574; Włoch – 54 823; Hiszpanii – 40 554; Polski – 38 301; Rumunii – 24 032; Holandii – 19 526; Belgii, Czech, Grecji, Portugalii i Węgier – 15 771; Szwecji – 15 020; Austrii – 13 518; Bułgarii – 12 767; Danii, Słowacji oraz Finlandii – 9763; Chorwacji, Irlandii i Litwy – 8261; Łotwy i Słowenii – 6008; i wreszcie Cypru, Estonii, Malty oraz Luksemburgu – 4506 (zob. wyk. 2.1).

Wykres 2.1. Minimalna liczba sygnatariuszy państwa członkowskiego uprawniająca do poparcia europejskiej inicjatywy obywatelskiej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Załącznik I do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/788 z dnia 17 kwietnia 2019 roku w sprawie inicjatywy obywatelskiej.

¹⁸² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/788 z dnia 17 kwietnia 2019 roku w sprawie inicjatywy obywatelskiej, t.j. Dz.U.UE.L z 2019 r., nr 130/55, art. I–II.

Nadanie obywatelom Unii Europejskiej w 2011 r. prawa do korzystania z tej formy demokracji bezpośredniej niestety nie przyniosło oczekiwanych efektów. Od kwietnia 2012 r. do lipca 2024 r. zgłoszono 139 projektów, przy czym 25 z nich zostało wycofanych przez organizatorów, a pod 64 nie udało się zebrać wymaganego miliona podpisów – uzyskało go a jedynie 12 projektów. Kolejne inicjatywy są na etapie zbierania deklaracji poparcia lub weryfikacji. Aż 23 inicjatywom odmówiono rejestracji¹⁸³. Statystycznie Europejczycy rejestrują jedną inicjatywę obywatelską na miesiąc, natomiast jedynie 9 proc. z nich dotarło do etapu sporządzenia przez Komisję Europejską komunikatu o podjęciu lub niepodjęciu dalszych działań. Skuteczność europejskich inicjatyw obywatelskich jest zatem bardzo niska¹⁸⁴.

O międzynarodowym charakterze demokracji bezpośredniej świadczy również zainteresowanie badaczy pochodzących z wielu różnych państw. Należy do nich choćby J.V. Sullivan, który w 1893 r. pisał, że jej rola jest nie do przecenienia, ponieważ dzięki niej obywatele bezpośrednio tworzą prawa i nadzorują administrację. Różnicę pomiędzy rzeczywistą demokracją bezpośrednią a demokracją przedstawicielską dostrzegał on również w pokładaniu nadziei przez obywateli w tym, że deputowani uchwalą prawa zgodnie z ich oczekiwaniami, lub jego braku¹⁸⁵. Na korzyści płynące z obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej wskazywał także Frank E. Parsons, pisząc, że w jej ramach nie uchwalano żadnych praw, których nie chciano, a jedynie te, o które zabiegano¹⁸⁶.

2.3. Geneza wprowadzenia obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce

Niegdyś prawo inicjatywy ustawodawczej było przywilejem monarchy, natomiast w XIX w. inicjowanie ustaw stało się obszarem działania parlamentarzystów¹⁸⁷. Warunkiem istnienia inicjatywy ludowej w danym państwie jest wyraźna decyzja ustawodawcy. Nie można wyprowadzić jej z zasad dotyczących ustroju

¹⁸³ Europejska inicjatywa obywatelska, https://europa.eu/citizens-initiative/news_pl [28.07.2024].

¹⁸⁴ K. Daniel, *Europejska inicjatywa obywatelska – niewykorzystany potencjał w Polsce?*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” nr 3(41)/2019, s. 181–198.

¹⁸⁵ J.V. Sullivan, *Direct Legislation by the Citizenship Through the Initiative and Referendum*, New York 1983, s. 5.

¹⁸⁶ F.E. Parsons, *Direct Legislation. Article Relative to Popular Government Through Initiative, Referendum and Recall*, Washington 1914, s. 3.

¹⁸⁷ H. Zięba-Załużka, *Władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 15.

państwowego (jak np. zasada demokracji) czy postanowień Konstytucji dotyczących praw jednostki (jak choćby wolności słowa lub prawa petycji)¹⁸⁸.

Zasada demokratycznego państwa prawnego po raz pierwszy pojawiła się w 1949 r. w niemieckiej ustawie zasadniczej. Od tamtej pory stała się jedną z podstawowych zasad ustrojowych. W polskim porządku prawnym pojawiła się w 1989 r., w nowelizacji Konstytucji PRL¹⁸⁹. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wysnuwa się gwarancję, że żaden organ państwowy nie może działać w sposób niekontrolowany i nieograniczony¹⁹⁰. Wprowadzenie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej do polskiego systemu prawnego należy traktować jako instrument umożliwiający zbiorowemu podmiotowi suwerenności (jakim jest naród) czynny udział w procesie legislacyjnym, a przy tym jako krok ku równouprawnieniu form demokracji pośredniej oraz bezpośredniej. Prawo inicjatywy ludowej ma charakter polityczny, gdyż stwarza możliwość uczestnictwa obywateli w procesie sprawowania władzy¹⁹¹. Jednakże monteskiuszowska koncepcja trójpodziału władzy, która zakładała równowagę i wzajemne hamowanie się władz, nie została w polskim systemie rządów zrealizowana konsekwentnie, ponieważ nadrzędną pozycję ustrojową uzyskał w nim Sejm¹⁹².

Na początku XX w. instytucja inicjatywy ludowej nie była znana prawu polskiemu. Pojawiały się co prawda nieliczne próby zakorzenienia na jego gruncie kilku form demokracji bezpośredniej, ale nigdy nie trwały one zbyt długo. W okresie międzywojennym idee wprowadzenia form demokracji bezpośredniej nie zyskały aprobaty i nie pojawiały się w ówczesnych polskich konstytucjach¹⁹³. Podczas pracy nad konstytucją marcową w 1921 r. Polskie Stronnictwo Ludowe „Wyzwolenie” oraz Klub Pracy Konstytucyjnej proponowały trzy pomysły na umieszczenie instytucji inicjatywy ludowej w ustawie zasadniczej, lecz żaden z nich nie został uwzględniony¹⁹⁴. Wówczas prawo inicjatywy ustawodawczej przysługiwało Rządowi oraz Sejmowi. Zgodnie z Konstytucją Marcową z 1921 r. jedynym obostrzeniem był przepis nakładający na projekty ustaw związanych z wydatkami ze Skarbu Państwa obowiązek podawania sposobu ich zużycia i pokrycia¹⁹⁵. Inicjatywę ustawodawczą w Sejmie początkowo miała grupa

¹⁸⁸ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, op. cit., s. 307.

¹⁸⁹ A. Domańska, *Zasady...*, op. cit., s. 57–58.

¹⁹⁰ M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, *Postępowanie...*, op. cit., s. 21.

¹⁹¹ J. Kuciński, *Konstytucyjny...*, op. cit., s. 157.

¹⁹² A. Adamczyk, *Konstytucyjne zasady ustroju politycznego w polskich aktach konstytucyjnych XX wieku* [w:] *Konstytucyjny system władz publicznych*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2010, s. 25.

¹⁹³ S. Grabowska, *Inicjatywa ludowa (obywatelska)...*, op. cit., s. 176.

¹⁹⁴ M. Zieliński, *Obywatelskie...*, op. cit., s. 486.

¹⁹⁵ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r..., poz. 267, art. 10.

co najmniej 15 (1923 r.)¹⁹⁶, a następnie liczbę tę zwiększono do 30 (1930 r.)¹⁹⁷, by po pięciu latach powrócić do ustaleń pierwotnych, czyli 15 posłów (1935 r.)¹⁹⁸. W 1926 r. nowela sierpniowa wprowadziła jednak ekskluzywne prawo rządu do inicjowania projektu ustawy budżetowej¹⁹⁹.

Konstytucja Kwietniowa z 1935 r. podtrzymała przepis dotyczący Rządu i Sejmu jako podmiotów uprawnionych do wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą. Wskazano w niej ponadto, że w sprawach dotyczących ratyfikacji umów międzynarodowych, budżetu oraz kontyngentu rekruta inicjatywa ustawodawcza jest wyłącznym uprawnieniem Rządu. Na Sejm nałożono zaś obowiązek uzyskania zgody Rządu dla uchwalenia ustawy pociągającej za sobą wydatki ze Skarbu Państwa bez pokrycia w budżecie²⁰⁰.

W okresie PRL Konstytucja z 1947 r. uprawnienia inicjatywy ustawodawczej obok Rządu i Sejmu nadała również Radzie Państwa²⁰¹ (składającej się z Prezydenta RP pełniącego funkcję przewodniczącego, Marszałka i Wice-marszałków Sejmu Ustawodawczego, Prezesa NIK, a w czasie wojny również Naczelnego Dowódcy Wojska Polskiego)²⁰². Regulamin Krajowej Rady Narodowej z 1945 r. obniżył liczbę inicjatorów ustawy do 10 posłów²⁰³, co zostało podtrzymane w regulaminie Sejmu Ustawodawczego z 1948 r.²⁰⁴ i regulaminie Sejmu PRL z 1952 r.²⁰⁵.

¹⁹⁶ Regulamin obrad Sejmu uchwalony dnia 16 lutego 1923 r., druk nr 48653, Warszawa 1930, art. 19 pkt. a, https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/AM3AKRHFRDDPJXDY8AU3DLJFAGLAAL.pdf [02.01.2020].

¹⁹⁷ Regulamin obrad Sejmu uchwalony dnia 16 grudnia 1930 r., druk nr 388, Warszawa 1931, art. 19 pkt. a, https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/4LBU4V64NBHIU3U3EiDNM4UGUtiTJFC.pdf [02.01.2020].

¹⁹⁸ Regulamin Sejmu z dnia 5 października 1935 r., druk nr 2, art. 33 ust. 1, https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/6DPFASVM7L3U2EYF8IFFB5BL5T9C38.pdf [02.01.2020].

¹⁹⁹ Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r., t.j. Dz.U. z 1926 r., nr 78, poz. 442, art. 3.

²⁰⁰ Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., op. cit., poz. 227, art. 50 ust. 1–3.

²⁰¹ Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r., op. cit., poz. 71, art. 5.

²⁰² Ibidem, art. 15 ust. 1–2.

²⁰³ H. Zięba-Załucka, *Władza...*, op. cit., s. 19.

²⁰⁴ Regulamin Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej uchwalony dnia 25 czerwca 1948 roku, druk nr 343, Warszawa 1948, art. 22. ust. 1, https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/LKKDLAD2FNUK58TNI2EAC6SMCTNHD6.pdf [02.01.2020].

²⁰⁵ Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalony dnia 21 listopada 1952 r., druk nr 15, Warszawa 1952, art. 30 ust. 1, https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/FJ99CJ659S2LEQXDKLA2GRDIMHC6CF.pdf [02.01.2020].

Konstytucja z 1952 r. podtrzymała także prawo inicjatywy ustawodawczej w stosunku do Rządu i Rady Państwa, jednak uprawnienie „Sejmu” zostało zamienione na „posłów”²⁰⁶ (nie podano, w jakiej liczbie mogą oni zgłaszać projekty ustaw, gdyż doprecyzowanie tej kwestii znajdowało się w regulaminie Sejmu). Od 1957 r. powrócono do przepisu o inicjatywie ustawodawczej przysługującej grupie 15 posłów²⁰⁷ (który funkcjonuje do dnia dzisiejszego²⁰⁸). Następnie nowela regulaminowa z 1972 r. przyznała prawo inicjatywy ustawodawczej w pełnym zakresie również komisjom sejmowym, traktując je jako odmianę prawa poselskiego²⁰⁹. Przepis ten znalazł się również w regulaminie Sejmu PRL z 1986 r.²¹⁰

W latach 70. jednym z przeciwników wprowadzenia inicjatywy ludowej był Stefan Rozmaryn. Poddawał on w wątpliwość dążenie do zwiększenia wpływu mas pracujących na proces ustawodawczy, obawiając się ich nadmiernej aktywności i zbyt mocnej ingerencji w działania władzy²¹¹.

Następnie ustawa z 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL ograniczyła uprawnienie inicjatywy ustawodawczej do czterech podmiotów: Prezydenta RP, Senatu, Rady Ministrów oraz posłów²¹². Prace nad Konstytucją RP po wyborach do Sejmu kontraktowego i Senatu zapoczątkowało powołanie 7 grudnia 1989 r. sejmowej Komisji Konstytucyjnej. Pierwsza wersja konstytucji była gotowa w październiku 1990 r., natomiast później trwały prace związane z doskonaleniem projektu, którego ostateczną wersję przyjęto 24 sierpnia 1991 r. W latach 1989–1991 zgłoszono łącznie 11 projektów konstytucji, przy czym dwa z nich pochodziły od parlamentu, cztery zostały zgłoszone przez partie polityczne (Polskie Stronnictwo Ludowe, Stronnictwo Demokratyczne, Konfederację Polski Niepodległej oraz Porozumienie Centrum), a pozostałe przez osoby prywatne²¹³.

²⁰⁶ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., t.j. Dz.U. z 1952 r., nr 33, poz. 232, art. 20 ust. 1.

²⁰⁷ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 1 marca 1957 r. – Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, t.j. Dz.U. z 1957 r., nr 19, poz. 145, art. 49 ust. 2.

²⁰⁸ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1028, art. 32 ust. 2.

²⁰⁹ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 29 marca 1972 r. o zmianie regulaminu Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, t.j. Dz.U. z 1972 r., nr 21, poz. 127, art. 49 ust. 2.

²¹⁰ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 17 lipca 1986 r. – Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, t.j. Dz.U. z 1986 r., nr 21, poz. 151, art. 32 ust. 1.

²¹¹ P. Uziębło, *Ustawa z 1999 roku o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli*, „Przegląd Sejmowy” nr 4(39)/2000, s. 48.

²¹² Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, t.j. Dz.U. z 1989 r., nr. 19, poz. 101, art. 1 pkt. 3 zmieniający art. 20 ust. 4.

²¹³ W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 42–43.

Pierwsze odniesienia bezpośrednie do inicjatywy obywatelskiej znajdowały się w uchylonej obecnie ustawie z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP²¹⁴. Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r.²¹⁵ podtrzymała katalog podmiotów uprawnionych do wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą²¹⁶. W Polsce należą do nich oba człony egzekutywy, a więc Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej oraz Rada Ministrów. We współczesnych państwach demokratycznych takie rozwiązanie spotykane jest niezwykle rzadko; zazwyczaj uprawnienie to posiada tylko jeden członek dualistycznej egzekutywy. W dotychczasowej praktyce podwójne przyznanie władzy wykonawczej w Polsce prawa inicjatywy ustawodawczej nie prowadziło do konfliktów pomiędzy obu członami egzekutywy²¹⁷.

Do powołanej w trybie ustawy Komisji Konstytucyjnej w marcu i kwietniu 1993 r. zgłoszono siedem projektów konstytucji (autorstwa Prezydenta RP, Senatu, SLD, KPN, Porozumienia Centrum, PSL-Unii Pracy i Unii Demokratycznej). Komisja Konstytucyjna zakładała, że 10 lipca 1993 r. zostanie przeprowadzona debata konstytucyjna, jednak w dniu 31 maja 1993 r. Prezydent RP rozwiązał obie izby parlamentu w wyniku uchwalenia przez Sejm wotum nieufności dla rządu Hanny Suchockiej. Tym samym kolejna próba uchwalenia konstytucji zakończyła się niepowodzeniem²¹⁸. Z podobną inicjatywą, umożliwiającą obywatelom w liczbie 100 tys. złożenie projektu zmiany konstytucji, wystąpił ówczesny prezydent Lech Wałęsa. Projekt ten zakładał rozwiązanie Sejmu w wypadku, gdyby konstytucja przepadła w referendum zatwierdzającym. Prezydencki projekt na wniosek Unii Pracy został odrzucony większością sejmową²¹⁹.

Inicjatywą klubu parlamentarnego SLD ustawa ta została znowelizowana dwa lata później²²⁰ (obecnie akt prawny jest uchylony). Ustawa konstytucyjna

²¹⁴ Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz.U. z 1992 r., nr 76, poz. 336 i 337.

²¹⁵ Szerzej o polskich konstytucjach w latach 1919–1992 pisze A. Adamczyk, *Konstytucyjne...*, op. cit., s. 20–24, 30–48.

²¹⁶ Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, t.j. Dz.U. z 1992 r., nr 84, poz. 426, art. 15. ust. 1. Prace nad konstytucją w latach 1918–1997 opisują: D. Górecki, *Przekształcenia w polskim prawie konstytucyjnym* [w:] *Polskie Prawo Konstytucyjne*, red. D. Górecki, Warszawa 2015, s. 18–28; K. Drążkiewicz, *Historia polskiego prawa konstytucyjnego* [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. M. Podsiadło, Warszawa 2010, s. 25–43.

²¹⁷ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 670.

²¹⁸ W. Skrzydło, *Ustrój...*, op. cit., s. 45–46.

²¹⁹ A.K. Piasecki, *Inicjatywa...*, op. cit., s. 50.

²²⁰ Ibidem, s. 50.

z dnia 22 kwietnia 1994 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej przewidywała określone procedury wniesienia projektu konstytucji przez obywateli²²¹. Nadano im uprawnienie wniesienia projektu nowej konstytucji do rozpatrzenia przez Zgromadzenie Narodowe, obwarowano je jednak wymogiem uzyskania poparcia minimum 500 tys. osób, które posiadają czynne prawo wyborcze do Sejmu. Wykonanie wskazanej inicjatywy ustawodawczej było jednak dopuszczalne w terminie trzech miesięcy od dnia wejścia ustawy w życie²²². Była to zatem inicjatywa o charakterze ustrojowym, ponieważ przyznawała grupie obywateli prawo inicjatywy dotyczącej przedstawienia projektu nowej konstytucji, czyli aktu normatywnego regulującego ustrój państwa. Ograniczenie czasowe wykonania inicjatywy do trzech miesięcy wskazuje na epizodyczny charakter tego rozwiązania. Mogła ona znaleźć zastosowanie jedynie w pierwszym stadium prac nad przygotowaniem nowej konstytucji. Możliwe było wniesienie więcej niż jednego obywatelskiego projektu konstytucji²²³. Uchwalenie tejże ustawy było próbą politycznej odpowiedzi na zarzuty niereprezentatywności Sejmu II kadencji, który w owym czasie przygotowywał się do uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²²⁴.

Procedurę rozpoczynał wybór pełnomocnika spośród pierwszych 15 osób, które udzieliły poparcia projektowi konstytucji. Następnie pełnomocnik dokonywał zgłoszenia projektu z załączeniem wykazu 500 tys. obywateli popierających zgłoszenie. W wykazie tym musiały znaleźć się czytelne informacje dotyczące: imion, nazwisk, wieku, numerów dowodu osobistego lub paszportu oraz adresów zamieszkania osób udzielających poparcie, wraz z ich własnoręcznymi podpisami. Dodatkowo każdą stronę wykazu należało opatrzyć adnotacją „Udzielam poparcia projektowi Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgłaszanemu przez grupę obywateli, których pełnomocnikiem jest...” (tu należało wskazać pełnomocnika z imienia i nazwiska)²²⁵.

Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, w razie powzięcia uzasadnionych wątpliwości dotyczących prawidłowości złożenia wymaganej liczby podpisów, miała możliwość zwrócenia się w terminie siedmiu dni do Państwowej Komisji Wyborczej z prośbą o ich rozstrzygnięcie. W przypadku stwierdzenia, że prawidłowo złożono mniejszą niż wymagana ustawowo liczbę podpisów, Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego odmawiała przyjęcia projektu

²²¹ Ustawa konstytucyjna z dnia 22 kwietnia 1994 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz.U. z 1994 r., nr 61, poz. 251 i 252.

²²² Ibidem, art. 2a ust. 1–2.

²²³ J. Kuciński, *Demokracja...*, op. cit., s. 435.

²²⁴ A.K. Piasecki, *Inicjatywa...*, op. cit., s. 50.

²²⁵ Ustawa konstytucyjna z dnia 22 kwietnia 1994 r., op. cit., poz. 251 i 252, art. 2b ust. 1–2.

konstytucji. Wydawana była wówczas uchwała wraz z uzasadnieniem decyzji, która była niezwłocznie doręczana pełnomocnikowi²²⁶.

Uchwała o odmowie przyjęcia projektu mogła być jednak w terminie trzech dni od doręczenia zaskarżona przez pełnomocnika do Sądu Najwyższego, który rozpoznawał skargę w terminie siedmiu dni. Postępowanie w tej sprawie odbywało się w trybie nieprocesowym, z udziałem trzech sędziów Sądu Najwyższego. Od wydanego postanowienia nie przysługiwał już żaden środek prawny. W ustawie wskazano również na obowiązek rozpatrzenia przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego wszystkich projektów wniesionych w trybie określonym w ustawie, bez względu na kadencję Sejmu i Senatu, w której zostały one zgłoszone (zob. rys. 2.2)²²⁷.

Ostatecznie skorzystanie z nowelizacji i zebranie wymaganej liczby 500 tys. podpisów udało się jedynie NSZZ „Solidarność” (960 tys. podpisów pod projektem), ale nie Unii Polityki Pieniężnej ani środowiskom ekologów. Domniemywa się, że na sukces złożenia obywatelskiego projektu konstytucji przez NSZZ „Solidarność” miał wpływ również Kościołowi katolicki, ponieważ dzięki przychylnej postawie niektórych biskupów oraz prymasa możliwe było zbieranie podpisów poparcia pod należącymi do niego świątyniami²²⁸.

W dniach 21–23 września 1994 r. odbyło się pierwsze czytanie zgłoszonych projektów konstytucji (obywatelskiego, senackiego, prezydenckiego, SLD, KPN, PSL i UP oraz Unii Wolności)²²⁹. Choć było ono różnie ujmowane, w większości z nich pojawiło się zagadnienie inicjatywy ludowej, co może świadczyć o wyraźnym poparciu dla obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w zakresie obywatelstwa zwykłego. Jedynie projekt PSL i UP przewidywał dodatkowo możliwość zmiany Konstytucji RP²³⁰. Po debacie sejmowej Komisja Konstytucyjna (na czele której stał Aleksander Kwaśniewski) pracowała nad wersją roboczą projektu konstytucji do 19 czerwca 1996 r. Po ponad 500 poprawkach Zgromadzenie Narodowe uchwaliło Konstytucję (na 451 głosów 40 było przeciw, a sześć osób wstrzymało się od głosu). Na dzień 25 maja 1997 r. Prezydent RP zarządził referendum konstytucyjne, w którym 53,45 proc. głosujących opowiedziało się za projektem. Następnie, po stwierdzeniu przez Sąd Najwyższy ważności referendum, Prezydent RP podpisał Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej. Weszła ona w życie 17 października 1997 r. i obowiązuje do dnia dzisiejszego²³¹.

²²⁶ Ibidem, art. 2b ust. 3–4.

²²⁷ Ibidem, art. 2b ust. 5, art. 12a.

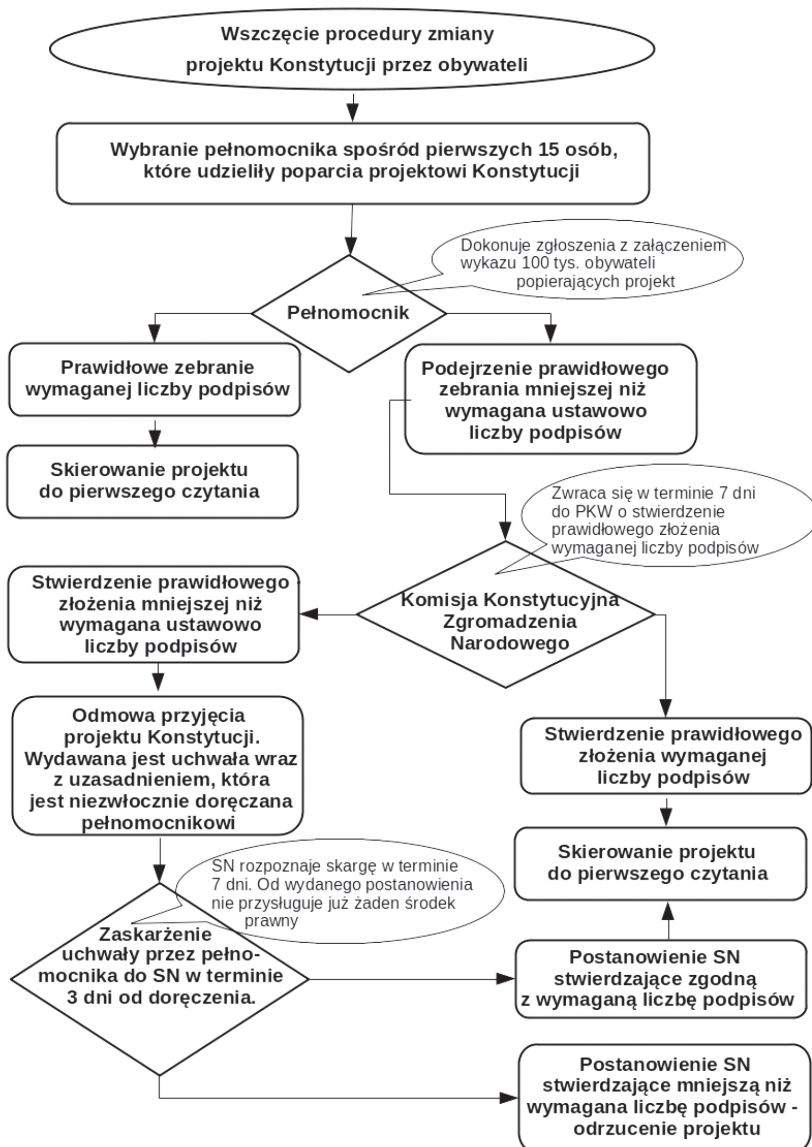
²²⁸ A.K. Piasecki, *Inicjatywa...*, op. cit., s. 50–51.

²²⁹ W. Skrzydło, *Ustrój...*, op. cit., s. 46.

²³⁰ A. Szmyt, *W kręgu prawa konstytucyjnego*, Gdańsk 2019, s. 122.

²³¹ W. Skrzydło, *Ustrój...*, op. cit., s. 47–48.

Rysunek 2.2. Procedura wniesienia przez obywateli projektu zmiany Konstytucji RP w świetle Ustawy z dnia 22 kwietnia 1994 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Ustawa konstytucyjna z dnia 22 kwietnia 1994 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz.U. z 1994 r., nr 61, poz. 251 i 252.

Obecna Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. wskazuje na zamknięty katalog podmiotów mogących wystąpić z inicjatywą ustawodawczą. Są nimi: posłowie (w liczbie co najmniej 15²³²), Senat²³³ (na wniosek komisji lub co najmniej 10 senatorów²³⁴), Prezydent Rzeczypospolitej²³⁵, Rada Ministrów oraz grupa minimum 100 tys. obywateli, którzy mają prawo wybierania do Sejmu²³⁶. Przekrój wszystkich aktów prawnych regulujących prawo wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą przedstawia tabela 2.3.

Tabela 2.3. Przekrój historyczny podmiotów uprawnionych do wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą w Polsce

PODSTAWA PRAWNA	PODMIOTY UPRAWNIONE DO WYSTĄPIENIA Z INICJATYWĄ USTAWODAWCZĄ	STATUS AKTU PRAWNEGO
Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz.U. z 1921 r., nr 44, poz. 267, art. 10	Rząd, Sejm	Uchylony
Regulamin obrad Sejmu uchwalony dnia 16 lutego 1923 r., druk nr 48653, Warszawa 1930, art. 19 pkt. a	Doprecyzowanie inicjatywy Sejmu – 15 posłów	Uchylony
Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r., t.j. Dz.U. z 1926 r., nr 78, poz. 442 art. 3	Rząd, Sejm Nadanie Rządowi uprawnień wyłącznych w sprawie uchwalania ustawy budżetowej	Uchylony
Regulamin obrad Sejmu uchwalony dnia 16 grudnia 1930 r., druk nr 388, Warszawa 1931, art. 19 pkt. a	Doprecyzowanie inicjatywy Sejmu – 30 posłów	Uchylony

²³² Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 751, art. 32 ust. 2.

²³³ Senat w okresie od I do IX kadencji wniósł do Sejmu 407 uchwał dotyczących projektów ustawy proponowanych przez Senat: Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji Senatu, *XXX-lecie odrodzonego Senatu w liczbach*, Warszawa 2019, s. 32.

²³⁴ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu, t.j. Dz.U. z 2007 r., nr 48, poz. 565, art. 76 ust. 1.

²³⁵ Szerzej o inicjatywie ustawodawczej Prezydenta RP piszą M. Maciuk, R. Mojak, *Stosowanie Konstytucji RP w działalności prezydenta* [w:] *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. K. Działocha, Warszawa 2005, s. 157–161.

²³⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., op. cit., art. 118 ust. 1–2.

PODSTAWA PRAWNA	PODMIOTY UPRAWNIONE DO WYSTĄPIENIA Z INICJATYWĄ USTAWODAWCZĄ	STATUS AKTU PRAWNEGO
Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., t.j. Dz.U. z 1935 r., nr 30, poz. 227, art. 50 ust. 1–3	Rząd, Sejm Rząd – uprawnienia wyłączne dotyczące ratyfikacji umów międzynarodowych, budżetu oraz kontyngentu rekruta	Uchylony
Regulamin Sejmu z dnia 5 października 1935 r., druk nr 2, art. 33 ust. 1	Doprecyzowanie inicjatywy Sejmu – 15 posłów	Uchylony
Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz.U. z 1947 r., nr 18, poz. 71, art. 5	Rząd, Sejm, Rada Państwa (składająca się z Prezydenta RP pełniącego funkcję przewodniczącego, Marszałka i Wicemarszałków Sejmu Ustawodawczego, Prezesa NIK, a w czasie wojny również Naczelnego Dowódcy Wojska Polskiego)	Uchylony
Regulamin Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej uchwalony dnia 25 czerwca 1948 roku, druk nr 343, Warszawa 1948, art. 22. ust. 1	Doprecyzowanie inicjatywy Sejmu – 10 posłów	Uchylony
Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., t.j. Dz.U. z 1952 r., nr 33, poz. 232, art. 20 ust. 1	Rząd, Rada Państwa, posłowie (nie podano, w jakiej liczbie mogą oni zgłaszać projekty ustaw, gdyż doprecyzowanie tej kwestii znajdowało się w regulaminie Sejmu)	Uchylony
Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalony dnia 21 listopada 1952 r., druk nr 15, Warszawa 1952, art. 30 ust. 1	Doprecyzowanie inicjatywy Sejmu – 10 posłów	Uchylony
Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 1 marca 1957 r. – Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, t.j. Dz.U. z 1957 r., nr 19, poz. 145, art. 49 ust. 2	Doprecyzowanie inicjatywy Sejmu – 15 posłów	Uchylony
Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 29 marca 1972 r. o zmianie regulaminu Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, t.j. Dz.U. z 1972 r., nr 21, poz. 127, art. 49 ust. 2	Rząd, Rada Państwa, 15 posłów, komisje poselskie	Uchylony

PODSTAWA PRAWNA	PODMIOTY UPRAWNIONE DO WYSTĄPIENIA Z INICJATYWĄ USTAWODAWCZĄ	STATUS AKTU PRAWNEGO
Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 17 lipca 1986 r. – Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, t.j. Dz.U. z 1986 r., nr 21, poz. 151, art. 32 ust. 1	Rząd, Rada Państwa, 15 posłów, komisje poselskie	Uchylony
Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, t.j. Dz.U. z 1989 r., nr 19, poz. 101, art. 1 pkt. 3 zmieniający art. 20 ust. 4	Prezydent RP, Senat, Rada Ministrów, posłowie	Uchylony
Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 10, art. 76 ust. 1	Doprecyzowanie inicjatywy Senatu – 10 senatorów	Obowiązujący
Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 751, art. 32 ust. 2	Doprecyzowanie inicjatywy Sejmu – 15 posłów lub komisja sejmowa	Obowiązujący
Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, t.j. Dz.U. z 1992 r., nr 84, poz. 426, art. 15 ust. 1	Prezydent RP, Senat, Rada Ministrów, posłowie	Uchylony
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., t.j. Dz.U. z 2009 r., nr 114, poz. 946, art. 118 ust. 1–2	Prezydent RP, Senat, Rada Ministrów, posłowie, 100 tys. obywateli	Obowiązujący
Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2120	Przepisy precyzujące wykonywanie inicjatywy ustawodawczej przez obywateli	Obowiązujący

Źródło: Opracowanie własne.

Obecnie katalog podmiotów uprawnionych do wnoszenia projektów ustaw, zawarty w artykułach 118 ust. 1–2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ma charakter zamknięty. Jakiegokolwiek jego modyfikacje wymagają odrębnej regulacji

konstytucyjnej. Niedopuszczalne jest więc, żeby inne akty prawne nadawały uprawnienie inicjatywy ustawodawczej podmiotom wykraczającym poza te wymienione w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²³⁷.

Warto wskazać, że z inicjatywą ustawodawczą może wystąpić co najmniej 15 posłów, przy czym ta sama ich liczba wymagana jest do utworzenia klubu poselskiego²³⁸. Niemniej jednak Konstytucja nie nadaje klubowi poselskiemu prawa inicjatywy ustawodawczej, ponieważ wymaga indywidualnego poparcia posłów dla projektu²³⁹. Uważa się, że posłowie, którzy chcą przeforsować swoją koncepcję, muszą zabiegać o poparcie innych deputowanych od najwcześniejszej fazy inicjowania projektu ustawy. Jeśli bowiem na tym etapie nie uda im się uzyskać poparcia co najmniej 15 posłów, szanse na jej skuteczne procedowanie w parlamencie są znikome²⁴⁰. Nie ma przeszkód ku temu, aby regulamin Sejmu przyznał prawo inicjatywy ustawodawczej również innym organom Sejmu, pod warunkiem, że miałyby one charakter kolegialny. Podkreśla się bowiem, że do autonomicznych rozstrzygnięć Sejmu należy podmiotowe sprecyzowanie poselskiego prawa inicjatywy ustawodawczej²⁴¹.

W przypadku inicjatywy ustawodawczej Senatu obligatoryjne jest podjęcie stosownej uchwały większością głosów, a więc *de facto* jest to inicjatywa całej drugiej izby parlamentu²⁴². Wniesienie projektu ustawy do Sejmu przez senatorów jest poprzedzone postępowaniem w Senacie. Postępowanie takie zawsze inicjowane jest, jak już wspomniano, przez komisję lub 10 senatorów. O jego podjęciu Marszałek Senatu zawiadamia Marszałka Sejmu oraz Prezesa Rady Ministrów²⁴³.

Uprawnienie inicjatywy ustawodawczej Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej²⁴⁴ w wyjątkowych sytuacjach może być wykonywane przez Marszałka Sejmu bądź Marszałka Senatu²⁴⁵, jeśli zastępują oni głowę państwa²⁴⁶. Wykonywanie inicja-

²³⁷ P. Chybalski, *Sejm...*, op. cit., s. 468.

²³⁸ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 751, art. 8 ust. 2.

²³⁹ H. Zięba-Załużka, *Władza...*, op. cit., s. 18.

²⁴⁰ J. Jaskiernia, *Zasady...*, op. cit., s. 134.

²⁴¹ L. Garlicki, *Sejm i Senat artykuł 118...*, op. cit., s. 16.

²⁴² S. Bożyk, *Konstytucyjne...*, op. cit., s. 431.

²⁴³ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r., op. cit., art. 76 ust. 1–2.

²⁴⁴ Szeroko o udziale głowy państwa w procesie inicjowania ustaw pisze: A. Więckowska, *Wykonywanie inicjatywy ustawodawczej przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej po wejściu w życie Konstytucji z 1997 roku*, „Przegląd Sejmowy” nr 4(63)/2004, s. 77–95.

²⁴⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., op. cit., art. 131 ust. 1–2, art. 134 ust. 3.

²⁴⁶ L. Garlicki, *Sejm i Senat artykuł 118...*, op. cit., s. 16–17.

tywy ustawodawczej przez Radę Ministrów następuje w formie uchwały tego organu, która musi być podjęta z zachowaniem wymaganej większości i kworum. Zatem zarówno Prezes Rady Ministrów, jak i jej poszczególni członkowie, wewnętrzne komitety lub komisje nie mogą samodzielnie wykonywać prawa inicjatywy ustawodawczej przyznanego rządowi²⁴⁷.

Wszystkie wskazane wyżej podmioty dysponują prawem inicjatywy ustawodawczej niezależnie od siebie, mogą więc wносить konkurencyjne projekty w tym samym czasie. Nie można bowiem wykluczyć sytuacji, w której kilka projektów ustaw pochodzących od różnych podmiotów będzie dotyczyło tych samych lub bardzo zbliżonych zagadnień²⁴⁸. W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się na generalną konstytucyjną zasadę równouprawnienia podmiotów inicjatywy ustawodawczej (poza wyjątkami określonymi w artykule 221 Konstytucji). Z tego względu wnoszenia przez uprawnione podmioty konkurencyjnych względem siebie projektów ustaw nie można zakazać przepisami niższej rangi. Dodatkowo wyprowadzenie ze zwykłych ustaw ograniczeń prawa inicjatywy ustawodawczej dla poszczególnych podmiotów stanowiłoby naruszenie jednej z podstawowych zasad ustrojowych – zasady podziału władzy²⁴⁹. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje natomiast, że zakaz ingerencji w istotę danej władzy ukazuje zasady kształtowania obszaru kompetencji organów państwowych w ustawodawstwie. Wyznacza ono ponadto sposób korzystania z kompetencji, które zostały przyznane poszczególnym organom państwowym²⁵⁰.

Szczególne regulacje dotyczące inicjatywy ludowej wprowadzono dopiero ustawą z dnia 24 czerwca 1999 r. uchwaloną na podstawie trzech projektów, które przygotowali osobno posłowie Akcji Wyborczej Solidarność, Sojuszu Lewicy Demokratycznej oraz Polskiego Stronnictwa Ludowego²⁵¹. Zarówno projekt AWS, jak i ten PSL miały charakter ramowy, natomiast projekt proponowany przez SLD zawierał więcej regulacji szczegółowych. Jerzy Gwiżdż (AWS) podkreślał, że nie ma mowy o demokracji tam, gdzie opinia publiczna jest niezorganizowana. Poszczególni wnioskodawcy mieli także odmienne zdania odnośnie do zbierania podpisów poparcia. PSL proponowało jego zwyczajowo przyjęty sposób, natomiast SLD i AWS postulowały zastosowanie przepisów ordynacji wyborczej. Rozbieżne stanowiska widać było również w kwestii powoływania komitetu inicjującego zbieranie podpisów, ponieważ PSL proponowało, aby komitet ten

²⁴⁷ Ibidem, s. 17.

²⁴⁸ H. Zięba-Załucka, *Władza...*, op. cit., s. 19.

²⁴⁹ B. Banaszak, *Konstytucja...*, op. cit., s. 670.

²⁵⁰ J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 192.

²⁵¹ K. Eckhardt, *Instytucja...*, op. cit., s. 113.

był powoływany fakultatywnie, a pozostałe dwa projekty zakładały, że będzie to obligatoryjne. Ostatnia z poważnych różnic w projektach dotyczyła stanowiska w sprawie podmiotu właściwego do rozpatrywania skargi w przedmiocie odmownej decyzji marszałka o nadaniu biegu projektowi ustawy. AWS proponował zobowiązanie do tego Trybunału Konstytucyjnego, podczas gdy projekty PSL i SLD opowiadały się za Sądem Najwyższym. Ostatecznie wszystkie trzy projekty uzyskały poparcie ogółu klubów parlamentarnych i zostały przekazane do rozpatrzenia komisjom²⁵².

W głosowaniu nad definitywnym projektem ustawy wzięło udział 399 posłów, przy czym za jej przyjęciem było 393, a przeciw jedynie pięciu. Z dniem 23 lipca 1999 r. ustawa nabrała mocy prawnej²⁵³. Była to swego rodzaju rewolucja oraz nowość w polskim systemie ustrojowym. Twierdzenie to argumentuje się brakiem instytucji umożliwiających komukolwiek spoza aparatu władzy skuteczne występowanie z projektem ustawy, pomimo istnienia w poprzednich ustawach zasadniczych konkretnych zapisów dotyczących zakresu podmiotowego inicjatywy ustawodawczej²⁵⁴. Wprowadzenie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej stanowi dla tych sił politycznych, które nie zdobyły miejsca w parlamencie, a posiadają znaczące poparcie społeczne, gwarancję możliwości inicjowania postępowania ustawodawczego po spełnieniu wymogów określonych konstytucyjnie²⁵⁵.

2.5. Podsumowanie

Pojęcie demokracji bezpośredniej może być rozumiane instytucjonalnie, jako jeden z aspektów realizacji idei suwerenności narodu, lub ogólnoustrojowo: jako system, w którym obywatele sami rozstrzygają o wszystkich istotnych w ich mniemaniu sprawach publicznych. Nie każdy mieszkaniec danego państwa jest częścią podmiotu władzy; część z nich może bowiem nie posiadać obywatelstwa bądź praw obywatelskich. Ponadto wśród osób mogących sprawować władzę bezpośrednio nigdy nie panuje jednomyślność. Również w demokracji bezpośredniej decyduje zatem większość, co nie gwarantuje wyboru rozwiązań najlepszych dla wszystkich obywateli. Mimo to jest ona postrzegana jako remedium na wady demokracji przedstawicielskiej i ma być przeszkodą w powstaniu dyktatury.

W konstytucjach wielu demokratycznych państw prawo obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej zajmuje szczególne miejsce jako instrument mający wpływ

²⁵² A.K. Piasecki, *Inicjatywa...*, op. cit., s. 52–53.

²⁵³ Ibidem, s. 55.

²⁵⁴ M. Zieliński, *Obywatelskie...*, op. cit., s. 486.

²⁵⁵ J. Jaskiernia, *Zasady...*, op. cit., s. 400.

na kształt ustawodawstwa, co przekłada się na wzmacnianie społeczeństwa obywatelskiego. Za sprawą włączania społeczeństwa w proces ustawodawczy wśród jego członków rośnie wiedza z zakresu prawa, a podjęte w ten sposób decyzje mają większe poparcie obywateli. O randze obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej świadczy również sam wspomniany fakt wpisywania tego uprawnienia do konstytucji. Korzystanie z tego narzędzia demokracji bezpośredniej stało się ponadto możliwe na szczeblu unijnym, w postaci europejskiej inicjatywy obywatelskiej.

Polacy nabyli prawo korzystania z inicjatywy ludowej w roku 1999, z chwilą wprowadzenia w życie przepisów Ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. W pierwszych kilku latach jej obowiązywania wśród projektów zgłaszanych przez obywateli znalazły się zarówno takie odzwierciedlające pewne zamysły ogólnonarodowe, jak i te partykularne. Fakt, że oba te typy projektów są możliwe do wniesienia, stanowi oznakę istnienia społeczeństwa obywatelskiego i jego aktywności²⁵⁶. Mirosław Granat wskazuje jednak, że

inicjatywa obywatelska, jak dotąd, ma ograniczony zakres i znaczenie. Sama próba jej uruchomienia nazywana jest przez społeczników „drogą przez mękę”. W obecnym stanie prawa i praktyki nie stanowi kwintesencji demokracji bezpośredniej, przeciwnie – inicjatywy „giną” w parlamencie. Ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli nakłada na komitet obywatelski różnego rodzaju ograniczenia co do terminów [...], natomiast Sejm nie jest związany terminem co do przyjęcia lub odrzucenia projektu. Zazwyczaj obywatelskie projekty ustaw podlegają „zamrożeniu”, co w praktyce oznacza ich utracenie²⁵⁷.

Prawo inicjatywy ustawodawczej zakłada przedstawienie projektu przez uprawniony podmiot oraz obowiązek jego rozpatrzenia przez Sejm, to jednak wciąż nie gwarantuje uchwalenia go w formie ustawy. Wprowadzenie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej do polskiego systemu prawnego daje jednakże siłom politycznym, które nie zdobyły miejsca w Sejmie, a cieszą się poparciem społeczeństwa, możliwość inicjowania postępowania ustawodawczego.

²⁵⁶ M. Pisz, *Władza ustawodawcza* [w:] *Prawo konstytucyjne. Kompendium*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2018, s. 89.

²⁵⁷ M. Granat, *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2019, s. 253.

3. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w polskim systemie prawnym

W państwie demokratycznym obywatele powinni mieć zagwarantowaną pewność prawa, bezpieczeństwo prawne, a także powstrzymanie się państwa od ingerencji w sferę ich wolności osobistych. Postulaty te związane są z zasadami poprawnej legislacji. Prawodawca musi przestrzegać proceduralnych aspektów demokratycznego państwa prawa, więc przy stanowieniu materialnej treści przepisów prawa korzysta jedynie z częściowej swobody²⁵⁸. Sama *procedura prawodawcza* to zinstytucjonalizowany proces podejmowania decyzji prawotwórczych bądź dochodzenia do porozumienia w sprawie aktu prawnego. Dobra procedura prawodawcza, będąca połączeniem demokracji i fachowości, stanowi klucz do dobrego prawa, które to cechuje się: spójnością, przejrzystością, skutecznością, efektywnością i aprobowaną aksjologią. Procedura prawodawcza nie rozstrzyga wprawdzie o tym, co słuszne i sprawiedliwe, ale wyznacza sposoby, jakimi można dojść do takiego rozwiązania. Porządkuje chaos politycznych argumentów i impulsów oraz tworzy system prawa, który nie może istnieć bez przestrzegania procedury prawodawczej. Ma ona również inne zalety, takie jak np. ograniczenie nadmiaru aktów normatywnych bądź podwyższenie jakości prawa, a co za tym idzie – powściągnięcie i dyscyplinowanie samego prawodawcy²⁵⁹.

Podstawowe znaczenie w procesie tworzenia prawa mają zasada legalizmu oraz zasada prawidłowej legislacji (zwana również zasadą przyzwoitej legislacji). Z zasady legalizmu wywodzi się pełne respektowanie procedur ustanowionych w odniesieniu do uchwalania aktów prawnych. Ich naruszenie powinno według niej prowadzić do uznania aktu prawnego za wadliwy i usunięcia go z systemu aktów prawnych. Zasada prawidłowej legislacji podczas tworzenia prawa wyznacza natomiast standardy chroniące prawa jednostki. Są nimi: odpowiednie *vacatio legis* (czas między ogłoszeniem aktu normatywnego a jego wejściem w życie), zasada *lex retro non agit* (zakaz działania prawa wstecz), zasada ochrony praw

²⁵⁸ M. Borski, R. Głajcar, B. Przywora, *Postępowanie...*, op. cit., s. 15.

²⁵⁹ A. Bierć, *Proceduralne...*, op. cit., s. 82–83.

nabytych, a także zasada określoności przepisów prawa²⁶⁰. Procedura prawodawcza gwarantująca praworządność tworzenia prawa (czyli legalny charakter norm prawnych) powinna w odpowiedni sposób harmonizować wymagania racjonalności komunikacyjnej (zakładającej konieczność swobodnej debaty nad wartościami tworzonego prawa) z wymaganiami racjonalności instrumentalnej (a więc skutecznością tworzonego prawa)²⁶¹.

Z powyższych rozważań wyłaniają się cztery podstawowe postulaty. Po pierwsze, procedura powinna być zbudowana pod kątem prawnym w sposób gwarantujący spójność porządku prawnego od strony aksjologicznej oraz formalnej. Chodzi tu o zgodność z wartościami i podstawowymi prawami jednostki zawartymi tak w konstytucji, jak i w konwencjach międzynarodowych, przy jednoczesnym zachowaniu zasady proporcjonalności. Po drugie, procedura powinna być sprawiedliwa, a więc zapewniać pełną legitymizację decyzji prawotwórczych. Procedura prawodawcza uznana za sprawiedliwą to taka, w której podczas dialogu pomiędzy państwem a społeczeństwem nad wartościami tworzonego prawa obu stronom zapewnia się równe warunki. Wynika to z faktu, że prawo jest legitymizowane ze względu na treść oraz na sposób zorganizowania dialogu prawodawczego. Decyzje prawotwórcze podjęte przez wykorzystanie większości parlamentarnej (bez dialogu) uznawane są więc za niewystarczająco legitymizowane. Po trzecie, procedura prawodawcza powinna ograniczać do minimum ryzyko prawodawcy dotyczące nieosiągnięcia założonych celów (nieskuteczności prawa) oraz zapewniać prawidłowe relacje pomiędzy kosztami i korzyściami projektowanych regulacji (efektywność prawa). Po czwarte, od procedury prawodawczej wymaga się zapewnienia współpracy demokratyzmu z fachowością. Dzięki niej tworzone ustawy mają być wynikiem kompromisu zawartego przez uczestników dialogu prawodawczego, przy jednoczesnym przeanalizowaniu przez ekspertów wszystkich konsekwencji, jakie mogą wynikać z przyjęcia różnych rozwiązań w tej samej sprawie²⁶².

Inicjatywa ustawodawcza w doktrynie prawa konstytucyjnego jest uprawnieniem do wnoszenia przez określone podmioty projektów ustaw pod obrady parlamentu. Skutkiem prawnym takiego działania jest formalne wszczęcie postępowania ustawodawczego. Zasadniczy cel tak rozumianej inicjatywy ustawodawczej stanowi więc zobligowanie parlamentu przez wnioskodawcę do rozpatrzenia zgłoszonego projektu ustawy w obrębie przyjętej procedury oraz

²⁶⁰ P. Uziębło, *Cechy polskiego systemu politycznego rzutujące na tworzenie prawa* [w:] *Pochodzenie, tworzenie i efektywność prawa*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2014, s. 324.

²⁶¹ A. Bierć, *Proceduralne...*, op. cit., s. 84.

²⁶² Ibidem, s. 84–85.

ustosunkowania się do niego przez jego odrzucenie lub uchwalenie w formie ustawy²⁶³. Za ustawę w rozumieniu formalnym uważa się każdy akt, który powstał w drodze ustawodawczej, nosi nazwę „ustawa”, a ponadto jako ustawa został ogłoszony. W rozumieniu materialnym ustawą jest każdy przepis prawa, który rozgranicza sferę wolnej działalności podmiotów, ingeruje w sferę wolności i praw jednostki, a także ogranicza korzystanie z wolności²⁶⁴.

W obecnie obowiązującym stanie prawnym w Polsce wyróżnia się dwa rodzaje inicjatywy ludowej. Pierwszy z nich to inicjatywa ludowa w sprawie przeprowadzenia referendum²⁶⁵, która uregulowana jest w artykule 125 ust. 5 i artykule 170 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także w ustawie o referendum ogólnokrajowym²⁶⁶ oraz ustawie o referendum lokalnym²⁶⁷. Ten rodzaj inicjatywy ludowej może mieć zasięg zarówno ogólnokrajowy, jak i lokalny, lecz nie może dotyczyć zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁶⁸. Drugi rodzaj inicjatywy ludowej to obywatelska inicjatywa ustawodawcza uregulowana w artykule 118 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Inicjatywa ta ma charakter jedynie ogólnokrajowy i może się odnosić do ustawodawstwa zwykłego²⁶⁹. Zasadniczo rzecz biorąc Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej preferuje model demokracji przedstawicielskiej, to jednak nie oznacza, że bezpośrednie sprawowanie władzy przez naród-suwerena jest w niej pozbawione wagi²⁷⁰.

Polski model regulacji inicjatywy ludowej określa się jako sformułowany (aby wnieść projekt należy przedstawić konkretną treść ustawy), pośredni i semi-bezpośredni (ponieważ aby móc uchwalić dany projekt należy przejść całą

²⁶³ S. Bożyk, *Konstytucyjne...*, op. cit., s. 429.

²⁶⁴ J. Nowacki, *Ustawa w rozumieniu formalnym i materialnym* [w:] *Wstęp do prawoznawstwa*, red. J. Nowacki, Z. Tobor, Kraków 2002, s. 140. Pojęcie ustawy szeroko opisuje też: M. Dobrowolski, *O pojęciu „ustawa” w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Sejmowy” nr 2(55)/2003, s. 25–44.

²⁶⁵ M. Podolak, *Demokracja bezpośrednia w myśli politycznej współczesnych polskich partii politycznych*, „Humanities and Social Sciences” t. XX, nr 22(1)/2015, s. 181.

²⁶⁶ Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1504.

²⁶⁷ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 741.

²⁶⁸ Szerzej: S. Grabowska, *Inicjatywa ludowa w sprawie przeprowadzenia ogólnokrajowego referendum wpływającego na ustawodawstwo (na przykładzie uregulowań szwajcarskich, włoskich i polskich)*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G – Ius” t. L/LI/2003/2004, s. 45–73.

²⁶⁹ M. Podolak, *Demokracja...*, op. cit., s. 181.

²⁷⁰ B. Malewski, *Czy obywatelska inicjatywa ustawodawcza spełnia swą rolę? Kilka uwag o funkcjonowaniu inicjatywy ludowej i jej skuteczności*, „Kortowski Przegląd Prawniczy” nr 1/2016, s. 19.

procedurę legislacyjną w parlamencie)²⁷¹. Podstawowym aktem prawnym stanowiącym o prawie Polaków do wniesienia obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej²⁷². W artykule 118 ust. 2 ustawy zasadniczej czytamy, że „inicjatywa ustawodawcza przysługuje również grupie co najmniej 100.000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa”²⁷³. Podczas prac nad nową polską konstytucją komisja konstytucyjna miała wątpliwości dotyczące wymienionej liczby 100 tys. podpisów. Z jednej strony wskazywano, że liczba ta jest zbyt duża, a więc podpisy będzie trudno zebrać; z drugiej zaś dowodzono, że jest ona zbyt mała, przez co Sejm zostanie zalany licznymi obywatelskimi projektami ustaw²⁷⁴. Jak wiadomo, tak się jednak nie stało.

Zgodnie z Konstytucją RP z 1997 r. rząd miał przedstawić projekty ustaw niezbędnych do stosowania Konstytucji w okresie dwóch lat od jej wejścia w życie. W stosownym terminie powinien zostać zatem przedstawiony również rządowy projekt ustawy rozwijającej prawo obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej przyznane przez nową Konstytucję RP. W praktyce jednak pierwsze trzy projekty dotyczące ustawowej regulacji inicjatywy zostały zaproponowane przez grupy posłów, a nie przez rząd. Debata sejmowa dotycząca przygotowania ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli obejmowała bowiem projekt Klubu Parlamentarnego PSL pod nazwą Ustawa o inicjatywie ustawodawczej obywateli, wniesiony 16 lutego 1998 r.; projekt Klubu Parlamentarnego SLD pod nazwą Ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, wniesiony 4 marca 1998 r.; oraz projekt posłów AWS pod nazwą Ustawa o trybie postępowania w sprawie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, wniesiony 27 marca 1998 r.²⁷⁵. Podstawowe różnice między nimi dotyczyły stopnia sformalizowania trybu wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (m.in. kwestii związanych ze zbieraniem podpisów, sposobem powoływania i statusem komitetu inicjującego zbieranie podpisów, procedurą postępowania odwoławczego w przypadku decyzji odmownej o nadaniu biegu projektowi oraz ograniczeń przedmiotowych)²⁷⁶.

Przedstawiciele wszystkich klubów parlamentarnych poparli ostatecznie każdy z trzech projektów, wnosząc o przekazanie go do komisji. Przedstawiciel rządu wnioskował natomiast o odrzucenie wszystkich projektów i zapowiedział

²⁷¹ A. Ciżyńska, R. Pałosz, *Czy rzeczywiście...*, op. cit., s. 13.

²⁷² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., op. cit.

²⁷³ Ibidem, art. 118 ust. 2.

²⁷⁴ S. Grabowska, *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2009, s. 187.

²⁷⁵ P. Uziębło, *Ustawa...*, op. cit., s. 49.

²⁷⁶ A.K. Piasecki, *Inicjatywa...*, op. cit., s. 52–53.

przedstawienie projektu rządowego. Marszałek Sejmu skierował odrzucone projekty do Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich oraz Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka celem ich rozpoznania. Rządowy projekt wniesiono po upływie ponad pół roku od rozpoczęcia prac w podkomisji. Jego pierwsze czytanie odbyło się 15 grudnia 1998 r. na posiedzeniu obu komisji, których członkowie odrzucili go w głosowaniu. W dniu 9 kwietnia 1999 r. miało miejsce drugie czytanie projektu, podczas którego poseł Zbigniew Wawak wniósł o kilka poprawek. Projekt skierowano więc ponownie do obu komisji. Trzecie czytanie projektu oraz głosowanie odbyło się 7 maja 1999 r. Za przyjęciem ustawy opowiedziało się 393 posłów, przeciwnych było pięciu, natomiast jeden wstrzymał się od głosu. W dniu 24 czerwca 1999 r. debatowano nad poprawkami Senatu, natomiast 23 lipca 1999 r. ustawa nabrała ostatecznie mocy prawnej²⁷⁷. Ustawę o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli ustanowiono zatem niepełna dwa lata po wejściu w życie Konstytucji RP²⁷⁸.

Od osób chcących skorzystać z prawa do obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce wymaga się posiadania pełnych praw wyborczych – muszą to więc być osoby pełnoletnie, które nie zostały ich pozbawione²⁷⁹, to znaczy wobec których nie orzeczono prawomocnym wyrokiem sądowym ubezwłasnowolnienia, pozbawienia praw publicznych lub praw wyborczych²⁸⁰. Czyniąc z narodu suwerena ustawodawca jasno wskazał, że legitymizacja organów państwowych powinna pochodzić z wyraźnej woli obywateli państwa. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza stanowi zaledwie jeden z kilku elementów umożliwiających realizację zasady suwerenności ludu²⁸¹.

Konstytucja RP nie precyzuje w sposób bezpośredni zakresu spraw, które mogą być przedmiotem projektów ustaw obywatelskich. Pewne ograniczenia tej kwestii znajdują się jednak w treści niektórych przepisów²⁸². Uprawnienie wynikające z artykułu 118 ust. 2 Konstytucji RP doprecyzowano w ten sposób, że grupie minimum 100 tys. obywateli przysługuje prawo wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą poprzez złożenie przez nich podpisów pod projektem ustawy²⁸³. Niemożliwe jest zatem, aby jakikolwiek akt podkonstytucyjny mógł zawęzić lub

²⁷⁷ Ibidem, s. 53–55.

²⁷⁸ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2120.

²⁷⁹ A. Ciżyńska, R. Pałosz, *Czy rzeczywiście...*, op. cit., s. 13.

²⁸⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., op. cit., art. 62 ust. 2.

²⁸¹ A. Ciżyńska, R. Pałosz, *Czy rzeczywiście...*, op. cit., s. 11–12.

²⁸² M. Borski, *Inicjatywa ludowa jako instytucja dialogu społecznego* [w:] *Jak możliwy jest dialog?*, red. A. Kamińska, E. Kraus, K. Ślęczka, Sosnowiec, 2014, s. 274.

²⁸³ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r., op. cit., art. 2.

rozszerzyć krąg podmiotów mogących wystąpić z inicjatywą ustawodawczą wskazanych w Konstytucji RP²⁸⁴.

Projekt nie może jednak dotyczyć spraw, które w świetle przepisów Konstytucji stanowią wyłączną właściwość innych podmiotów²⁸⁵. Dla przykładu, zmianę Konstytucji RP mogą zainicjować Prezydent Rzeczypospolitej, Senat lub grupa minimum jednej piątej ustawowej liczby posłów²⁸⁶. Wyklucza się więc możliwość jej wszczęcia przez Radę Ministrów lub obywateli²⁸⁷. Rada Ministrów jest natomiast jedynym organem uprawnionym do inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustawy o zaciąganiu długu publicznego, ustawy budżetowej lub jej zmiany, ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo, a także ustawy o prowizorium budżetowym²⁸⁸. Zakres przedmiotowy ustawy jest co do zasady nieograniczony. Normy konstytucyjne mogą jednak zawierać *expressis verbis* ograniczenia poszczególnych kategorii ustaw bądź umożliwiać wyprowadzenie z nich takich ograniczeń w sposób, który nie budzi wątpliwości w drodze wykładni²⁸⁹.

3.1. Wniesienie projektu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej do Sejmu

Wprowadzenie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce traktuje się jako krok ku realnemu równouprawnieniu form demokracji bezpośredniej i pośredniej. Jest to także instrument, który umożliwia zbiorowemu podmiotowi suwerenności czynny udział w procesie legislacyjnym²⁹⁰. Inicjatywa ustawodawcza nie oznacza jeszcze, że projekt będący jej przedmiotem w efekcie końcowym stanie się prawem; niemniej jednak podmiot, który z nią wystąpił, może skutecznie zwrócić uwagę na dany problem społeczny²⁹¹. Jak zauważa Piotr Kędziora, „Nawet najdoskonalsze procedury prawotwórcze nie są w stanie zagwarantować efektu w postaci dobrego prawa. Są one jedynie środkiem, drogą która wyznacza sposób przygotowywania, a następnie rozpatrywania projektu aktu prawnego”²⁹².

²⁸⁴ M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, *Postępowanie...*, op. cit., s. 48.

²⁸⁵ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r..., op. cit., art. 3.

²⁸⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., op. cit., art. 235 ust. 1.

²⁸⁷ H. Zięba-Załucka, *Władza...*, op. cit., s. 21.

²⁸⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., op. cit., art. 221.

²⁸⁹ B. Banaszak, *Konstytucja...*, op. cit., s. 671.

²⁹⁰ Ibidem, s. 672.

²⁹¹ M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, *Postępowanie...*, op. cit., s. 47.

²⁹² P. Kędziora, *Procedura przygotowania projektu ustawy. Postępowanie ustawodawcze na etapie sejmowym* [w:] *Zarys metodyki pracy legislatora*, red. A. Malinowski, Warszawa 2009, s. 154.

W tym miejscu warto wskazać na powołaną w literaturze przedmiotu przedparlamentarną fazę procesu ustawodawczego, która poprzedza skorzystanie z prawa inicjatywy ustawodawczej przez uprawniony do tego podmiot. W fazie tej mogą występować różne naciski nieformalne o charakterze politycznym, artykulacja interesów przez związki zawodowe lub ugrupowania polityczne, czy też korzystanie przez wnioskodawcę z ekspertyz bądź zasięganie przez niego opinii w różnych środowiskach²⁹³.

Komitet inicjatywy ustawodawczej wykonuje wszelkie czynności związane z przygotowaniem projektu ustawy, a następnie z jego rozpowszechnianiem i kampanią promocyjną oraz organizacją zbierania podpisów od obywateli popierających projekt. Komitet przyjmuje nazwę uzupełnioną o tytuł projektu ustawy²⁹⁴. Może on być utworzony przez grupę co najmniej 15 osób, które spełniają łącznie następujące warunki: są obywatelami polskimi, mają prawo wybierania do Sejmu oraz złożyły pisemne oświadczenie o przystąpieniu do komitetu, w którym podały swoje imię (imiona), nazwisko, adres zamieszkania i numer ewidencyjny PESEL²⁹⁵. Niespełnienie któregokolwiek z wyżej wymienionych wymogów formalnych powoduje, że dana osoba nie może być członkiem komitetu. Ustawodawca nie określa natomiast maksymalnej liczby osób mogących wchodzić w skład komitetu. Z teoretycznego punktu widzenia pozwala to więc na stworzenie komitetu składającego się ze wszystkich osób popierających projekt ustawy. W praktyce jednak funkcjonowanie takiego ciała byłoby niewskazane, ponieważ im więcej osób liczy komitet, tym mniej sprawnie wykonuje on swe zadania. Proponuje się, aby graniczna liczba członków komitetu wynosiła 29, co pozwoliłoby na uniknięcie konfliktów związanych np. z wyborem pełnomocnika. Do istotnych tu problemów należy nieuregulowanie prawnie możliwości wystąpienia z komitetu inicjatywy ustawodawczej. Z jednej strony takie działania mogłoby spowodować obniżenie wymaganej liczby członków poniżej limitu ustawowego. Z drugiej strony nie ma jednak zakazu rezygnacji z członkostwa w komitecie, która mogłaby być korzystna np. w sytuacji podejmowania przez daną osobę działań sprzecznych z poglądami innych jego członków²⁹⁶.

Projekt ustawy zgodny z wymogami Konstytucji RP, ustawą o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli oraz Regulaminem Sejmu RP

²⁹³ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*, op. cit., s. 359–360.

²⁹⁴ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r..., art. 5 ust. 1.

²⁹⁵ Ibidem, art. 5 ust. 2.

²⁹⁶ A. Rytel-Warzocha, P. Uziębło, M. Herrmann, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce* [w:] *Obywatele decydują. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako narzędzie kształtowania postaw obywatelskich*, red. A. Rytel-Warzocha, P. Uziębło, M. Herrmann, Łódź 2012, s. 40–41.

wnosi się do Marszałka Sejmu²⁹⁷. W niektórych współczesnych systemach ustrojowych projekt ustawy kierowany jest – w ramach inicjatywy ustawodawczej – do pierwszej, a także do drugiej izby parlamentu. W polskim prawie parlamentarnym nie przewiduje się jednak takiego trybu, ponieważ z artykułu 118 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jednoznacznie wynika, że wnioskodawcy wszelkie projekty ustaw wnoszą do Sejmu. Przepis ten jest w pełni uzasadniony, gdyż w Polsce pierwszym etapem postępowania z projektem jest praca w Sejmie, a dopiero w dalszej kolejności trafia on do postępowania ustawodawczego w Senacie²⁹⁸.

Z teoretycznego punktu widzenia podmioty dysponujące prawem inicjatywy ustawodawczej mogą wносить projekty do Sejmu w dowolnym momencie trwania jego kadencji. Ze względów praktycznych niecelowe wydaje się jednak inicjowanie procesu ustawodawczego blisko jej końca, istnieje bowiem wtedy duże prawdopodobieństwo niezakończenia procesu legislacyjnego, który zostaje przerwany zgodnie z zasadą dyskontynuacji. Pod pojęciem *dyskontynuacji prac parlamentu* rozumie się ostateczne zakończenie wraz z upływem jego kadencji wszelkich toczących się przed nim postępowań. Jej celem jest umożliwienie parlamentowi danej kadencji pracy bez zaległości powstałych wcześniej. Dyskontynuacja służy zatem usprawnieniu prac parlamentu oraz skoncentrowaniu się na realizacji swych postulatów przez te ugrupowania, które wygrały wybory. Ponadto umożliwia ona zaś odrzucenie projektów, których parlament nie chciał odrzucić wprost w drodze głosowania²⁹⁹. Wyjątek od tej zasady stanowią jednak projekty złożone w trybie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej³⁰⁰. W przypadku, gdy postępowanie ustawodawcze nie zostało zakończone podczas danej kadencji Sejmu, projekt taki (bez konieczności jego ponownego wnoszenia) jest rozpatrywany przez Sejm kadencji następnej. W tej sytuacji Marszałek Sejmu zarządza ponowny wydruk projektu oraz doręczenie go posłom³⁰¹.

Pierwsze 15 osób tworzących komitet wskazuje swojego pełnomocnika oraz jego zastępcę. Osoby te występują w imieniu i na rzecz komitetu³⁰². Inicjatywę ludową należy sformalizować już od samego początku uzyskiwania poparcia

²⁹⁷ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r..., op. cit., art. 4 ust. 1.

²⁹⁸ S. Bożyk, *Konstytucyjne...*, op. cit., s. 430–432.

²⁹⁹ M. Radajewski, *Wyjątki od zasady dyskontynuacji prac polskiego parlamentu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 2(54)/2020, s. 156–158.

³⁰⁰ M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, *Postępowanie...*, op. cit., s. 51.

³⁰¹ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r..., op. cit., art. 4 ust. 3.

³⁰² Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r..., op. cit., art. 5 ust. 3.

obywateli dla danego projektu³⁰³. Istnieje możliwość jednoczesnego wniesienia przez grupę obywateli innego projektu w tej samej sprawie³⁰⁴. Niemniej osoby tworzące komitet zajmują się jednym projektem: ten sam komitet nie ma możliwości promowania kilku projektów jednocześnie, nawet gdyby były one ze sobą w jakimś stopniu powiązane. Dla każdego projektu należy więc utworzyć nowy odrębny komitet, choć nic nie stoi na przeszkodzie, aby miał on podobny lub identyczny skład personalny³⁰⁵. Za projekt ustawy (w rozumieniu Konstytucji RP i Regulaminu Sejmu) nie jest przy tym uznawany dokument przygotowany dla żartu bądź taki, którego nie można uznać za projekt ustawy z oczywistych względów³⁰⁶.

Komitet zbiera 1 tys. własnoręcznych podpisów obywateli, którzy popierają projekt³⁰⁷, zamieszczony obok danych na wykazie wraz z danymi dotyczącymi ich imienia (imion), nazwiska, adresu zamieszkania oraz numeru ewidencyjnego PESEL³⁰⁸. Podpisy te wliczają się do minimalnej wymaganej liczby 100 tys. podpisów osób popierających projekt³⁰⁹. W tym kontekście Rzecznik Praw Obywatelskich podnosił zarzut dyskryminacji w stosunku do osób w kryzysie bezdomności, które nie mogą poprzeć projektu inicjatywy ludowej z uwagi na niemożność wypełnienia adresu na wykazie z podpisami. Inny problem stanowi fakt, że brak daty złożenia podpisu może utrudniać ustalenie czynnego prawa wyborczego do Sejmu osoby popierającej projekt w momencie składania przez nią podpisu³¹⁰.

Teoretycznie podpisy mogą być zbierane dopiero po nabyciu przez komitet osobowości prawnej, a więc po przyjęciu przez Marszałka Sejmu zawiadomienia o utworzeniu komitetu lub postanowieniu Sądu Najwyższego, dla którego uzyskania konieczne jest dołączenie listy 1 tys. podpisów. W związku z tym w praktyce przepis o uzyskaniu wstępnego poparcia (dokładnie 1 tys. podpisów, a nie więcej) uznaje się za *lex specialis* – wyłączający generalną regułę zakazującą wcześniejszego gromadzenia podpisów poparcia³¹¹. Nie ma zatem konkretnej

³⁰³ M. Borski, *Inicjatywa...*, op. cit., s. 275.

³⁰⁴ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r..., op. cit., art. 4 ust. 2.

³⁰⁵ B. Banaszak, *Konstytucja...*, op. cit., s. 673.

³⁰⁶ M. Borski, R. Głajcar, B. Przywora, *Postępowanie...*, op. cit., s. 32.

³⁰⁷ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r..., op. cit., art. 6 ust. 1 w zw. z art. 9 ust. 2.

³⁰⁸ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 września 1999 r. w sprawie ustalenia wzoru wykazu obywateli, którzy udzielają poparcia projektowi ustawy stanowiącej przedmiot inicjatywy ustawodawczej, t.j. Dz.U. z 1999 r., nr 79, poz. 893.

³⁰⁹ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r..., op. cit., art. 6 ust. 1 w zw. z art. 9 ust. 2.

³¹⁰ P. Uziębło, *Inicjatywa...*, op. cit., s. 187–188.

³¹¹ A. Ryteł-Warzocho, P. Uziębło, M. Herrmann, *Inicjatywa...*, op. cit., s. 42. Por. S. Grabowska, *Formy...*, op. cit., s. 188.

podstawy prawnej dotyczącej zbierania podpisów³¹². Sąd Najwyższy wskazuje, że komitet inicjatywy ustawodawczej od momentu nabycia osobowości prawnej

występuje w obrocie prawnym jako twórca projektu ustawy, mogący skutecznie angażować organy zobowiązane i uprawnione do oceny jego normatywnej zawartości. W przeciwnym razie organy te byłyby w praktyce zobligowane do opiniowania projektów aktów normatywnych przedkładanych w tym celu przez każdą osobę fizyczną lub grupę takich osób, bez możliwości sprawdzenia czy projekty te pochodzą od podmiotu działającego w ramach wykonywania inicjatywy ustawodawczej³¹³.

Gdyby założyć, że wszystkie podpisy osób popierających projekt, które zebrano przed zawiadomieniem o utworzeniu komitetu, stanowią część wymaganej liczby 100 tys. podpisów, bezcelowe stałoby się ograniczenie do trzech miesięcy czasu potrzebnego na pozyskanie odpowiedniego poziomu poparcia dla projektu. Wtedy bowiem znaczna część podpisów mogłaby być zebrana jeszcze przed nabyciem przez komitet osobowości prawnej³¹⁴.

W kolejnym kroku pełnomocnik komitetu zawiadamia Marszałka Sejmu o jego utworzeniu. W zawiadomieniu tym należy podać pełną nazwę komitetu ze wskazaniem dokładnego adresu jego siedziby, dane osób tworzących komitet, a także dane pełnomocnika i jego zastępcy (imię, nazwisko, adres oraz numer ewidencyjny PESEL)³¹⁵. Do zawiadomienia należy dołączyć projekt ustawy wraz z uzasadnieniem, a także wykaz 1 tys. podpisów obywateli, którzy go poparli³¹⁶.

Przedłożony projekt ustawy powinien być sporządzony w taki sposób, aby mógł funkcjonować na dalszych etapach postępowania legislacyjnego bez konieczności wprowadzania istotnych zmian³¹⁷. Uważa się jednak, że w praktyce wymaganie całkowitej bezbłędności na tym etapie tworzenia aktu prawnego można potraktować wyłącznie jako postulat. Co więcej, błędy zawiera zdecydowana większość projektów ustaw, jakie trafiają do Marszałka Sejmu, niezależnie od tego, kto jest ich wnioskodawcą³¹⁸. W doktrynie przyjmuje się, że wymogi

³¹² M. Zieliński, *Obywatelskie...*, op. cit., s. 492.

³¹³ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 września 2010 r., sygn. akt III SO 16/10, s. 7.

³¹⁴ K. Eckhardt, *Instytucja...*, op. cit., s. 119.

³¹⁵ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r..., op. cit., art. 6 ust. 1 w zw. z art. 9 ust. 2; art. 6 ust. 2.

³¹⁶ Wzór wykazu ustala Prezes Rady Ministrów, po wcześniejszym zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej: ibidem, art. 9 ust. 4; art. 6 ust. 3.

³¹⁷ R. Balicki, *Udział...*, op. cit., s. 63.

³¹⁸ P. Kędziora, *Podmioty, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza* [w:] *Zarys metodyki pracy legislatora*, red. A. Malinowski, Warszawa 2009, s. 149.

określające treść uzasadnień zawarte w regulaminie Sejmu wiążą jednakowo wszystkich inicjatorów projektów ustaw³¹⁹. Przepisy szczegółowe dotyczące tworzenia projektu ustawy znajdują się natomiast w rozporządzeniu w sprawie zasad techniki prawodawczej³²⁰. Zasada demokratycznego państwa prawnego zobowiązuje ustawodawcę do troski o jakość prawa. W związku z tym bardzo ważne jest, żeby projekty ustaw spełniały podstawowe stawiane przed nimi wymogi³²¹. Przestrzeganie wymogów to jednak nie wszystko, bowiem

Żadne przepisy nie wymuszają na żadnym z uprawnionych podmiotów obowiązku przedstawienia Sejmowi tylko projektów wysokiej jakości, zgodnych z konstytucją, z zasadami techniki prawodawczej i zasadami systemu prawa i prawem Unii Europejskiej. Aby tak było, potrzeba czegoś więcej niż prawa – potrzeba wysokiej kultury prawnej i politycznej ogółu społeczeństwa, a podmiotów dysponujących prawem inicjatywy ustawodawczej w szczególności³²².

W uzasadnieniu składania projektu należy wyjaśnić cel i potrzebę wydania danej ustawy, w tym opisać rzeczywisty stan prawny w dziedzinie, którą chce się unormować³²³. Uzasadnienie projektowanych rozwiązań prawnych wpływa na podniesienie jakości tworzonego prawa, ponieważ wprost ujawnia motywy opracowania nowych rozwiązań oraz przewidywane skutki ich stosowania. Uzasadnienie projektu ustawy funkcjonowało w prawie polskim dużo wcześniej niż wprowadzono je do prawa parlamentarnego³²⁴. Dla uzasadnienia projektu obywatelskiego nie zostały przewidziane żadne ułatwienia, choć grupa obywateli nie zawsze posiada wystarczającą wiedzę i możliwości do jego profesjonalnego przygotowania³²⁵. W przypadku, gdy do projektu ustawy nie zostało dołączone uzasadnienie, całość projektu skutkuje wadliwością konstytucyjną, ponieważ niemożliwe jest przedstawienie skutków finansowych wprowadzenia ustawy w życie zgodnie z obowiązkiem zawartym w art. 118 ust. 3 Konstytucji

³¹⁹ P. Chybalski, *Artykuł 34 ust. 1–7 [w:] Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 189.

³²⁰ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, t.j. Dz.U. z 2001 r., nr 100, poz. 908.

³²¹ T. Litwin, *Funkcje Sejmu i Senatu a współczesny polski model dwuizbowości*, Warszawa 2016, s. 138.

³²² J. Wawrzyniak, *Kilka uwag na temat inicjatywy ustawodawczej [w:] Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003, s. 310.

³²³ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r..., op. cit., art. 34 ust. 2–4.

³²⁴ P. Chybalski, *Artykuł 34 ust. 1–7...*, op. cit., s. 185–186.

³²⁵ M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, *Postępowanie...*, op. cit., s. 69–70.

Rzeczypospolitej Polskiej. Podmioty, którym przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej, są związane regulaminem Sejmu w stosunku do wymogów określających treść uzasadnienia. W tym miejscu należy wskazać, że regulamin ten jest co do zasady aktem prawa wewnętrznego, który wiąże izbę, jej organy i posłów; w kwestii materii uzasadnień projektów ustawy stanowi on jednak wyjątkowy akt w systemie źródeł prawa, wykraczający poza sferę typowo wewnątrzsejmową³²⁶. Ponadto w uzasadnieniu należy wykazać różnicę pomiędzy stanem prawnym dotychczasowym a tym zawartym w proponowanym projekcie, a także jego przewidywane skutki finansowe, prawne, społeczne i gospodarcze³²⁷. Wymienione elementy uzasadnienia powinny wprowadzać w obszar stanu prawnego w danej dziedzinie, wskazywać na luki w tej regulacji bądź nasycenie regulacyjne, a także kierunki zmian, ich znaczenie i uwarunkowania³²⁸.

W przypadku projektów, które mogą obciążyć budżet państwa lub budżety jednostek samorządu terytorialnego, w uzasadnieniu przedstawia się następnie źródła ich finansowania³²⁹. Przez skutki finansowe można rozumieć wszelkie potencjalne konsekwencje finansowe, jakie może spowodować wykonanie ustawy. W tak szerokim pojmowaniu należy więc uwzględnić nie tylko wydatki, ale także dochody zarówno sfery publicznej, jak i prywatnej³³⁰. Pojęcie *skutków finansowych* nie jest ostre, zatem w literaturze przedmiotu nie brak głosów definiujących je jako zakres wydatków, które ponoszone są z budżetu państwa, budżetu samorządu terytorialnego lub innych funduszy publicznych, jakie niezbędne są dla wykonania ustawy³³¹. Polska jako jedno z nielicznych państw zawarła w ustawie zasadniczej przepis dotyczący wskazywania skutków finansowych wykonania ustawy jako wymogu formalnego złożenia wniosku inicjatywy ustawodawczej³³². Obowiązek ten wprowadzono najprawdopodobniej po to, aby zapobiec wnoszeniu projektów nieprzemyślanych, odbiegających od możliwości finansowych państwa³³³. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje jednak, że nie zawsze przedstawienie skutków finansowych wykonania ustawy jest konieczne. Możliwość odstąpienia od tego obowiązku Trybunał Konstytucyjny przewiduje dla projektów ustaw, których uchwalenie pociągałoby za sobą jedynie znikomy wymiar obciążeń finansowych dla budżetu państwa

³²⁶ P. Chybalski, *Artykuł 34 ust. 1–7...*, op. cit., s. 187–188.

³²⁷ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r..., op. cit., art. 34 ust. 2–4.

³²⁸ M. Kruk, *Prawo...*, op. cit., s. 26.

³²⁹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r..., op. cit., art. 34 ust. 2–4.

³³⁰ P. Chybalski, *Sejm...*, op. cit., s. 478.

³³¹ P. Winczorek, *Komentarz...*, op. cit., s. 255.

³³² P. Chybalski, *Sejm...*, op. cit., s. 463.

³³³ J. Repel, *Sejm...*, op. cit., s. 198.

bądź jednostek samorządu terytorialnego. Trybunał Konstytucyjny nie wskazał natomiast precyzyjnie na wielkość tego znikomego wymiaru, co pozostawia Marszałkowi Sejmu pewną swobodę decyzyjną w zakresie oceny prawidłowości przedłożonego mu projektu ustawy³³⁴.

Oceny skutków na poziomie poprawek w trakcie procesu legislacyjnego nie uwzględniały projekty ustaw analizowane przez Macieja Borskiego oraz Bogusława Przyworę. Wskazani autorzy dowodzą, że brak takich informacji skłania do refleksji dotyczących stanu poprawności tworzenia ocen skutków regulacji. Funkcjonujący model jawi się w tym świetle jako nieefektywny i zarazem nierzetelny, ponieważ odnosi się jedynie do projektu wnoszonego do Sejmu. Zasadne wydaje się zatem nałożenie na Marszałka Sejmu dodatkowego obowiązku w postaci aktualizacji kosztów końcowych w sytuacji wprowadzenia poprawek, a więc przedstawienia całkowitych kosztów jeszcze przed podjęciem przez Sejm decyzji o uchwaleniu ustawy³³⁵.

W uzasadnieniu powinny się również znaleźć założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych i oświadczenie o zgodności projektu z prawem unijnym bądź oświadczenie o nieobejmowaniu projektowanej regulacji prawem Unii Europejskiej. Ostatnim elementem uzasadnienia powinny być zaś informacje dotyczące wyników przeprowadzonych konsultacji oraz przedstawionych w ich trakcie wariantów projektu i opinii³³⁶. Przeprowadzanie konsultacji stanowi wyraz uspołecznienia procesu stanowienia prawa. Jest to niezwykle pożądana wartość w demokratycznym państwie prawa, która przeciwdziała tworzeniu prawa w sposób pryncypialny i bez należytego rozeznania w przewidywanych skutkach jego przyjęcia bądź w ogóle samej potrzebie jego ustanowienia. Zadaniem konsultacji jest dostarczenie organowi, który jest odpowiedzialny za tworzenie prawa informacji przydatnych w toku procesu legislacyjnego. Jednocześnie konsultacje nie mogą się wiązać z narzucaniem organowi określonego stanowiska. Należy zatem przeprowadzić je przed wniesieniem projektu do Sejmu. Wskazany termin nie dotyczy jednak komitetu inicjatywy ustawodawczej, który nie jest zobowiązany do przedstawienia wyników konsultacji w uzasadnieniu projektu. Komitet ten może więc przesunąć przeprowadzenie konsultacji na czas trzymiesięcznego zbierania podpisów poparcia dla projektu. Wówczas konsultacje mają jednak charakter jedynie pozorny, ponieważ na tym etapie nie można już zmieniać ani projektu, ani jego uzasadnienia³³⁷. Obowiązek uzyskania wymaganych pra-

³³⁴ B. Banaszak, *Konstytucja...*, op. cit., s. 677.

³³⁵ M. Borkowski, B. Przywora, *Obywatelska...*, op. cit., s. 29.

³³⁶ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r..., op. cit., art. 34 ust. 2–4.

³³⁷ P. Chybalski, *Artykuł 34 ust. 1–7...*, op. cit., s. 195–196.

wem opinii oraz przeprowadzenia konsultacji powinien zatem spoczywać na Marszałku Sejmu, a nie na Komitecie Inicjatywy Ustawodawczej.

Przedłożenie przez komitet projektu nieodpowiadającego wymaganiom formalnym wskazanym w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej nie stanowi projektu ustawy w rozumieniu artykułu 118 ustawy zasadniczej. Nie jest więc dopuszczalne poddanie takiego projektu postępowaniu legislacyjnemu w Sejmie, gdyż procedura ta jest zarezerwowana jedynie dla projektów ustaw³³⁸.

Marszałek Sejmu w terminie 14 dni od doręczenia zawiadomienia postanawia o jego przyjęciu. Postanowienie to niezwłocznie przekazuje się pełnomocnikowi komitetu. Komitet nabywa osobowość prawną dopiero w momencie przyjęcia przez Marszałka Sejmu zawiadomienia o jego utworzeniu. W razie wystąpienia w zawiadomieniu braków formalnych Marszałek Sejmu informuje o nich komitet w terminie 14 dni od doręczenia mu dokumentu. Pełnomocnik komitetu jest wzywany do usunięcia braków w analogicznym terminie 14 dni, a ich ewentualne nieusunięcie skutkuje odmową przyjęcia przez Marszałka Sejmu zawiadomienia³³⁹.

Jeśli Marszałek Sejmu nabierze wątpliwości dotyczących zgodności zgłoszonego projektu ustawy z przepisami prawa (również prawa Unii Europejskiej lub podstawowymi zasadami techniki prawodawczej), zasięga opinii Prezydium Sejmu i może skierować projekt do Komisji Ustawodawczej. Celem Komisji jest wyrażenie opinii o treści projektu. W przypadku gdy większością trzech piątych głosów zaopiniuje ona projekt ustawy jako niedopuszczalny, Marszałek Sejmu zyskuje podstawę, by odmówić nadania mu dalszego biegu³⁴⁰. Nie jest on jednak związany stanowiskiem Komisji, a więc nie ma obowiązku nienadawania biegu projektowi ustawy. Decyzja dotycząca dalszego losu projektu należy do jego kompetencji, i ostatecznie to on ponosi za nią odpowiedzialność³⁴¹. Przyznanie Marszałkowi Sejmu tak istotnych uprawnień z zakresu nadawania biegu inicjatywom ustawodawczym nie zasługuje na pozytywną ocenę, gdyż jest on nieodmiennie związany ze sprawującą w danym momencie władzę większością w parlamencie. Przestrzega się, że może to prowadzić do praktyki ustrojowej polegającej na celowym blokowaniu (choć w ograniczonych regulaminem ramach czasowych) przez Marszałka Sejmu, będącego jego jednoosobowym organem kierowniczym, poselskich projektów ustaw zgłaszanych przez mniejsze ugrupowania parlamentarne. Postuluje się zatem przekazanie kompetencji w tym zakresie do

³³⁸ L. Garlicki, *Sejm i Senat artykuł 118...*, op. cit., s. 22.

³³⁹ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r..., op. cit., art. 5 ust. 4 w zw. z art. 6 ust. 2; art. 6 ust. 5.

³⁴⁰ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r..., op. cit., art. 34 ust. 8.

³⁴¹ A. Szmyt, *Artykuł 34 ust. 8 [w:] Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 212.

Prezydium Sejmu, które składa się z przedstawicieli większości sejmowej oraz największych klubów opozycji politycznej w parlamencie. Dodatkowo proponuje się wprowadzenie konsultowania przez Prezydium Sejmu decyzji w tych sprawach z Konwentem Seniorów³⁴².

Podobne stanowisko znajdujemy w literaturze przedmiotu:

nie ulega wątpliwości, że w pełnieniu tej funkcji parlamentu decydujący wpływ na treść ustawodawstwa mają zawsze partie i ugrupowania większości rządowej w parlamencie. Wydaje się, że przyznanie Marszałkowi Sejmu, związanemu każdorazowo ze sprawującą w danym momencie władzę większością rządową w parlamencie, tak istotnych uprawnień w zakresie nadawania biegu inicjatywom ustawodawczym, nie jest rozwiązaniem zasługującym na pozytywną ocenę³⁴³.

De facto Marszałek Sejmu ma więc możliwość zablokowania każdej inicjatywy ustawodawczej. Twierdzenie to popiera się skargami (zasłyszanyymi zwłaszcza ze strony przedstawicieli opozycji) na temat nierozpatrywania zgłoszonych projektów z powodu ich zablokowania przez Marszałka Sejmu³⁴⁴.

W przypadku gdy Marszałek Sejmu w drodze umotywowanego postanowienia odmówi przyjęcia zawiadomienia, pełnomocnik komitetu ma możliwość zażalenia jego decyzji do Sądu Najwyższego w terminie 14 dni od jej doręczenia. Rozpatrzenie skargi przez Sąd Najwyższy następuje w postępowaniu nieprocesowym, w składzie siedmiu sędziów, w terminie 30 dni. Postanowienie wydane przez Sąd Najwyższy jest ostateczne: nie przysługuje od niego żaden środek prawny³⁴⁵.

Po otrzymaniu informacji o przyjęciu zawiadomienia lub postanowienia Sądu Najwyższego, które uwzględnia skargę, komitet ogłasza fakt nabycia osobowości prawnej w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim. Podaje również swój adres i miejsce, w którym udostępnia projekt ustawy do wglądu publicznego. Od tego momentu treść projektu nie może być zmieniona. Po ogłoszeniu informacji o nabyciu osobowości prawnej i miejscu udostępnienia projektu do wglądu komitet może rozpocząć kampanię promocyjną oraz zbieranie 100 tys. podpisów³⁴⁶. Co istotne, w ustawie próżno szukać przepisów traktujących o wymogu pochodzenia regionalnego sygnatariuszy. Wadą takiego rozwiązania mogłoby

³⁴² S. Bożyk, *Konstytucyjne...*, op. cit., s. 433–434; S. Bożyk, *Partie polityczne a Sejm RP*, Warszawa 2006, s. 121–124.

³⁴³ S. Bożyk, *Konstytucyjne...*, op. cit., s. 433.

³⁴⁴ T. Litwin, *Funkcje...*, op. cit., s. 136.

³⁴⁵ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r., op. cit., art. 6 ust. 5.

³⁴⁶ Ibidem, art. 7 ust. 1–2; art. 8 ust. 2.

być tworzenie inicjatyw typowo regionalnych, które w sposób oczywisty preferują jeden obszar państwa w stosunku do pozostałej jego części. W literaturze przedmiotu panuje też opinia, że nie stanowi to większego problemu, ponieważ ostatecznie to większość parlamentarna (pochodząca z różnych części kraju) decyduje o powodzeniu projektu. Prawdopodobieństwo odrzucenia projektu w jakimś czytaniu z uwagi na obawę przed jego odbiorem społecznym jest więc duże³⁴⁷.

Zadaniem kampanii promocyjnej jest przedstawienie i wyjaśnienie przez komitet treści projektu ustawy, który stanowi przedmiot danej inicjatywy ustawodawczej³⁴⁸. Ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli nie wskazuje jednak szczegółów prowadzenia kampanii promocyjnej. Odsyła ona bowiem do uchylonej obecnie ordynacji wyborczej z 1993 r., w której zakazano m.in. finansowania kampanii z pieniędzy publicznych³⁴⁹. Nic nie stoi zatem na przeszkodzie, aby kampanię promocyjną prowadził inny podmiot (np. organizacja pozarządowa) lub znana osoba publiczna, mimo że kompetencje do zbierania podpisów posiada wyłącznie komitet inicjatywy³⁵⁰. W miejscu zbierania podpisów musi się znaleźć projekt ustawy wyłożony do wglądu osobom zainteresowanym³⁵¹. Poparcia dla projektu może udzielić obywatel polski, który ukończył 18 lat i ma prawo wybierania do Sejmu, a więc nie jest osobą ubezwłasnowolnioną, pozbawioną praw publicznych lub wyborczych. Osoba ta może natomiast mieszkać poza granicami kraju Rzeczypospolitej Polskiej³⁵². Wycofanie poparcia udzielonego uprzednio projektowi ustawy jest uznawane za bezskuteczne³⁵³. Poparcie inicjatywy przez liczbę osób większą niż 100 tys. nie ma żadnych skutków prawnych (negatywnych ani pozytywnych) – może jedynie wywrzeć pewien efekt polityczny³⁵⁴.

W teorii termin na zebranie 100 tys. podpisów wynosi trzy miesiące od złożenia zawiadomienia Marszałkowi Sejmu. Zbierania podpisów nie można jednak rozpocząć do czasu wydania przez Marszałka Sejmu postanowienia o nadaniu komitetowi osobowości prawnej oraz ustanowienia pełnomocnika. W praktyce okres trzech miesięcy ulega więc istotnemu skróceniu, a komitety, które nie

³⁴⁷ M. Zieliński, *Obywatelskie...*, op. cit., s. 487.

³⁴⁸ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r..., op. cit., art. 8 ust. 1.

³⁴⁹ M. Zieliński, *Obywatelskie...*, op. cit., s. 493. Por. A. Ryteł-Warzocho, P. Uziębło, M. Herrmann, *Inicjatywa...*, op. cit., s. 48.

³⁵⁰ M. Zieliński, *Obywatelskie...*, op. cit., s. 493.

³⁵¹ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r..., op. cit., art. 9 ust. 1.

³⁵² B. Banaszak, *Konstytucja...*, op. cit., s. 672.

³⁵³ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r..., op. cit., art. 9 ust. 3.

³⁵⁴ M. Zieliński, *Obywatelskie...*, op. cit., s. 487.

mają wsparcia organizacji pozarządowych bądź partii politycznych, często nie potrafią zrealizować celu wyznaczonego przez ustawodawcę³⁵⁵. Po zebraniu odpowiedniej liczby podpisów pełnomocnik komitetu wnosi natomiast projekt ustawy wraz z wykazem podpisów do Marszałka Sejmu. Termin na dostarczenie wskazanych dokumentów wynosi trzy miesiące od postanowienia Marszałka Sejmu o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu bądź postanowienia Sądu Najwyższego o uwzględnieniu skargi na odmowę przyjęcia przez Marszałka zawiadomienia³⁵⁶.

W przypadku, gdy Marszałek Sejmu żywi uzasadnione wątpliwości dotyczące prawidłowości złożenia wymaganej liczby podpisów obywateli, ma on możliwość zwrócenia się w terminie 14 dni od wniesienia projektu ustawy do Państwowej Komisji Wyborczej z prośbą o stwierdzenie, czy złożono wymaganą liczbę podpisów. Czynności sprawdzające dokonywane są przez Państwową Komisję Wyborczą w terminie 21 dni. Pełnomocnik komitetu może uczestniczyć w postępowaniu sprawdzającym w roli obserwatora. W przypadku stwierdzenia, że prawidłowo złożona liczba podpisów obywateli popierających projekt jest mniejsza niż ta wymagana ustawowo, Marszałek Sejmu odmawia nadania biegu projektowi za pośrednictwem postanowienia wraz z uzasadnieniem. Postanowienie to niezwłocznie dostarcza się pełnomocnikowi komitetu³⁵⁷, któremu przysługuje możliwość zaskarżenia go do Sądu Najwyższego. W czasie postępowania weryfikacyjnego nie ma możliwości uzupełniania podpisów, a więc brak choćby kilku z nich powoduje odmowę nadania biegu projektowi ze strony Marszałka Sejmu. Takie rozwiązanie dotyczące projektu obywatelskiego wydaje się być dyskryminujące w porównaniu do innych procedur. Dla przykładu, procedura rejestracji listy kandydatów zgłaszanych w wyborach do Sejmu przewiduje możliwość uzupełnienia braków formalnych (podpisów) w terminie trzech dni. Uniemożliwienie uzupełnienia wniosku inicjatywy obywatelskiej przed upływem terminu wskazanego w ustawie należy zatem traktować jako bezpodstawne utrudnianie realizacji obywatelskiej inicjatywy³⁵⁸.

W przypadku zebrania odpowiedniej liczby podpisów Marszałek Sejmu kieruje projekt do pierwszego czytania w Sejmie, o czym zawiadamia pełnomocnika komitetu³⁵⁹. Ustawodawca nie jest w tej kwestii całkowicie konsekwentny, ponieważ choć gwarantuje rozpatrzenie projektu obywatelskiego w konkretnym czasie w ramach pierwszego czytania, to nie wskazuje czasu, w jakim

³⁵⁵ A. Ciżyńska, R. Pałosz, *Czy rzeczywiście...*, op. cit., s. 14.

³⁵⁶ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r..., op. cit., art. 10 ust. 1–2.

³⁵⁷ Ibidem, art. 12 ust. 2.

³⁵⁸ M. Jabłoński, *Obywatelskie...*, op. cit., s. 656.

³⁵⁹ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r..., op. cit., art. 10 ust. 3.

naależy zakończyć postępowanie nad projektem. Nietrudno więc wyobrazić sobie sytuację, w której po pierwszym czytaniu obywatelski projekt zostaje odłożony na bliżej nieokreślony czas, a zawarte w nim propozycje dezaktualizują się³⁶⁰. Ani Konstytucja RP, ani ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli nie dają tej formie demokracji bezpośredniej uprzywilejowanej procedury w procesie legislacyjnym, a wskazanie szczegółowego okresu, w jakim powinno się przeprowadzić pierwsze czytanie, także nie przeważa o powodzeniu danej inicjatywy³⁶¹.

Brak jakichkolwiek przepisów określających termin zakończenia prac legislacyjnych powoduje, iż bardzo często prace nad projektami inicjatyw ludowych trwają znacznie dłużej niż oczekują tego wnioskodawcy. Z przeprowadzonej przez Bartosza Malewskiego analizy prac nad projektami ustaw prowadzonych przez Sejm w latach 2001–2015 wynika, że w wielu przypadkach postępowanie nie zostało zakończone ani w kadencji, w której projekt został złożony, ani w kolejnej. W efekcie projekty te były skazane na upadek, ponieważ wyłączenie zasady dyskontynuacji w przypadku inicjatyw ludowych umożliwia wniesienie projektu jedynie w kadencji następującej bezpośrednio po tej, w której projekt złożono pierwotnie. Nie można więc wносить projektu w nieskończoność. Bartosz Malewski sugeruje, że przedłużanie się prac legislacyjnych Sejmu można traktować jako celowe działanie parlamentarzystów, gdyż prac w parlamencie w dwóch następujących po sobie kadencjach Sejmu nie zakończono w przypadku 15 na 44 projekty wniesione w badanym przez niego okresie³⁶². Całą procedurę wniesienia projektu, poczynając od utworzenia komitetu, a kończąc na złożeniu projektu Marszałkowi Sejmu, przedstawiają rysunki 3.1–3.4.

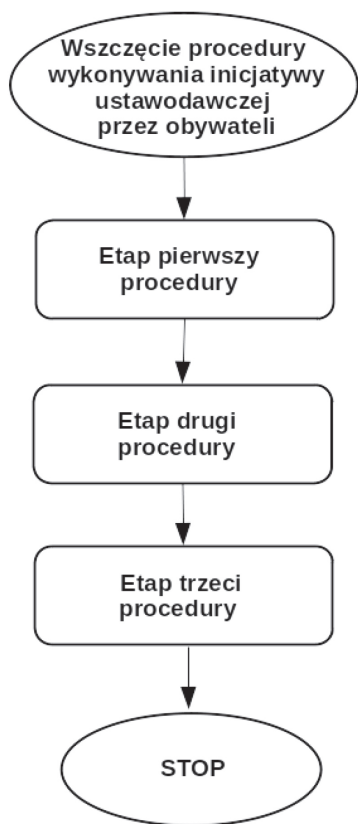
³⁶⁰ B. Banaszak, *Konstytucja...*, op. cit., s. 675–676.

³⁶¹ P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2005, s. 227.

³⁶² B. Malewski, *Czy obywatelska...*, op. cit., s. 21–23.

Rysunek 3.1.

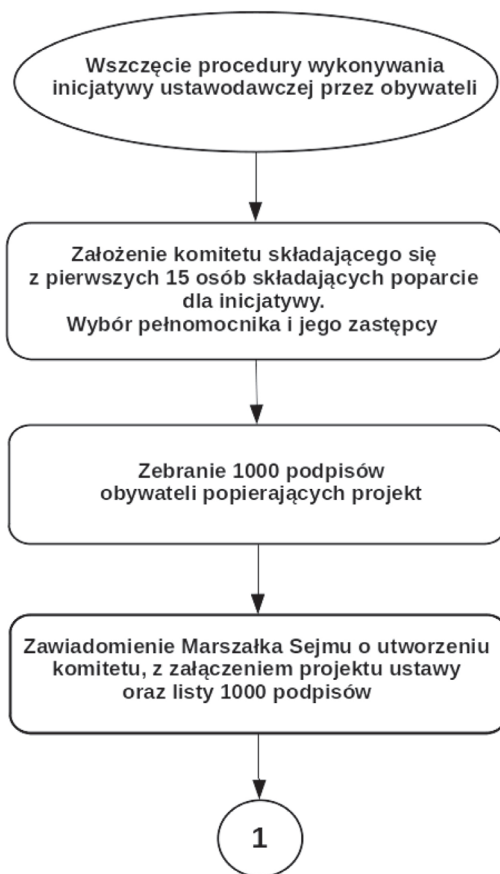
Procedura wniesienia przez obywateli projektu ustawy w świetle Ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r..., op. cit.

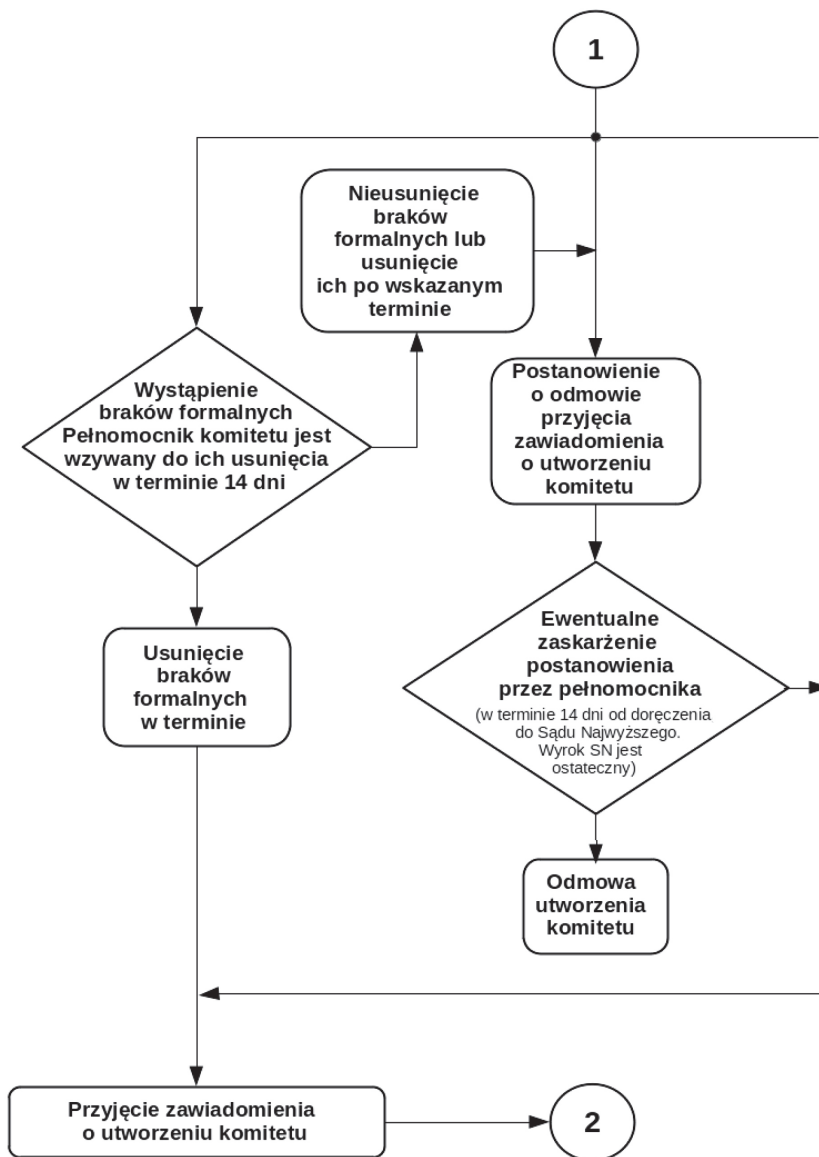
Rysunek 3.2.

Etap pierwszy procedury wniesienia przez obywateli projektu ustawy w świetle Ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli



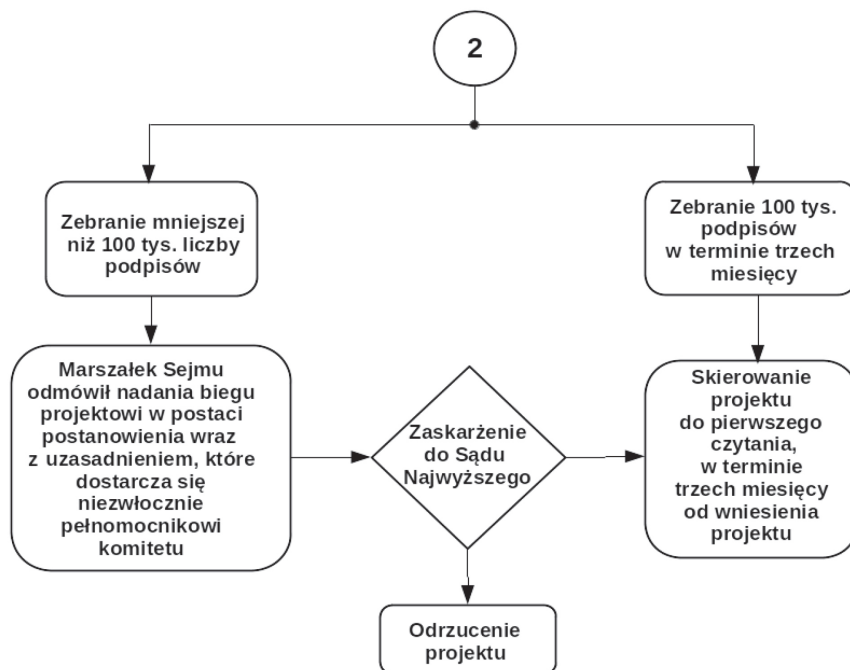
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r..., op. cit.

Rysunek 3.3. Etap drugi procedury wniesienia przez obywateli projektu ustawy w świetle Ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r., op. cit.

Rysunek 3.4. Etap trzeci procedury wniesienia przez obywateli projektu ustawy w świetle Ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r..., op. cit.

W przypadku stwierdzenia, że treść projektu ustawy (bądź jego uzasadnienia) została zmieniona, Marszałek Sejmu w terminie nie późniejszym niż 14 dni od wniesienia projektu postanawia o odmowie jego przyjęcia. Na postanowienie Marszałka Sejmu pełnomocnikowi komitetu przysługuje skarga do Sądu Najwyższego³⁶³. Pełnomocnik komitetu (jako jedyny wnioskodawca spośród wskazanych w artykule 118 Konstytucji RP) ma możliwość zaskarżania do Sądu Najwyższego postanowień Marszałka Sejmu odmawiających przyjęcia złożonego projektu. Inne podmioty nie posiadają takich uprawnień, a więc w przypadku zwrotu projektu muszą dokonać wskazanych poprawek lub zrezygnować z inicjatywy³⁶⁴.

Po otrzymaniu projektu ustawy, lecz przed skierowaniem go do pierwszego czytania, Marszałek Sejmu poleca ekspertom Kancelarii Sejmu sporządzenie

³⁶³ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r..., op. cit., art. 11 ust. 1–2.

³⁶⁴ M. Borski, *Inicjatywa...*, op. cit., s. 278.

opinii dotyczącej zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej³⁶⁵. Nie dotyczy to jednak projektów wnoszonych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, co budzi spore kontrowersje. Nie sposób bowiem wykazać w przekonujący sposób, że profesjonalizm zaplecza eksperckiego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jest większy od zaplecza, jakim dysponuje Senat, który jednak nie jest zwolniony z poddania projektu opinii o zgodności z prawem unijnym. Przyjęty w regulaminie Sejmu przepis został więc prawdopodobnie uchwalony z przyczyn niemerytorycznych³⁶⁶.

3.2. Postępowanie z projektem ustawy w Sejmie

Funkcja ustawodawcza stanowi podstawę działalności parlamentu³⁶⁷, a jej celem jest zapewnienie wszechstronnego, treściowego i prawnego opracowania projektów ustaw wpływających do Sejmu³⁶⁸. Funkcja ustawodawcza występuje obok funkcji kreacyjnej (obsadzanie kluczowych stanowisk) i funkcji kontrolnej³⁶⁹. Sekwencyjność postępowania ustawodawczego ma ułatwiać podjęcie racjonalnej decyzji końcowej, a więc przyjęcie dobrej ustawy rozumianej jako odpowiadająca zasadom techniki legislacyjnej oraz wkomponowana w dotychczasowy system prawny, jak również realizująca określone zadania państwowe lub społeczne. Sekwencyjność postępowania legislacyjnego sprawia, że składające się na nie czynności podejmowane są przez kilka podmiotów i rozłożone w czasie, co sprzyja refleksji na temat proponowanych rozwiązań normatywnych³⁷⁰.

Zasady procedury ustawodawczej w Konstytucji rozpoczynają się od artykułu 118, jednak z uwagi na zasadę autonomii parlamentu materia ta regulowana jest w ustawie zasadniczej jedynie częściowo. Całkowite przedstawienie przebiegu procedury legislacyjnej w parlamencie znajduje się w regulaminach Sejmu i Senatu, gdyż to one stanowią akty właściwe określające porządek pracy obu izb³⁷¹. Konstytucja wskazuje wprost na konieczność rozpatrzenia projektu ustawy przez

³⁶⁵ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r..., op. cit., art. 34 ust. 9.

³⁶⁶ P. Chybalski, *Artykuł 34 ust. 9 [w:] Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 220.

³⁶⁷ A. Stawarz-Walat, *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej [w:] System organów państwowych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. H. Zięba-Załucka, Warszawa 2005, s. 41.

³⁶⁸ A. Bałaban, *Sześć funkcji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” nr 4(81)/2007, s. 133.

³⁶⁹ Z. Szeliga, *Parlament – władza ustawodawcza [w:] Organy władzy publicznej w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, red. Z. Szeliga, Lublin 2006, s. 69.

³⁷⁰ M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 2002, s. 15.

³⁷¹ L. Garlicki, *Sejm i Senat artykuł 118...*, op. cit., s. 1.

Sejm w trzech czytaniach³⁷², zaś analiza przepisów konstytucyjnych prowadzi do wniosku, że nie dopuszcza się do odstępiania od tej zasady. Niedopuszczalne jest więc skrócenie liczby czytań przepisami regulaminu (np. w postępowaniach skróconych)³⁷³. Zgodnie z zasadą autonomii izb przepisy wskazujące na elementy budujące każde czytanie oraz sposób ich realizacji znajdują się jednak w regulaminie Sejmu³⁷⁴.

Zasada trzech czytań ma służyć wnikliwemu rozpatrzeniu projektu przez rozłożenie trybu ustawodawczego w czasie oraz uporządkowanie go. Jednocześnie trzy czytania umożliwiają uformowanie się większości, która jest konieczna do uchwalenia ustawy, oraz przedstawianie swoich opinii przez mniejszości. Tym samym wspomniana regulacja ma przeciwdziałać podejmowaniu przez ustawodawcę pochopnych i nieprzemyślanych decyzji³⁷⁵. Choć jednak rozpatrywanie projektów ustaw przebiega w trzech czytaniach, wnioskodawca może wycofać swój projekt lub wnosić do niego poprawki tylko do czasu zakończenia drugiego czytania³⁷⁶. Pod pojęciem *czytania* rozumie się procedurę określonego i wielofazowego sposobu rozpatrywania projektu, gdzie czytanie jest pewnym etapem zaawansowania prac legislacyjnych, zgodnie z logiczną kolejnością przechodzenia od debaty ogólnej do szczegółowej³⁷⁷. W literaturze przedmiotu pojęcie czytania definiuje się również jako rozpatrzenie projektu ustawy na posiedzeniu plenarnym izby³⁷⁸.

3.2.1. Etap pierwszego czytania

Celem wprowadzenia kilku czytań w parlamentach państw demokratycznych było umożliwienie zawierania kompromisów oraz formowania się większości, która jest konieczna do uchwalenia ustawy. Ponadto rozwiązanie to umożliwia wyrażenie opinii przez mniejszości i wnoszenie poprawek przez deputowanych. Można wówczas wypracować rozwiązanie, które z punktu widzenia fachowej wiedzy z różnych dyscyplin wydaje się najlepsze. Wydłużenie okresu obrad nad

³⁷² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., op. cit., art. 119 ust. 1.

³⁷³ L. Garlicki, *Sejm i Senat artykuł 119* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz II*, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 4.

³⁷⁴ B. Szepietowska, *Proces ustawodawczy* [w:] *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, red. Z. Jarosz, Warszawa 2006, s. 107.

³⁷⁵ E. Gierach, *Artykuł 36* [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 228.

³⁷⁶ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r., op. cit., art. 36 ust. 1–4.

³⁷⁷ B. Banaszak, *Konstytucja...*, op. cit., s. 678; Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo...*, op. cit., s. 229.

³⁷⁸ L. Garlicki, *Sejm i Senat artykuł 119...*, op. cit., s. 2.

projektem ustawy oraz jawność dyskusji mają też sprzyjać perswazji wewnątrz parlamentu, zapobiegać naciskom na niego z zewnątrz i służyć wnikliwemu rozpatrzeniu projektu. Obecnie większość projektów ustaw inicjowana jest przez rząd, więc ewentualne kompromisy zawiera się zazwyczaj już na etapie przygotowywania projektu. Ma to służyć jego sprawniejszemu przejściu przez postępowanie w parlamencie. Obserwuje się także przenoszenie ciężaru prac merytorycznych z obrad plenarnych (na posiedzeniach parlamentu) na dyskusje toczone w trakcie obrad komisji, które składają się z tych samych sił politycznych, jakie zasiadają w parlamencie. W związku z tym niekiedy również pierwsze czytanie przenoszone jest z posiedzenia plenarnego na posiedzenie komisji³⁷⁹.

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej próżno szukać zapisów dotyczących szczegółów przebiegu kolejnych czytań oraz informacji o tym, jak należy do nich przechodzić. Informacje te znajdują się w regulaminie Sejmu. Ani Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, ani regulamin Sejmu nie wskazują jednak żadnych konkretnych terminów na przeprowadzanie poszczególnych czytań³⁸⁰. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że

zasada trzech czytań oznacza konieczność trzykrotnego rozpatrywania przez Sejm samego projektu ustawy w sensie merytorycznym, a nie tylko technicznym. Musi więc występować „zakresowa tożsamość” rozpatrywanego projektu, czego oczywiście nie należy rozumieć w sposób skrajny. Zasada trzech czytań byłaby w części pozbawiona sensu, gdyby jeden projekt ustawy w niezmienionej formie miał być trzykrotnie rozpatrywany przez Sejm. Jednakże za naruszenie artykułu 119 ust. 1 Konstytucji uznać należałoby sytuację, gdy projekt ustawy, przedłożony zgodnie z regulaminem Sejmu przez odpowiednią komisję, a stanowiący przedmiot II czytania, tak różni się swym zakresem od „projektu wyjściowego”, że jest to w istocie inny projekt ustawy³⁸¹.

Celem wprowadzenia procedury kilkukrotnego czytania jest zapobieganie uchwalaniu ustaw obarczonych istotnymi wadami. Praktyka sejmowa pokazuje jednak, że takie wypadki miewają miejsce dosyć często. Niestety, nie istnieje jedno dobre rozwiązanie tego problemu, ponieważ wprowadzenie wymogu wielokrotnionego oficjalnego badania tekstu najpewniej również nie zapobiegłoby zupełnie pojawianiu się błędów³⁸².

³⁷⁹ B. Banaszak, *Konstytucja...*, op. cit., s. 679.

³⁸⁰ Ibidem, s. 679–680.

³⁸¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2004 r., op. cit.

³⁸² A. Ławniczak, *Sejm i Senat [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczowska, Warszawa 2014, s. 312.

Do czasu rozpoczęcia pierwszego czytania wnioskodawca może wnieść do swojego projektu ustawy autopoprawkę. Pod pojęciem *wniesienia autopoprawki* rozumie się dokonanie korekty projektu ustawy zanim rozpocznie się jego rozpatrywanie w procedurze trzech czytań przez Sejm. Zaletą tego rozwiązania jest możliwość modyfikacji projektu, który wnioskodawca uzna za niedopracowany, bez konieczności wycofania go. Poprawiony przepis jest wówczas wprowadzany bez obowiązku głosowania³⁸³. Niestety, wspomniana regulacja autopoprawki nie ma zastosowania w przypadku obywatelskich projektów ustaw. W piśmiennictwie teoretycznym widać krytyczne podejście do wyłączenia obywatelskich projektów z takiej możliwości, ponieważ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej nie dokonuje zróżnicowania prawa wnoszenia poprawek w stosunku do poszczególnych wnioskodawców. Przyjęcie tego typu rozwiązania jest podyktowane specyfiką obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej i postawionymi jej warunkami formalnymi, które proponowany projekt musi spełnić obligatoryjnie³⁸⁴.

Obecnie obowiązujące zasady regulujące tryb przeprowadzania pierwszego czytania projektu ustawy stanowią efekt złożonego procesu ewolucji. Za czasów II Rzeczypospolitej przyjmowano, że wszystkie czytania projektu ustawy były przeprowadzane podczas obrad plenarnych Sejmu³⁸⁵. Współcześnie pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu przeprowadza się obligatoryjnie w stosunku do projektów ustaw dotyczących: zmiany Konstytucji; wyboru Prezydenta, Senatu, Sejmu i organów jednostek samorządu terytorialnego; a także ustaw budżetowych, podatkowych, kodeksów oraz regulujących ustroj i właściwość władz publicznych. Ponadto Marszałek Sejmu może skierować projekty ustaw bądź uchwał Sejmu do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu, jeśli przemawiają za tym ważne względy (a więc jest to jego uprawnienie fakultatywne)³⁸⁶. O przeprowadzeniu pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu (zamiast czytania komisyjnego) decyduje zatem konkretna materia ustawowa, jak również doniosłość społeczna niektórych projektów³⁸⁷.

Pierwsze czytanie projektu ustawy ma istotne znaczenie dla demokratycznego procesu ustawodawczego: daje bowiem posłom pierwszą sposobność na jego omówienie, a opinii publicznej szansę na zapoznanie się z nim (co jednak

³⁸³ E. Gierach, *Artykuł 36...*, op. cit., s. 232.

³⁸⁴ M. Zubik, *Zmiany regulaminu Sejmu w latach 2007-2009*, „Przegląd Sejmowy” nr 3/2009, s. 132.

³⁸⁵ W. Odrowąż-Sypniewski, *W sprawie wykładni art. 37 ust. 2 regulaminu Sejmu*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” nr 2(10)/2006, s. 35.

³⁸⁶ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r., op. cit., art. 37 ust. 2–3.

³⁸⁷ W. Odrowąż-Sypniewski, *W sprawie wykładni...*, op. cit., s. 40.

w praktyce nie zawsze ma miejsce)³⁸⁸. Poszczególni aktorzy polityczni wykazują większe zainteresowanie przebiegiem danego procesu legislacyjnego, jeśli jego efekt może wpłynąć na realizację ich interesów politycznych lub prawnych³⁸⁹. Pierwsze czytanie projektu ustawy zostaje przeprowadzone na posiedzeniu Sejmu w terminie trzech miesięcy od jego wniesienia do Marszałka Sejmu bądź od daty wydania przez Sąd Najwyższy postanowienia stwierdzającego, że liczba podpisów popierających projekt została złożona prawidłowo³⁹⁰. Pierwsze czytanie można przeprowadzić nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku projektu ustawy, jednakże Sejm lub komisja mogą w tym względzie postanowić inaczej³⁹¹. Ten przepis regulaminowy daje posłom możliwość zapoznania się z projektem ustawy przed przystąpieniem do jego rozpatrywania³⁹². Pojęcie *doręczenia projektu* w praktyce nie zawsze oznacza jednak, że projekt ustawy rzeczywiście trafił do posła. W przypadku, gdy projekty doręczane są w formie papierowej, możliwe jest wysyłanie ich na różne adresy (biur poselskich, kół lub klubów poselskich, skrytek poselskich w Sejmie), a także w okresach pomiędzy posiedzeniami Sejmu lub świątecznych. W związku z tym oraz z możliwymi opóźnieniami w działalności poczty faktyczny moment doręczenia projektu może zbiec się z terminem pierwszego czytania lub, co gorsza, nastąpić nawet już po jego przeprowadzeniu w Sejmie³⁹³. W szczególnie uzasadnionych wypadkach Sejm może skrócić postępowanie z projektami ustaw lub uchwał poprzez przystąpienie do pierwszego czytania bez zachowania siedmiodniowego terminu, a więc niezwłocznie po otrzymaniu projektu przez posłów³⁹⁴. Przyjęło się, że pierwsze czytanie na forum Sejmu odbywa się jedynie w przypadku projektów ustaw o charakterze ustrojowym, które mogą wywołać istotne skutki dla budżetu państwa i dotyczą kompleksowych regulacji prawnych (tj. kodeksów³⁹⁵). Na forum Sejmu rozpatruje się zatem to, co wymaga decyzji izby, oraz projekty, które powinny być rozpatrzone przez izbę również na etapie pierwszego czytania ze względu na swój szczególny charakter³⁹⁶.

³⁸⁸ J. Jaskiernia, *Zasady...*, op. cit., s. 144.

³⁸⁹ M. Borski, R. Głajcar, B. Przywora, *Postępowanie...*, op. cit., s. 26.

³⁹⁰ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r..., op. cit., art. 13.

³⁹¹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r..., op. cit., art. 37 ust. 4.

³⁹² H. Zięba-Załucka, *Władza...*, op. cit., s. 25.

³⁹³ J. Jaskiernia, *Zasady...*, op. cit., s. 156.

³⁹⁴ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r..., op. cit., art. 51 pkt. 1.

³⁹⁵ O postępowaniu z projektami kodeksów szeroko pisze: M. Borski, *Postępowanie z projektami kodeksów jako przykład szczególnego trybu ustawodawczego*, „Roczniki Administracji i Prawa” nr 13/2013, s. 17–25.

³⁹⁶ J. Jaskiernia, *Zasady...*, op. cit., s. 145.

Po zakończeniu pierwszego czytania projektu, lecz jeszcze przed rozpoczęciem jego szczegółowego rozpatrywania, poświęcona mu komisja może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu *wysłuchania publicznego*³⁹⁷ (nie dotyczy to postępowania skróconego, w którym drugie czytanie następuje niezwłocznie po pierwszym). Przepisy nie definiują dokładnie, czym jest wysłuchanie publiczne. Z płaszczyzny językowej można domniemywać, że jest to określona forma zinstytucjonalizowanego skonsultowania się lub sposób zasięgnięcia informacji³⁹⁸. Grzegorz Makowski proponuje definicję wysłuchania publicznego jako metody „angażowania obywateli w proces podejmowania decyzji przez organy władzy publicznej”³⁹⁹. Wysłuchanie publiczne to instytucja wykorzystywana w procesach podejmowania decyzji głównie w krajach anglosaskich (Kanada, USA, Nowa Zelandia, Australia). W europejskich systemach prawnych pojawia się rzadko: przewidują je m.in. niektóre regiony Włoch i Hiszpanii oraz landy niemieckie. Wysłuchania publiczne przeprowadza się zazwyczaj w sposób sformalizowany w ciałach ustawodawczych lub organach władzy wykonawczej. Przedmiotem wysłuchania mogą być zarówno konkretne decyzje administracyjne czy inwestycyjne, jak i ogólne kwestie legislacyjne. Statystycznie często pojawiają się wśród nich również sprawy społeczne, jak np. edukacja, narkomania lub organizacja służby zdrowia. Wysłuchania publiczne traktowane są także jako swego rodzaju konsultacje społeczne lub prawo petycji, które realizowane jest w sprawach budzących spore zainteresowanie opinii publicznej, a także wymagających rozwiązania konfliktu interesów⁴⁰⁰.

Podstawowym celem wysłuchania publicznego jest natomiast umożliwienie wszystkim zainteresowanym podmiotom przedstawienia swoich stanowisk, komentarzy i opinii, które następnie zostają rozpatrzone przez gremia decyzyjne. Na podstawie zebranych w ten sposób informacji organy zajmujące się przeprowadzeniem wysłuchania formułują wnioski, postulaty i zalecenia skierowane do instytucji podejmujących ostateczne rozstrzygnięcia⁴⁰¹. W polskim porządku prawnym wysłuchanie publiczne jest wyłącznie mechanizmem udziału obywateli w procesie stanowienia prawa, którego nie można błędnie

³⁹⁷ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r..., op. cit., art. 70a ust. 2 w zw. z art. 70f ust. 1.

³⁹⁸ B. Banaszak, *Konstytucja...*, op. cit., s. 685.

³⁹⁹ G. Makowski, *Instytucja wysłuchania publicznego w Polsce jako mechanizm partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa* [w:] *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa*, red. M. Rymusza, Warszawa 2007, s. 158.

⁴⁰⁰ P. Radziejewicz, *Artykuł 70a* [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 394.

⁴⁰¹ Ibidem, s. 394.

utożsamiać z lobbingsiem. W Polsce instytucja ta jest uregulowana ustawowo, jednakże sposób jej zinstytucjonalizowania całkowicie wypaczył sens wysłuchania publicznego. Ponadto dotychczasowa praktyka stosowania tego mechanizmu w zupełności odbiera mu prestiż społeczny. Jest także swoistym zaprzeczeniem celów, którym miał on służyć⁴⁰².

Zgodnie z polskim prawem wysłuchanie publiczne musi się odbyć w terminie przed wejściem komisji w fazę procesu ustawodawczego, czyli szczegółowego rozpatrywania projektu. Wysłuchanie ma miejsce podczas jednego posiedzenia komisji, przy czym porządek dzienny nie powinien wtedy obejmować innych punktów obrad⁴⁰³. Katalog podmiotów uprawnionych do uczestnictwa w wysłuchaniu publicznym jest w zasadzie nieograniczony⁴⁰⁴. Mogą zatem wziąć w nim udział podmioty, które po ogłoszeniu projektu w formie druku zgłosiły (na co najmniej 10 dni przed wysłuchaniem) swe zainteresowanie pracami nad projektem ustawy. Uprawnienie to posiadają także podmioty przewidziane w ustawie z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej⁴⁰⁵, lecz tylko w określonym dla siebie trybie⁴⁰⁶. W praktyce jednak zgłoszenie zainteresowania pracami nad projektem ustawy nie gwarantuje udziału w wysłuchaniu publicznym, ponieważ komisja w ogóle nie jest zobligowana do jego zorganizowania: jest to wyłącznie jej uprawnienie fakultatywne⁴⁰⁷. Komisja sejmowa decydująca o terminie przeprowadzenia wysłuchania publicznego powinna brać pod uwagę czas trwania kolejnych etapów prac ustawodawczych (tj. szczegółowych prac w komisji i prac plenarnych Sejmu). Dyrektywa ta jest dosyć ogólna i nie wiąże się z nią jakiekolwiek terminy wynikające wprost z regulaminu Sejmu. Wysłuchanie publiczne nie może jednak być przeprowadzone w stosunku do projektów ustaw, wobec których skrócono postępowanie, a więc zamierza się przystąpić do drugiego czytania niezwłocznie po zakończeniu pierwszego, bez uprzedniego odsyłania projektu do komisji⁴⁰⁸.

⁴⁰² G. Makowski, *Instytucja...*, op. cit., s. 159, 167.

⁴⁰³ P. Radzewicz, *Artykuł 70f [w:] Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 414.

⁴⁰⁴ P. Radzewicz, *Artykuł 70b [w:] Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 404.

⁴⁰⁵ Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 248.

⁴⁰⁶ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r..., op. cit., art. 70b ust. 1–2.

⁴⁰⁷ P. Radzewicz, *Artykuł 70b...*, op. cit., s. 404.

⁴⁰⁸ A. Szmyt, *W sprawie uchwały komisji sejmowej o przeprowadzenie wysłuchania publicznego*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” nr 4(12)/2006/1(13)/2007, s. 12.

O fakultatywnym charakterze wysłuchania publicznego przesądza również fakt, że może być ono z przyczyn lokalowych lub technicznych ograniczone co do liczby podmiotów w nim uczestniczących, przesunięte na inny termin lub w ogóle odwołane⁴⁰⁹. Argumentem potwierdzającym znikomą częstotliwość korzystania z instytucji wysłuchania publicznego są dane liczbowe. Od momentu wprowadzenia tego rozwiązania do zakończenia VI kadencji Sejmu (a więc w okresie pięciu lat) komisje sejmowe przeprowadziły zaledwie 18 wysłuchań publicznych w sprawie projektów ustaw. W trakcie trwania VII kadencji Sejmu (w chwili powstawania tego rozdziału książki jeszcze niezakończony) uchwalono blisko 1800 ustaw, ale przeprowadzono jedynie 10 wysłuchań publicznych⁴¹⁰. Wysłuchanie publiczne można by postrzegać jako zjawisko naturalne dla ustroju demokratycznego, w którym każdy ma prawo prezentowania swych poglądów na dany temat pozostałym członkom społeczności. Jak jednak pisze Iwona Wróblewska, „wprowadzenie omawianej instytucji do polskiego systemu prawnego nosiło znamiona przypadkowości i braku konsensu czy nawet braku wiedzy na temat jej cech i funkcji”⁴¹¹. Mówi się więc, że instytucja wysłuchania publicznego w Polsce jest niedoskonała. Za jej podstawowy mankament uznawany jest brak obowiązku sporządzenia końcowego raportu po przeprowadzeniu wysłuchania, i tym samym także odniesienia się członków komisji do jego treści⁴¹².

Podczas pierwszego czytania wnioskodawca uzasadnia projekt, następnie przeprowadza się debatę dotyczącą jego ogólnych zasad, a w końcu posłowie zadają pytania, na które odpowiadają wnioskodawcy. Pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu może zakończyć się odrzuceniem (w związku ze zgłoszonym w tej sprawie wnioskiem) projektu w całości bądź jego skierowaniem do komisji⁴¹³. Postępowanie ustawodawcze jest sekwencyjne, dlatego też pierwsze czytanie projektu ma charakter wstępny i powinno koncentrować się na kwestiach ogólnych. Jest ono bowiem jedynie wprowadzeniem do kolejnych etapów prac legislacyjnych. Elementem obligatoryjnym każdego pierwszego czytania jest otwierające je przedstawienie uzasadnienia projektu przez wnioskodawcę. Wymóg ten uznawany jest powszechnie za zasadny, gdyż jedynie

⁴⁰⁹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r..., op. cit., art. 70d ust. 1 w zw. z art. 70e ust. 1.

⁴¹⁰ M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, *Postępowanie...*, op. cit., s. 102.

⁴¹¹ I. Wróblewska, *Wysłuchanie publiczne w Polsce. Analiza rozwiązań normatywnych na tle praktyki ich stosowania*, „Przegląd Sejmowy” nr 3(110)/2012, s. 91–93.

⁴¹² A. Rost, *Instytucje...*, op. cit., s. 138.

⁴¹³ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r..., op. cit., art. 39 ust. 1–2.

wnioskodawca potrafi przedstawić projekt w sposób należyty przed rozpatrującą go izbą parlamentu⁴¹⁴.

W przypadku pierwszego czytania komisyjnego postępowanie kończy się wydaniem przez komisję sprawozdania o projekcie ustawy (uchwały) określającego jej stanowisko w stosunku do projektu. Sprawozdanie zawiera jeden z trzech możliwych wniosków: o przyjęcie projektu bez poprawek, o jego przyjęcie z określonymi poprawkami z zachowaniem formy tekstu jednolitego projektu, bądź też o jego odrzucenie⁴¹⁵. Głównym celem sporządzenia sprawozdania jest zarekomendowanie Sejmowi optymalnej wersji tekstu rozpatrywanego projektu. Natomiast za cel dodatkowy należy uznać poinformowanie posłów o rozbieżnościach, które mogą się pojawić podczas prac nad projektem (poprzez zamieszczanie w sprawozdaniu wniosków mniejszości)⁴¹⁶. Z praktycznego punktu widzenia wąski skład komisji sejmowej pozwala na wnikliwe rozpatrzenie projektu ustawy i nadanie mu ostatecznego kształtu⁴¹⁷. Faza prac komisyjnych to najistotniejszy etap postępowania legislacyjnego, ponieważ w trakcie jej trwania można ukształtować konkretne rozwiązania prawne wynikające z projektu ustawy⁴¹⁸.

W przypadku, gdy komisja przedstawia w sprawozdaniu wniosek o odrzucenie projektu, w dokumencie tym nie zamieszcza się wniosków Komisji Ustawodawczej ani wniosków mniejszości⁴¹⁹. Jeżeli więc nieuchwalenie sprawozdania, które zawiera wniosek o przyjęcie projektu z określonymi poprawkami, byłoby tożsame z przyjęciem sprawozdania postulującego odrzucenie projektu ustawy, to w prosty sposób możliwe byłoby manipulowanie prawem posłów do zgłaszania wniosków mniejszości. Ustalenie treści sprawozdania przez komisję obliguje, by większość jej członków opowiedziała się za jednym z trzech wymienionych wyżej wniosków. Brak podjęcia uchwały skutkuje zaś kontynuacją prac nad sprawozdaniem, które nie zostaje uznane za zakończone. Podczas komisyjnego pierwszego czytania projektu każdy poseł ma prawo zgłoszenia propozycji poprawki⁴²⁰.

⁴¹⁴ E. Gierach, *Artykuł 39 [w:] Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 254–255.

⁴¹⁵ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r..., op. cit., art. 43 ust. 1–2.

⁴¹⁶ M. Kudej, *Postępowanie...*, op. cit., 52.

⁴¹⁷ M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, *Postępowanie...*, op. cit., s. 90.

⁴¹⁸ A. Stawarz-Walaś, *Sejm...*, op. cit., s. 45.

⁴¹⁹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r..., op. cit., art. 43 ust. 4.

⁴²⁰ W. Odrowąż-Sypniewski, *O skutkach prawnych nieuchwalenia przez komisję wniosku o przyjęcie sprawozdania z prac nad projektem ustawy*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” nr 3(7)/2005, s. 25.

Pod pojęciem *poprawki* rozumie się wniosek legislacyjny, którego celem jest merytoryczna zmiana treści projektu poprzez dopisanie, wykreślenie lub zastąpienie w nim konkretnych wyrazów⁴²¹. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego pojęcie poprawki definiuje jako „wtórną propozycję legislacyjną odnoszącą się do tekstu, do którego zostaje zaproponowana, co oznacza, że musi ona też pozostawać w przedmiotowych ramach tego tekstu. Nakaz ten dotyczy wszystkich stadiów postępowania parlamentarnego, tak w Sejmie nad projektem ustawy, jak i w Senacie nad ustawą uchwaloną przez Sejm”⁴²². Prawo wnoszenia poprawek w czasie rozpatrywania przez Sejm projektu ustawy przysługuje również wnioskodawcy i Radzie Ministrów⁴²³. Prezydent, Senat lub grupa 100 tys. obywateli mogą więc zgłaszać propozycje poprawek tylko do tych projektów ustaw, w przypadku których są wnioskodawcami. Takie ograniczenia nie dotyczą natomiast posłów ani rządu⁴²⁴. Ponadto Marszałek Sejmu może odmówić poddania poprawki pod głosowanie, jeśli nie była ona uprzednio przedłożona komisji⁴²⁵.

W pracach nad projektem zgłoszonej przez siebie ustawy komitet jest reprezentowany przez przedstawiciela lub osobę uprawnioną do jego zastępowania. Zasady i tryb udziału uprawnionego przedstawiciela w pracach Sejmu i Senatu określają odpowiednio regulaminy obu izb. Komitet pokrywa wszelkie wydatki powstałe w związku z wykonywaniem inicjatywy ustawodawczej przez obywateli⁴²⁶, co potencjalnie blokuje oddolne projekty obywatelskie⁴²⁷. Komitet ma jednak możliwość organizowania zbiórek publicznych na cele związane z wykonywaniem inicjatywy ustawodawczej (stosuje się tu odpowiednio przepisy ustawy o zasadach prowadzenia zbiórek publicznych⁴²⁸)⁴²⁹.

Odrzucenie projektu ustawy jest jedną z dwóch form przerwania procedury uchwałodawczej, obok wycofania projektu przez wnioskodawcę. Pierwsze

⁴²¹ R. Balicki, *Udział...*, op. cit., s. 70.

⁴²² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 1999 r., op. cit. Por. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 stycznia 1996 r., sygn. akt K. 18/95; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K. 3/98; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 1998 r., sygn. akt K. 24/98; Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 listopada 1993 r., sygn. akt K. 5/93; Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 1997 r., sygn. akt 25/97.

⁴²³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., op. cit., art. 119 ust. 2.

⁴²⁴ H. Zięba-Załuśka, *Władza...*, op. cit., s. 29.

⁴²⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., op. cit., art. 119 ust. 3.

⁴²⁶ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r., op. cit., art. 14 ust. 1–2; art. 15 ust. 1.

⁴²⁷ M. Borkowski, B. Przywora, *Obywatelska...*, op. cit., s. 29.

⁴²⁸ Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiórek publicznych, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 756.

⁴²⁹ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r., op. cit., art. 15 ust. 2.

czytanie projektu na posiedzeniu plenarnym kończy się podjęciem uchwały o jego odrzuceniu w całości lub o skierowaniu go do dalszych prac komisyjnych. Czytanie na forum komisji nie może się natomiast zakończyć odrzuceniem projektu. W związku z tym dla posłów, którzy reprezentują większość parlamentarną, bardziej korzystne jest przeprowadzanie pierwszego czytania na posiedzeniu parlamentarnym, kiedy to Sejm może na ich wniosek odrzucać projekty ustaw złożone przez posłów opozycji⁴³⁰. W przypadku, gdyby komisja oceniła projekt ustawy jednoznacznie negatywnie, możliwość odrzucenia go pozwalałaby na uniknięcie niepotrzebnego angażowania izby w kolejne etapy proceduralne⁴³¹. Argumentem przemawiającym za takim rozwiązaniem jest fakt, że zazwyczaj w komisji zasiadają główne siły polityczne znajdujące się w Sejmie, w stosunku mniej więcej proporcjonalnym. Negatywna opinia komisji będzie zatem ugruntowana bez względu na ewentualne argumenty służące jej podważeniu. Niemniej jednak założenie takie stoi w sprzeczności z istotą prac parlamentarnych, których wieloetapowość ma umożliwiać prezentowanie różnych poglądów⁴³². Należy podkreślić, że Sejm może podjąć uchwałę o odrzuceniu projektu ustawy dopiero po zakończeniu pierwszego czytania. Jest to moment, w którym dokonano już minimum trzech czynności, a więc przedstawiono uzasadnienie projektu, przeprowadzono debatę w sprawie ogólnych zasad projektu, a także zakończono pytania poselskie i odpowiedzi wnioskodawcy. Na tym etapie Sejm nie narusza więc obowiązku rozpatrzenia projektu ustawy⁴³³.

Zasada dyskontynuacji jest elementem mocno ustabilizowanej praktyki parlamentarnej, co pozwala na traktowanie jej jako zwyczaju parlamentarnego lub prawa zwyczajowego, choć nie jest ona wyrażona *expressis verbis* w żadnym przepisie prawnym. Zgodnie z nią nowy parlament nie dziedziczy spraw, które nie zostały załatwione przez Sejm poprzedniej kadencji i rozpoczyna działalność z tzw. czystym kontem⁴³⁴. Koniec kadencji Sejmu wywiera zatem znaczący wpływ na tryb pracy izby⁴³⁵. Sens zasady dyskontynuacji wyjaśniany jest w doktrynie względami dogmatyczno-prawnymi (ustanie pełnomocnictw parlamentu) bądź praktyczno-celowościowymi. Nowo wybrany parlament nie powinien być mianowicie obciążony starymi projektami, bo zbyt wielka ich liczba mogłaby utrudniać podjęcie prac nad nowymi, priorytetowymi projektami ustaw. Za stosowaniem

⁴³⁰ E. Gierach, *Artykuł 39...*, op. cit., s. 259.

⁴³¹ J. Góral, *Regulamin Sejmu a praktyka*, „Przegląd Sejmowy” nr 2/2000, s. 47.

⁴³² E. Gierach, *Artykuł 39...*, op. cit., s. 260.

⁴³³ Ibidem, s. 261.

⁴³⁴ L. Garlicki, *Opinia w sprawie skutków zakończenia kadencji Sejmu dla postępowania ustawodawczego*, „Przegląd Sejmowy” nr 3/1993, s. 112.

⁴³⁵ A. Stawarz-Walaś, *Sejm...*, op. cit., s. 16.

zasady dyskontynuacji przemawiają ponadto względy polityczne, gdyż działania parlamentu muszą być określone przez bieżący układ sił politycznych⁴³⁶.

Za usprawiedliwione uważa się zatem porzucenie prac nad projektem ustawy, który został wniesiony do Sejmu w ostatnich tygodniach kończącej się kadencji, a więc zgodnie z zasadą dyskontynuacji nie będzie rozpatrywany w kolejnej kadencji. Zdecydowany sprzeciw budzi natomiast celowe zatrzymywanie projektów latami na pewnym etapie postępowania ustawodawczego, by nie zdążyły one przekształcić się w uchwaloną ustawę przed upływem kadencji Sejmu. Takie zabiegi godzą w prawo inicjatywy ustawodawczej i mają znamiona obejścia prawa. W literaturze przedmiotu sygnalizuje się widoczny problem kończenia procedury legislacyjnej poprzez tego rodzaju odkładanie projektu do szuflady na cały okres, jaki pozostał do zakończenia kadencji, zamiast odrzucenia go w którymś z trzech czytań⁴³⁷.

Obywatelski projekt ustawy nie został objęty zasadą dyskontynuacji prac parlamentu. Dowodzi to pewnego uprzywilejowania projektów złożonych przez obywateli w stosunku do tych składanych w standardowym trybie⁴³⁸. W sytuacji, gdy postępowanie ustawodawcze nie zostało zakończone w trakcie kadencji Sejmu, pierwsze czytanie przeprowadza się nie później niż w terminie sześciu miesięcy od daty pierwszego posiedzenia Sejmu kolejnej kadencji⁴³⁹. Ustawodawca nie określił natomiast żadnego terminu, w jakim postępowanie nad projektem powinno się zakończyć. Projekt może więc przeleżeć w tzw. sejmowej zamrażarce na tyle długo, że stanie się nieaktualny⁴⁴⁰.

3.2.2. Etap drugiego czytania

Podobnie jak w przypadku pierwszego czytania, drugie czytanie nie może się odbyć szybciej niż siódmego dnia od doręczenia posłom sprawozdania komisji, z wyjątkiem sytuacji, gdy Sejm postanowi inaczej. W szczególnie uzasadnionych wypadkach Sejm może skrócić postępowanie nad projektami uchwał lub ustaw poprzez przystąpienie do drugiego czytania niezwłocznie po zakończeniu pierwszego, bez odesłania projektu do komisji. Sejm może również przystąpić

⁴³⁶ W. Sokolewicz, *Uwagi o konsekwencjach rozwiązania Sejmu dla niedokończonych postępowań ustawodawczych*, „Przegląd Sejmowy” nr 3/1993, s. 119.

⁴³⁷ P. Winczorek, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP w sejmowym postępowaniu legislacyjnym* [w:] *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. K. Działocha, Warszawa 2005, s. 145.

⁴³⁸ K. Piech, *Instytucje...*, op. cit., s. 129.

⁴³⁹ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r..., op. cit., art. 13 w zw. z art. 4 ust. 3.

⁴⁴⁰ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 245–246.

do drugiego czytania niezwłocznie (bez zachowania siedmiodniowego terminu) po otrzymaniu przez posłów druku sprawozdania komisji. W drugim czytaniu komisja przedstawia Sejmowi sprawozdanie o projekcie ustawy, przeprowadza się debatę, a następnie istnieje możliwość zgłoszenia wniosków i poprawek⁴⁴¹. *Debata* to sposób przeprowadzania dyskusji oraz omawiania zagadnień, które są przedmiotem porządku obrad parlamentu⁴⁴². W zależności od czasu ich trwania wyróżnia się debaty: krótką (120 min), krótką-przedłużoną (180 min), średnią (240 min) oraz długą (360 min)⁴⁴³.

Podmiotami uprawnionymi do wnoszenia poprawek podczas drugiego czytania są: wnioskodawca, Komisja do Spraw Petycji, przewodniczący klubu lub koła (bądź upoważniony przez niego wiceprzewodniczący) w imieniu tegoż klubu albo koła, grupa co najmniej 15 posłów, a także Rada Ministrów⁴⁴⁴. Konieczność wyznaczenia zasad, które gwarantowałyby prawidłową realizację uprawnień przysługujących klubom poselskim, była prawdopodobną przyczyną formalizacji zasad zgłaszania poprawek w imieniu klubu. W interesie całego Sejmu leży, aby uprawnienia te były realizowane w sposób niebudzący wątpliwości dotyczących właściwej reprezentacji klubu. Stąd też przewodniczący klubu nie dysponuje swobodą decyzji dotyczącej powierzenia prawa zgłaszania poprawek jego wybranemu członkowi. Uprawnienie to może scedować co najwyżej na wiceprzewodniczącego klubu poselskiego⁴⁴⁵.

W przypadku niezgłoszenia poprawek lub wniosków można przystąpić niezwłocznie do trzeciego czytania⁴⁴⁶. W tym kontekście słowo „niezwłocznie” oznacza „bez zbędnej zwłoki”, nie jest natomiast synonimem słowa „natychmiast”. Wskazany przepis ma służyć przyspieszeniu prac legislacyjnych i w praktyce sejmowej jest stosowany bardzo często, co dowodzi jego użyteczności. W literaturze przedmiotu pojawiają się głosy krytykujące jako nieprawidłowe dopuszczanie do głosowania w trzecim czytaniu poprawek i wniosków, które nie były skierowane do zaopiniowania przez komisję, po wcześniejszym poinformowaniu o ich treści jedynie przez posła sprawozdawcę (bez wcześniejszego doręczenia posłom)⁴⁴⁷.

⁴⁴¹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r..., op. cit., art. 44 ust. 1–3; art. 51 pkt. 2–3.

⁴⁴² *Słownik wiedzy...*, op. cit., s. 23.

⁴⁴³ M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, *Postępowanie...*, op. cit., s. 106.

⁴⁴⁴ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r..., op. cit., art. 45 ust. 1.

⁴⁴⁵ W. Odrowąż-Sypniewski, *W sprawie celowości dokonania przez Prezydium Sejmu wykładni art. 45 regulaminu Sejmu*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” nr 2(10)/2006, s. 45.

⁴⁴⁶ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r..., op. cit., art. 48.

⁴⁴⁷ P. Chybalski, *Artykuł 48 [w:] Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 321.

Jeżeli natomiast podczas drugiego czytania zgłoszono nowe wnioski i poprawki, projekt kierowany jest ponownie do komisji, które go rozpatrywały, chyba że Sejm postanowił inaczej⁴⁴⁸.

Nie ulega wątpliwości, że niedopuszczalne jest kierowanie projektu do innych komisji niż te, które rozpatrywały go po pierwszym czytaniu. Jedynym wyjątkiem w tym względzie mogłaby być sytuacja, w której komisja uprzednio rozpatrująca projekt uległa likwidacji⁴⁴⁹. Następnie komisje rozpatrują zgłoszone wnioski i poprawki wraz z wnioskodawcami i przedkładają Sejmowi dodatkowe sprawozdanie o ich przyjęciu lub odrzuceniu⁴⁵⁰. Komisje muszą się ograniczyć do zaopiniowania poprawek i wniosków, a więc do sformułowania rekomendacji o ich przyjęciu lub odrzuceniu przez Sejm⁴⁵¹. Nie ma jednak ustawowego terminu rozpatrywania przez komisje projektów obywatelskich inicjatyw ustawodawczych, a zatem w praktyce niezakończenie prac komisji w kolejnej kadencji powoduje, że inicjatywy upadają, ponieważ odstępstwa od zasady dyskontynuacji nie można zastosować po raz drugi.

W dniu 26 czerwca 2008 r. Senat podjął uchwałę w sprawie wniesienia do Sejmu projektu Ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. W projekcie proponowano, aby w przypadku skierowania projektu inicjatywy ludowej do komisji po pierwszym czytaniu na przeprowadzenie drugiego czytania wprowadzić obligatoryjny termin sześciu miesięcy od tego momentu⁴⁵². W dniu 8 października 2008 r. Komisja Ustawodawcza zaopiniowała uchwalenie projektu ustawy przez Sejm bez żadnych poprawek⁴⁵³. Niestety pomimo tego aż do końca kadencji nie został on skierowany do dalszych prac parlamentarnych, a tym samym przepadł wraz z rozpoczęciem VII kadencji Sejmu.

W tej fazie postępowania niedopuszczalne jest zgłaszanie nowych wniosków i poprawek ani ewentualna modyfikacja wniosków i poprawek poddanych

⁴⁴⁸ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r..., op. cit., art. 47 ust. 1.

⁴⁴⁹ P. Chybalski, *Artykuł 47 [w:] Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 318.

⁴⁵⁰ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r..., op. cit., art. 47 ust. 2.

⁴⁵¹ M. Kudej, *Postępowanie...*, op. cit., s. 54–55.

⁴⁵² *Projekt Ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli z dnia 27 czerwca 2008 r.*, druk nr 926, Sejm VI kadencji, art. 1, [https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruk/926/\\$file/926.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruk/926/$file/926.pdf) [25.07.2024].

⁴⁵³ *Sprawozdanie Komisji Ustawodawczej z dnia 9 października 2008 r. o senackim projekcie ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (druk nr 926)*, druk nr 1100, Sejm VI kadencji, [https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruk/1110/\\$file/1110.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruk/1110/$file/1110.pdf) [25.07.2024].

rozpatrzeniu przez komisję⁴⁵⁴. Znaczenie drugiego czytania jest większe w przypadku, gdy pierwsze czytanie odbywa się podczas posiedzenia komisji. Wtedy bowiem społeczeństwo po raz pierwszy ma możliwość zapoznania się z projektem. Aktualnie etap drugiego czytania łączy w sobie debatę ogólną (poprzez możliwość ustosunkowania się frakcji parlamentarnych do całości projektu w wersji zaprezentowanej przez komisję) oraz debatę szczegółową (za sprawą możliwości wnoszenia poprawek)⁴⁵⁵.

W regulaminie Sejmu próżno szukać rozwiązań określających granice dopuszczalności materii poprawek wnoszonych podczas drugiego czytania. Punktem odniesienia jest tu materia poprawek komisyjnych, co znaczy, że muszą one odpowiadać przedmiotowi projektu. Standardy dotyczące poprawek w drugim czytaniu zostały jednak zaostrzone; zakłada się bowiem, że drugie czytanie jest późnym etapem prac ustawodawczych, a więc zgłaszane podczas niego poprawki co do zasady nie są poddawane tak wnikliwej analizie, jak te zgłaszane w trakcie prac komisji. Rezultatem mogą być częstsze wady (np. legislacyjne) poprawek proponowanych w toku drugiego czytania⁴⁵⁶.

Wnioskodawca może wносить poprawki do zgłoszonego przez siebie projektu do czasu zakończenia drugiego czytania⁴⁵⁷. Nie może jednak dojść do sytuacji, w której poprawka przyłączałaby do treści projektu ustawy materie, które dotychczas nie były w nim regulowane⁴⁵⁸. Drugie czytanie to etap poświęcony konkretnym i szczegółowym rozwiązaniom legislacyjnym. Każdy poseł ma wówczas możliwość zgłoszenia poprawki do projektu, która uzyskuje niejako samodzielny byt proceduralny (gdyż musi być odrębnie poddana pod głosowanie). Poseł ma również możliwość wycofania zgłoszonej przez siebie poprawki⁴⁵⁹. Pod względem merytorycznym poprawki powinny uwzględniać konsekwencje, jakie wynikają z ich treści dla tekstu projektu ustawy. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego poprawka nie powinna stanowić projektu nowej regulacji prawnej; powinna natomiast mieć bezpośredni związek z celem i przedmiotem projektu określonymi pierwotnie⁴⁶⁰. Rygorystyczne podejście do uchwalania poprawek w postępowaniu ustawodawczym ma pewne zalety. Należy do nich przeciwdziałanie próbom wprowadzenia kontrowersyjnych przepisów, które wykraczają

⁴⁵⁴ P. Chybalski, *Artykuł 47...*, op. cit., s. 319.

⁴⁵⁵ P. Chybalski, *Artykuł 44 [w:] Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 298, 303.

⁴⁵⁶ Ibidem, s. 307.

⁴⁵⁷ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r..., op. cit., art. 36 ust. 4.

⁴⁵⁸ T. Litwin, *Funkcje...*, op. cit., s. 132.

⁴⁵⁹ H. Zięba-Załucka, *Władza...*, op. cit., s. 31.

⁴⁶⁰ B. Banaszak, *Konstytucja...*, op. cit., s. 690–691.

poza cel regulacji, bez przeprowadzenia debaty w parlamencie. Podejściu temu nie brak też jednak wad, takich jak np. zmniejszenie sprawności procedowania w Sejmie, nadmierna koncentracja nad kontrolą procedury uchwalania przepisów, a nie na ich treści materialnej, bądź walka polityczna opozycji z większością parlamentarną⁴⁶¹.

Również do czasu zakończenia drugiego czytania wnioskodawca może wycofać projekt ustawy w toku postępowania ustawodawczego w Sejmie⁴⁶². Projektu nie może natomiast wycofać podmiot, który w ogóle nie dysponuje prawem inicjatywy ustawodawczej, ani też taki, który prawem tym wprowadzić dysponuje, lecz nie przedłożył projektu, który chce wycofać⁴⁶³. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w sposób ogólny wskazuje na prawo wnioskodawcy do wnoszenia poprawek i wycofania projektu. Dokonując interpretacji nie powinno się więc różnicować uprawnień i statusu poszczególnych rodzajów wnioskodawców⁴⁶⁴.

Tak postawiona granica czasowa (do czasu zakończenia drugiego czytania) jest w pełni uzasadniona, gdyż to właśnie po zakończeniu prac komisyjnych oraz zgłoszeniu poprawek w drugim czytaniu wnioskodawca dowiaduje się, jaki kształt może przybrać ostatecznie jego projekt ustawy⁴⁶⁵. Łatwo zaś wyobrazić sobie sytuację, w której nie jest on z tego kształtu zadowolony. W ocenie wnioskodawcy projekt po poprawkach może nie spełniać pierwotnych założeń, jakie leżały u podstaw wystąpienia z nim. W takim wypadku dla wnioskodawcy lepszym rozwiązaniem byłoby wycofanie projektu przerywające postępowanie ustawodawcze niż doprowadzenie do uchwalenia ustawy odzwierciedlającej w istocie cele inne od tych pierwotnie zakładanych⁴⁶⁶. Prawo do wycofania projektu ustawy wprowadzono w odpowiedzi na tzw. praktykę topienia projektów ustaw w komisjach sejmowych⁴⁶⁷.

Prawo do wycofania projektu ma także wnioskodawca obywatelskiego projektu ustawy, czyli przedstawiciel komitetu inicjatywy⁴⁶⁸, gdyż z technicznego

⁴⁶¹ T. Litwin, *Funkcje...*, op. cit., s. 147.

⁴⁶² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., op. cit., art. 119 ust. 4.

⁴⁶³ E. Gierach, *Artykuł 36...*, op. cit., s. 235.

⁴⁶⁴ P. Czarny, *Opinia prawna w sprawie dopuszczalności i trybu wycofania projektu ustawy złożonego w Sejmie na podstawie art. 118 ust. 2 Konstytucji RP*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” nr 3(39)/2013, s. 63.

⁴⁶⁵ L. Garlicki, *Sejm i Senat artykuł 119...*, op. cit., s. II.

⁴⁶⁶ B. Banaszak, *Konstytucja...*, op. cit., s. 693.

⁴⁶⁷ R. Balicki, *Udział...*, op. cit., s. 72.

⁴⁶⁸ A. Szymt, *W sprawie uprawnień przedstawiciela komitetu inicjatywy ustawodawczej obywateli*, „Przegląd Sejmowy” nr 1(96)/2010, s. 243. Tożsame stanowisko por.: L. Garlicki, *Teza 10 do art. 119 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz II*, red. L. Garlicki, Warszawa 2001; P. Winczorek, *Uwaga do art. 119 [w:] Komentarz do Konstytucji RP*,

punktu widzenia niemożliwe jest zrobienie tego przez całą grupę 100 tys. obywateli⁴⁶⁹ (tym bardziej, że zgodnie z ustawą wycofanie poparcia udzielonego projektowi jest nieskuteczne⁴⁷⁰). W literaturze przedmiotu znajdujemy również przeciwny pogląd, stwierdzający, że nie należy przyznać jednostce prawa do dysponowania projektem ustawy popartym przez co najmniej 100 tys. obywateli. Jest to argumentowane ogromnym wysiłkiem społecznym włożonym w przygotowanie projektu i jego złożenie na ręce Marszałka Sejmu, który zniweczyć mogłaby jedna osoba – pełnomocnik komitetu. Według tej propozycji wycofanie projektu, który został złożony w ramach obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, nie byłoby więc możliwe⁴⁷¹.

W literaturze przedmiotu nie brak też głosów, że wycofanie przez wnioskodawcę projektu inicjatywy ludowej jest niedopuszczalne z uwagi na brak statusu prawnego wnioskodawcy zarówno samego komitetu inicjatywy, jak i jego przedstawiciela⁴⁷². Choć więc artykuł 119 ust. 4 Konstytucji RP stanowi, że każdy wnioskodawca może wycofać swój projekt ustawy, to w praktyce projektu inicjatywy ludowej wycofać się nie da. W ramach tego podejścia również przywołuje się argument dotyczący nieskuteczności wycofania poparcia udzielonego projektowi ustawy. Podkreśla się też, że komitet inicjatywy ustawodawczej nie może podjąć decyzji o wycofaniu projektu obywatelskiego, gdyż jest on uprawniony tylko do realizacji ustawowo określonego zakresu czynności (takich jak przygotowanie projektu ustawy i jego rozpowszechnienie, kampania promocyjna, organizacja zbierania podpisów). Skoro więc komitet nie posiada uprawnień do wycofania projektu obywatelskiego, także pełnomocnik działający w jego imieniu jest pozbawiony takiej możliwości. Argumentem przemawiającym za takim rozwiązaniem jest również sprzeciw wobec deprecjonowania w ten sposób zebranych 100 tys. podpisów obywateli popierających projekt⁴⁷³. W trakcie prac nad ustawą o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli Senat proponował wniesienie poprawki, która umożliwiłaby pełnomocnikowi komitetu wycofanie projektu, jeśli ten znacząco odbiegałby od swej pierwotnej wersji.

red. P. Winczorek, Warszawa 2000; S. Grabowska, *Modele regulacji ludowej inicjatywy ustawodawczej*, „Studia Prawnicze” nr 1/2007, s. 25; A. Szmyt, *Uprawnienia przedstawiciela komitetu inicjatywy ustawodawczej obywateli* [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*. T. I, red. W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2010, s. 243; P. Kędziora, *Podmioty...*, op. cit., s. 151.

⁴⁶⁹ P. Czarny, *Opinia...*, op. cit., s. 65.

⁴⁷⁰ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r..., op. cit., art. 9 ust. 3.

⁴⁷¹ P. Uziębło, *Ustawa...*, op. cit., s. 64–65.

⁴⁷² Twierdzą tak m.in.: K. Skotnicki, *Formy...*, op. cit., s. 115; P. Uziębło, *Ustawa...*, op. cit., s. 65; M. Kudej, *Postępowanie...*, op. cit., s. 22.

⁴⁷³ M. Borski, *Inicjatywa...*, op. cit., s. 276.

Poprawkę tę odrzucił jednak Sejm⁴⁷⁴. Warto zauważyć, że w przypadku inicjatyw ustawodawczych Senatu zarówno wnoszenie autopoprawek, jak i wycofanie projektu musi być dokonane w formie tożsamej z tą, w jakiej projekt wniesiono. Tak więc wnoszenie autopoprawek przez Senat jako wnioskodawcę lub wycofanie przez niego projektu wymaga uchwały Senatu⁴⁷⁵.

3.2.3. Etap trzeciego czytania

Trzecie czytanie może odbyć się niezwłocznie, pod warunkiem, że w drugim czytaniu projekt ustawy nie został skierowany ponownie do komisji. Na tym etapie przedstawia się sprawozdanie dodatkowe komisji oraz przeprowadza się głosowanie⁴⁷⁶. Pierwszą czynnością wykonywaną podczas trzeciego czytania jest wystąpienie posła sprawozdawcy, które obejmuje przedstawienie dodatkowego sprawozdania lub prezentację poprawek i wniosków (jeśli pomimo ich zgłoszenia przez Sejm w drugim czytaniu projektu nie skierowano do komisji). Wystąpienie to nie zawsze jest więc konieczne. W sytuacji, gdy w drugim czytaniu nie zgłoszono żadnej poprawki ani wniosku, trzecie czytanie obejmuje wyłącznie głosowania. Ugruntowana i powszechna praktyka sejmowa odbiega jednak od powyższych teoretycznych ustaleń. Zazwyczaj wystąpienia posła sprawozdawcy, których celem jest przedstawienie dodatkowego sprawozdania, urastają bowiem do rangi ceremonii⁴⁷⁷.

Trzecie czytanie to etap prac bez debaty, którego celem jest głosowanie. Nie ma już wtedy możliwości zgłaszania dalszych poprawek ani ponawiania poprawek wniesionych wcześniej. Głosowanie stanowi właściwy moment uchwalania ustawy⁴⁷⁸. W pierwszej kolejności głosuje się nad wnioskiem o odrzucenie projektu ustawy w całości, jeśli takowy został przedstawiony. Jeżeli Sejm nie odrzuci projektu, następnie głosuje się poprawki do poszczególnych artykułów. Głosowanie rozpoczyna się od tych z nich, których odrzucenie lub przyjęcie rozstrzyga o innych poprawkach. Na końcu pod głosowanie poddawany jest projekt w całości, w brzmieniu zaproponowanym przez komisję, wraz ze zmianami wynikającymi z przegłosowanych poprawek. Jednakże Marszałek Sejmu może odroczyć

⁴⁷⁴ A. Ryteł-Warzocha, P. Uziębło, M. Hoffmann, *Obywatele decydują. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako narzędzie kształtowania postaw obywatelskich*, Łódź 2012, s. 58.

⁴⁷⁵ T. Litwin, *Funkcje...*, op. cit., s. 142.

⁴⁷⁶ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r..., op. cit., art. 48–49.

⁴⁷⁷ P. Chybalski, *Artykuł 49 [w:] Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 323–324.

⁴⁷⁸ H. Zięba-Załużka, *Władza...*, op. cit., s. 31.

głosowanie nad całością projektu do czasu zbadania, czy między poszczególnymi przepisami nie zachodzą pewne sprzeczności⁴⁷⁹.

Zgodnie z artykułem 120 Konstytucji „Sejm uchwała ustawy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że Konstytucja przewiduje inną większość”⁴⁸⁰. Zwykła większość oznacza, że za przyjęciem określonego aktu prawnego opowiedziało się więcej parlamentarzystów niż przeciw jego przyjęciu. Liczba głosów wstrzymujących się nie ma tu żadnego znaczenia⁴⁸¹. W przypadku projektu zmiany Konstytucji lub wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej wymagana jest większość co najmniej dwóch trzecich głosów (tzw. większość kwalifikowana) w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów⁴⁸²; tzw. kworum (lub *quorum*). Pod pojęciem *kworum* rozumie się najmniejszą liczbę członków parlamentu (posłów lub senatorów, którzy powinni być obecni podczas obrad danej izby) niezbędną, by podejmowane przez nich decyzje były ważne⁴⁸³.

Marszałek Sejmu niezwłocznie przesyła Prezydentowi oraz Marszałkowi Senatu tekst uchwalonej ustawy potwierdzony swoim podpisem⁴⁸⁴. Czynność ta ma typowo techniczny charakter, gdyż nie wiąże się bezpośrednio z merytoryczną pracą nad ustawą. Marszałek Sejmu jest zobowiązany do podpisania ustawy w takim kształcie, w jakim została ona przyjęta przez Sejm. Jego podpis stanowi urzędowe stwierdzenie tego, co zadecydował Sejm, i ma znaczenie jedynie dla innych organów państwa⁴⁸⁵. Inne organy państwowe (poza parlamentem) są wykluczone ze stanowienia ustaw, co stanowi rozwiązanie typowe dla współczesnego świata. Mogą one jednak stanowić akty prawne o mocy ustawy, pod warunkiem, że umocowanie takie znalazło się w przepisach konstytucyjnych⁴⁸⁶.

W ostatnich latach można zaobserwować dużą aktywność parlamentarną w zakresie uchwalania projektów ustaw wnoszonych przede wszystkim przez Radę Ministrów. Takie działanie spotyka się z krytyką, ponieważ skutkuje stanowieniem nadmiaru aktów prawnych, które teoretycznie cechują się wysoką

⁴⁷⁹ B. Banaszak, *Konstytucja...*, op. cit., s. 688.

⁴⁸⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., op. cit., art. 120.

⁴⁸¹ T. Litwin, *Funkcje...*, op. cit., s. 141.

⁴⁸² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., op. cit., art. 90 ust. 2; art. 235 ust. 4.

⁴⁸³ Z. Tobor, *Procedura ustawodawcza* [w:] *Wstęp do prawoznawstwa*, red. J. Nowacki, Z. Tobor, Kraków 2002, s. 144; T. Litwin, *Funkcje...*, op. cit., s. 141.

⁴⁸⁴ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r., op. cit., art. 52 ust. 1.

⁴⁸⁵ P. Chybalski, *Artykuł 52* [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 340–341.

⁴⁸⁶ L. Garlicki, *Sejm i Senat artykuł 118...*, op. cit., s. 5.

rangą. Ich ogromna liczba powoduje, że społeczeństwo traci w nich orientację, a z czasem przestaje się przejmować obowiązującym stanem prawnym. Zjawisko to określa się również mianem „przesadnego paragrafiarstwa” jako sztuki uprawianej dla samej siebie, pozbawionej głębszej analizy kontekstu społeczno-politycznego wprowadzanych rozwiązań⁴⁸⁷. Uważa się też, że wielka liczba projektów ustaw jest przyczyną ich powierzchownego oglądu zarówno pod kątem merytorycznym, jak i jurydycznym⁴⁸⁸. Janusz Kochanowski, Rzecznik Praw Obywatelskich z lat 2006–2010, pisze:

nie ulega wątpliwości, że w ostatnich kilkunastu latach mamy w Polsce do czynienia z olbrzymim wzrostem liczby nowych regulacji prawnych, który wymyka się racjonalnemu uzasadnieniu. Nadmiar i płynność uchwalanego prawa jest tak duża, że bez pomocy systemów komputerowych nie dałoby się nad nim zapanować [...]. Nadmierna ilość prawa jakkolwiek zła z samej swojej istoty, z uwagi na brak czasu do jego należytego przygotowania, prowadzi oczywiście do stanowienia prawa wadliwego zarówno pod względem merytorycznym, jak i techniczno-legislacyjnym⁴⁸⁹.

Jednocześnie przy ogromnym przepracowaniu parlamentu posłowie są absorbowani problemami o charakterze politycznym (jak rozgrywki między rządem a opozycją), nie natomiast wysoką jakością stanowionego prawa, jego spójnością z całym systemem prawnym czy też zgodnością z Konstytucją⁴⁹⁰. Jak dowodzi Artur Ławniczak, „Liczba uchwalonych ustaw w ciągu ostatnich kilkunastu lat gwałtownie wzrosła, co wywołuje skutek w postaci zmniejszenia poszanowania dla niemożliwego do ogarnięcia przez obywatela lawinowo narastającego prawa, często obciążonego wewnętrznymi sprzecznościami”⁴⁹¹.

Obywatelska inicjatywa ustawodawcza została zaakceptowana przez szerokie kręgi społeczne, czego dowodzić ma znaczna liczba komitetów powstałych na potrzeby korzystania z niej. Podkreśla się jednak destrukcyjną rolę, jaką pełni wobec niej środowisko polityczne, za sprawą którego zdaniem Piotra Uziębło większość projektów obywatelskich dosłownie „utyka w komisjach sejmowych na całe lata”⁴⁹². Za największy problem chcących skorzystać z inicjatywy ustawodawczej obywateli uznaje się zebranie 100 tys. podpisów

⁴⁸⁷ A. Ławniczak, *Sejm...*, op. cit., s. 311.

⁴⁸⁸ J. Wawrzyniak, *Kilka uwag...*, op. cit., s. 315.

⁴⁸⁹ J. Kochanowski, *Jak powinno być tworzone prawo w Polsce? Reforma procesu stanowienia prawa – Rada Stanu*, <https://www.rpo.gov.pl/pliki/12087762480.pdf> [15.09.2019], s. 5.

⁴⁹⁰ J. Wawrzyniak, *Kilka uwag...*, op. cit., s. 313.

⁴⁹¹ A. Ławniczak, *Sejm...*, op. cit., s. 313.

⁴⁹² P. Uziębło, *Inicjatywa...*, op. cit., s. 238–239.

w wymaganym przez ustawę czasie. Okres trzech miesięcy od przyjęcia przez Marszałka Sejmu zawiadomienia o utworzeniu komitetu oraz wydania postanowienia w tej sprawie okazuje się bowiem zbyt krótki dla osób nieposiadających rozległej siatki wolontariuszy lub ochotników⁴⁹³. Tym bardziej dyskusyjne wydaje się więc ograniczenie czasowe dla zebrania 99 tys. podpisów zestawione z *de facto* niekończącym się terminem na zebranie ich pierwszego 1 tys. Nieemożliwość przedłużenia okresu trzech miesięcy nastrocza sporych trudności także biorąc pod uwagę fakt, że Polacy nie są zbyt chętni do przejawiania aktywności publicznej⁴⁹⁴.

W praktyce okazuje się, że to nie sam fakt zebrania 100 tys. podpisów stanowi problem, lecz osiągnięcie tego w wyznaczonym czasie. Zwraca się również uwagę na możliwy pożytek z wprowadzenia zmian w wykazach osób popierających inicjatywę poprzez ograniczenie ilości danych osobowych, jakie należy w nich podać. Obowiązek wpisywania adresu zamieszkania często zniechęca do udzielenia poparcia inicjatywom osoby powszechnie znane, ponieważ wykaz jest później podawany do publicznej wiadomości⁴⁹⁵. Dla komitetów, którym udało się zebrać minimalną liczbę podpisów, największy problem stanowi zaś zasada dyskontynuacji (która powinna zostać nie tylko ograniczona do Sejmu następnej kadencji, ale całkowicie wyłączona w przypadku projektów obywatelskich). W praktyce często powoduje ona, że projekty przepadają i prace nad nimi zostają zakończone⁴⁹⁶. Trafnie podsumowuje to Lech Garlicki:

Konstytucja RP nie odnosi się do kwestii czasu, jaki upływa od wpłynięcia projektu do łaski marszałkowskiej do poddania go pierwszemu czytaniu. W takim stanie rzeczy niektóre teksty trafiają do słynnej „zamrażarki”, podczas gdy inne traktowane są jak najbardziej priorytetowo⁴⁹⁷. Ustalanie ewentualnych terminów zależy od samego Sejmu i może być dokonywane bądź w regulaminie (czego jednak nie uczyniono), bądź przez indywidualne decyzje Marszałka Sejmu i innych organów kierowniczych izby [...]. Zapewnia to pracom parlamentarnym znaczną elastyczność i pozwala na dostosowywanie tempa rozpatrywania projektu do jego wagi merytorycznej i znaczenia politycznego. Dzięki temu mogła powstać praktyka „topienia” projektów ustaw w komisjach sejmowych⁴⁹⁸.

⁴⁹³ M. Borkowski, B. Przywora, *Obywatelska...*, op. cit., s. 21; M. Borski, *Inicjatywa...*, op. cit., s. 279.

⁴⁹⁴ M. Jabłoński, *Obywatelskie...*, op. cit., s. 658–659.

⁴⁹⁵ M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, *Postępowanie...*, op. cit., s. 72.

⁴⁹⁶ M. Borkowski, B. Przywora, *Obywatelska...*, op. cit., s. 21.

⁴⁹⁷ A. Ławniczak, *Sejm...*, op. cit., s. 313.

⁴⁹⁸ L. Garlicki, *Sejm i Senat artykuł 119...*, op. cit., s. 12.

Artur Ławniczak zauważa natomiast, iż nieliczne inicjatywy obywatelskie

spotykają się zazwyczaj w Sejmie z dość lekceważącym traktowaniem, jeśli bowiem są zgodne z dominującymi w obrębie klasy politycznej poglądami, to są odbierane jako zbędne czy też przedwczesne wybieganie przed szereg, natomiast wówczas gdy odbiegają od przekonań oficjalnych reprezentantów Narodu, to spogląda się na nie jako na szkodliwe koncepty ulegające złym podszeptom mniejszości, próbującej zakłócić przebiegający swoim rutynowym torem sprawdzony proces zaspokajania potrzeb ogółu. Jego dyferencjacja nastąpiłaby wtedy, gdyby wprowadzić prawne kwoty procentowe ograniczające udział rządowych propozycji w ogólnej puli wniosków ustawodawczych. Zapewne jednak propozycja tego rodzaju nie ma większych szans na realizację w aktualnie obowiązującym konstytucyjnym modelu władzy państwowej⁴⁹⁹.

Z przeprowadzonej przez Marcina Rachwał analizy funkcjonowania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce w latach 2001–2005 płynie z kolei jeden podstawowy wniosek: z rozwiązania takiego korzystały głównie osoby, które wcześniej były zaangażowane w życie publiczne. Cytując za autorem, „w większości przypadków przeciętny obywatel pozostał biernym podmiotem w procedurze zmierzającej do złożenia projektu ustawy. Zdecydowana większość komitetów powstała na bazie wcześniej istniejących organizacji społeczno-politycznych, natomiast rola wyborców zwykle sprowadzała się tylko do złożenia podpisu pod obywatelską inicjatywą”⁵⁰⁰. Pozytywnie ocenia się samo obecnie obowiązujące prawo, które daje suwerenowi możliwość złożenia projektu ustawy niezależnie od woli polityków. Niemniej jednak obywatele, którzy nie są zaangażowani w działalność partii politycznych lub innych zorganizowanych podmiotów, niezmiennie rzadko decydują się na korzystanie z tego rozwiązania. Do lepszego funkcjonowania tej formy demokracji bezpośredniej w Polsce niezbędne są zatem zmiany w świadomości społecznej, które następują dużo wolniej niż zmiany prawa⁵⁰¹.

3.3. Podsumowanie

Prawodawca przy stanowieniu materialnej treści przepisów prawa posiada jedynie względną swobodę, ponieważ musi się stosować do proceduralnych aspektów demokratycznego państwa prawa. Dobre procedury prawodawcze

⁴⁹⁹ A. Ławniczak, *Sejm...*, op. cit., s. 313.

⁵⁰⁰ M. Rachwał, *Obywatelska...*, op. cit., s. 136.

⁵⁰¹ Ibidem.

umożliwią tworzenie dobrego prawa: takiego, które jest spójne, przejrzyste, skuteczne i efektywne oraz zgodne z powszechnie aprobowaną aksjologią. Najważniejsze w procesie tworzenia prawa jest postępowanie zgodnie z zasadą legalizmu i zasadą prawidłowej legislacji, czyli standardami chroniącymi prawa jednostki. Procedura prawodawcza powinna być zbudowana w sposób gwarantujący spójność porządku prawnego (zarówno od strony aksjologicznej, jak i formalnej) oraz sprawiedliwa dzięki zapewnianiu pełnej legitymizacji decyzji prawotwórczych.

Artykuł 118 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wśród podmiotów mogących zainicjować proces ustawodawczy wskazuje grupę co najmniej 100 tys. obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Możliwość wyrażenia poparcia dla projektu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej posiadają zatem obywatele mający pełne prawa wyborcze: osoby pełnoletnie, wobec których nie orzeczono wyrokiem sądu pozbawienia praw publicznych lub praw wyborczych ani ubezwłasnowolnienia. W celu wniesienia projektu należy przedstawić konkretną treść proponowanej ustawy (rodzaj sformułowany), a skutkiem prawnym realizacji tego uprawnienia jest wszczęcie postępowania ustawodawczego w Sejmie.

Obywatelska inicjatywa ustawodawcza zapewnia obywatelom możliwość realizacji zasady suwerenności ludu. Zakres przedmiotowy projektu ustawy jest co do zasady nieograniczony. Jedyne odstępstwa od tej reguły to sprawy, którym Konstytucja RP nadaje wyłączną właściwość innych podmiotów, np. zmiana ustawy zasadniczej lub zaciąganie długu publicznego.

Wszelkie czynności związane z przygotowaniem projektu ustawy, kampanią promocyjną, zbieraniem podpisów poparcia oraz czuwaniem nad przebiegiem procesu ustawodawczego pełni komitet inicjatywy lub jego pełnomocnik. Projekt wnoszony jest do Marszałka Sejmu wraz z zawiadomieniem o utworzeniu komitetu. Następnie w terminie 14 dni Marszałek postanawia o przyjęciu zawiadomienia, wezwaniu pełnomocnika do usunięcia braków formalnych lub odmowie przyjęcia zawiadomienia (od czego wnioskodawcy przysługuje zaskarżenie do Sądu Najwyższego). Od dnia złożenia zawiadomienia o utworzeniu komitetu rozpoczyna się kampanię promocyjną oraz zbieranie 100 tys. podpisów poparcia, na co ustawa przewiduje trzymiesięczny termin. Państwowa Komisja Wyborcza podejmuje czynności sprawdzające liczbę prawidłowo złożonych podpisów jedynie w przypadku uprzedniego zwrócenia się do niej w tej sprawie przez Marszałka Sejmu, który nabrał uzasadnionych wątpliwości, że liczba podpisów jest mniejsza niż wymagane 100 tys.

Po wydaniu przez Marszałka Sejmu postanowienia o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej i zebraniu odpowiedniej

liczby podpisów projekt jest kierowany do pierwszego czytania. Ustawa zasadnicza wskazuje na konieczność rozpatrzenia projektu ustawy sekwencyjnie w trzech czytaniach i dla projektów obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej nie przewiduje odstępstw od tej zasady. Pierwsze czytanie przeprowadza się na posiedzeniu Sejmu w terminie trzech miesięcy od wniesienia projektu do łaski marszałkowskiej, jednak nie wskazano, w jakim terminie należy zakończyć proces ustawodawczy w niższej izbie.

Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze są wyłączone z zasady dyskontynuacji prac parlamentu, zatem w sytuacji zakończenia kadencji postępowanie ustawodawcze toczy się dalej, przy czym pierwsze czytanie przeprowadzane jest w terminie sześciu miesięcy od pierwszego posiedzenia Sejmu kolejnej kadencji. Warto wskazać na przejawiające się tu uprzywilejowanie obywatelskich projektów ustaw względem pozostałych wnioskodawców, którzy są objęci zasadą dyskontynuacji. Niemniej jednak zaletą tego rozwiązania jest jednocześnie jego wada, ponieważ w praktyce bardzo często inicjatywy ludowe utykają w komisjach sejmowych na kilka lat. Prace nad projektem ustawy mogą trwać przez całą kadencję następującą bezpośrednio po tej, w której wniesiono projekt. W przypadku niezakończenia prac w kolejnej kadencji Sejmu obywatelski projekt ustawy przepada; istnieje też duża szansa na dezaktualizację zawartych w nim propozycji.

Każdy wnioskodawca może wycofać swój projekt do czasu zakończenia drugiego czytania. W literaturze przedmiotu stanowiska na ten temat są podzielone, ponieważ z jednej strony wskazuje się na równouprawnienie wnioskodawców, a z drugiej na niemożliwość wycofania poparcia dla obywatelskiego projektu ustawy. W trakcie trwania od III do VIII kadencji Sejmu RP wycofano jedynie trzy projekty obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej (projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, druk sejmowy nr 2000 – VI kadencja, druk nr 25 – VII kadencja; projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt, druk sejmowy nr 2349 – VII kadencja, druk nr 26 – VIII kadencja; obywatelski projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, druk sejmowy nr 550 – VIII kadencja). Choć rozwiązanie to jest rzadko stosowane, praktyka wskazuje więc na możliwość wycofania projektu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej.

Etapem końcowym prac Sejmu jest głosowanie nad ostateczną wersją projektu ustawy. Co do zasady ustawy uchwalane są zwykłą większością głosów w obecności minimum połowy ustawowej liczby posłów. Uchwaloną ustawę Marszałek Sejmu podpisuje i przesyła do dalszych prac Marszałkowi Senatu oraz Prezydentowi RP. Sam fakt wniesienia projektu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej nie świadczy o jego przyjęciu w formie ustawy i wprowadzeniu

do obrotu prawnego. Niemniej jednak poprzez inicjatywę ludową obywatele mogą zwrócić uwagę na dany problem społeczny, który w przyszłości może też zostać ponownie poddany pod obrady obu izb parlamentu z inicjatywy innego wnioskodawcy.

4. Kontynuacja postępowania ustawodawczego

Dwuizbowy system parlamentarny to system polityczny, w którym parlament złożony jest z dwóch odrębnych zgromadzeń ustawodawczych⁵⁰². W literaturze przedmiotu można przeczytać o utożsamianiu Senatu z „izbą refleksji” bądź „sitem ustawodawczym” zapewniającym możliwość „racjonalnej weryfikacji” rozstrzygnięć ustawodawczych podjętych przez Sejm. Jest to więc instytucja, która przyczynia się do optymalizacji treści uchwalanych ustaw⁵⁰³. Celem wprowadzenia lub utrzymania drugiej izby parlamentu jest dopełnienie zasady podziału władzy poprzez stworzenie wewnętrznego hamulca ograniczającego tendencje do dominowania legislatywy⁵⁰⁴.

Przebieg procesu ustawodawczego w Polsce jest typowy dla współczesnych parlamentów, które są ukształtowane na zasadzie bikameralizmu nierównoprawnego (asymetrycznego). Wynika to z dominującej pozycji pierwszej izby (Sejmu) i pozwala na odrzucenie przez nią propozycji drugiej izby (Senatu). Piotr Uziębło pisze, że takie rozwiązanie „zabezpiecza przed paraliżem prac parlamentarnych”⁵⁰⁵. Krzysztof Skotnicki twierdzi jednak, iż

nie ulega wątpliwości, że Senat służy do poprawiania prawa, ustaw, które – lepsze czy gorsze – uchwalane są w Sejmie. Istniejący model to konstrukcja, w której Senat ma koncentrować się na szlifowaniu, doskonaleniu rozwiązań, które są przyjęte w Sejmie, nie zaś na dokonywaniu w tym momencie jakichś zasadniczych rewolucji. Czego byśmy nie powiedzieli, trzydzieści dni, które są wyznaczone dla Senatu na rozpatrzenie ustawy w procesie ustawodawczym, a w niektórych wypadkach przecież nawet mniej, to jest naprawdę mało czasu i za dużo możliwości na dokonywanie korekt już nie ma⁵⁰⁶.

⁵⁰² P. Peeters, A. Alen, *Władza ustawodawcza*, „Przegląd Sejmowy” nr 3/1993, s. 71.

⁵⁰³ J. Kuciński, *Konstytucyjny...*, op. cit., s. 162.

⁵⁰⁴ P. Sarnecki, *Czy w Polsce istnieje konstytucyjna zasada dwuizbowości parlamentu?*, „Przegląd Sejmowy” nr 2/1993, s. 47.

⁵⁰⁵ P. Uziębło, *Zarys procesu ustawodawczego w Polsce* [w:] *Pochodzenie, tworzenie i efektywność prawa*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2014, s. 333.

⁵⁰⁶ K. Skotnicki, *Głos w dyskusji panelowej* [w:] *Senat w tradycji i praktyce ustrojowej Rzeczypospolitej. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Senat Rzeczypospolitej Polskiej we współpracy z Polskim Towarzystwem Historycznym i Polskim Towarzystwem Nauk Politycznych*

Druga izba parlamentu ma konstytucyjnie zagwarantowane prawo wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą. Z uwagi na jej kolegialny charakter obowiązują ją jednak odrębna procedura zgłaszania projektu ustawy. Podczas pierwszego czytania przedstawia się projekt ustawy wnioskodawcy oraz przeprowadza dyskusję, podczas której można zgłaszać wnioski. Kolejne czytania odbywają się na posiedzeniu Senatu. Podczas drugiego czytania komisja przedstawia sprawozdanie o projekcie ustawy, a następnie przeprowadza się dyskusję z możliwością zgłaszania wniosków. Jeśli po zakończeniu tego czytania projekt zostanie skierowany do komisji, to podczas czytania trzeciego przedstawia dodatkowe sprawozdanie. Trzecie czytanie kończy się głosowaniem o odrzuceniu projektu lub przyjęciu go w całości z uwzględnieniem zmian wynikających z przyjętych poprawek⁵⁰⁷.

Postępowanie w sprawie wniesienia inicjatywy ustawodawczej kończy się przekazaniem podjętej uchwały przez Marszałka Senatu do Marszałka Sejmu. Senat rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach, przy czym wnioskodawca może wycofać swój projekt do czasu zakończenia drugiego z nich. Za wycofany uważa się również wniosek zainicjowany przez 10 senatorów, jeżeli poparcia dla projektu nie udzieli co najmniej tyle samo członków tejże izby⁵⁰⁸.

Jarosław Szymanek twierdzi, że

jeśli chodzi o drugą izbę parlamentu, to przede wszystkim należy powiedzieć, że jest ona prawdziwym ustrojowym paradoksem, a to dlatego, że po pierwsze, nazywamy ją drugą, choć patrząc na chronologię kształtowania się zgromadzeń parlamentarnych była ona tak naprawdę izbą pierwszą. Po drugie zaś dlatego, że nazywamy ją izbą wyższą, a przynajmniej jeszcze niektórzy ją tak nazywają, choć patrząc dzisiaj na tę izbę trudno jest mówić, że jest ona autentyczną izbą wyższą, gdyż w rzeczywistości, jeśli uwzględnimy jej siłę ustrojowo-prawną mierzoną przede wszystkim funkcjami i wykonywanymi przez tę izbę kompetencjami, to jest ona jak najbardziej niższą, zdecydowanie słabszą izbą parlamentu⁵⁰⁹.

z okazji 90. rocznicy pierwszego posiedzenia Senatu II Rzeczypospolitej 11 grudnia 2012 roku, oprac. M. Narożna, R. Stawicki, Warszawa 2013, s. 81.

⁵⁰⁷ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r., op. cit., art. 82 ust. 1–6.

⁵⁰⁸ Ibidem, art. 83 ust. 1, art. 78 ust. 1–2.

⁵⁰⁹ J. Szymanek, *Druga izba w systemach politycznych państw współczesnych* [w:] *Senat w tradycji i praktyce ustrojowej Rzeczypospolitej. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Senat Rzeczypospolitej Polskiej we współpracy z Polskim Towarzystwem Historycznym i Polskim Towarzystwem Nauk Politycznych z okazji 90. rocznicy pierwszego posiedzenia Senatu II Rzeczypospolitej 11 grudnia 2012 roku*, oprac. M. Narożna, R. Stawicki, Warszawa 2013, s. 62.

Przedmiotem prac ustawodawczych Senatu mogą być tylko takie projekty ustaw, które uzyskały wcześniejszą akceptację Sejmu w postaci uchwalenia ich w charakterze ustawy. Określenia „izba wyższa” oraz „izba niższa” są nieadekwatne do struktury władzy ustawodawczej, ponieważ zróżnicowanie tych organów wynika jedynie z innego zakresu ich kompetencji⁵¹⁰. Funkcja ustawodawcza Senatu powinna być nazywana funkcją partycypacji w stanowieniu prawa, gdyż jej istota sprowadza się do zajmowania stanowiska wobec ustaw uchwalonych przez Sejm. Ponadto Senat posiada kompetencje współkształtujące jego wpływ na zmianę konstytucji bądź przekazanie atrybutów władzy publicznej organowi lub organizacji międzynarodowej⁵¹¹.

Po uchwaleniu ustawy przez Sejm Marszałek Senatu kieruje przekazany mu projekt do właściwych komisji senackich. Przedstawiciel wnioskodawcy jest zobowiązany do uczestniczenia w posiedzeniach komisji⁵¹². Następnie komisje (po rozpatrzeniu ustawy⁵¹³) w terminie nie dłuższym niż 18 dni przygotowują projekt uchwały Senatu w sprawie ustawy uchwalonej przez Sejm. W tworzonym dalej sprawozdaniu można zaproponować jedno z trzech rozwiązań, a więc: odrzucenie ustawy, wprowadzenie do jej tekstu poprawek lub przyjęcie jej bez poprawek. W przypadku, gdy żaden z wniosków poddanych pod głosowanie nie uzyskał większości głosów, w sprawozdaniu zamieszcza się wszystkie wnioski⁵¹⁴. Uchwały komisji senackiej zapadają większością głosów w obecności minimum jednej trzeciej jej członków⁵¹⁵.

Po zapoznaniu się ze stanowiskiem komisji w Senacie odbywa się debata oraz głosowanie⁵¹⁶. Senatorowie w pierwszej kolejności głosują nad wnioskiem

⁵¹⁰ M. Grzybowski, *Poprawki Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm w świetle Konstytucji RP z 1997 r. i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Stanowienie prawa – kompetencje Senatu w procesie legislacyjnym. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Ustawodawstwa i Praworządności pod patronatem Marszałka Senatu RP Longina Pastusiaka 22 października 2002 r.*, red. M. Lipińska, Warszawa 2002, s. 27.

⁵¹¹ J. Ciapała, *Uwagi w sprawie udziału Senatu w stanowieniu ustaw* [w:] *Kierunki zmian polityki ustrojowej i funkcji Senatu RP*, red. A. Bisztyga, P. Zientarski, Warszawa 2014, s. 96–97.

⁵¹² Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r., op. cit., art. 68 ust. 1; art. 79 ust. 1–3.

⁵¹³ Co ciekawe, druki senackie powinny być dostarczone członkom komisji nie później niż w dniu poprzedzającym posiedzenie komisji. Jest to bardzo krótki termin na zapoznanie się z dokumentami. Teoretycznie terminy posiedzeń komisji określa ona sama lub jej przewodniczący, lecz w praktyce na przygotowanie sprawozdania końcowego komisja ma tylko 18 dni: M. Borski, R. Głajcar, B. Przywora, *Postępowanie...*, op. cit., s. 121–122.

⁵¹⁴ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r., op. cit., art. 68 ust. 2–2a.

⁵¹⁵ M. Borski, R. Głajcar, B. Przywora, *Postępowanie...*, op. cit., s. 122.

⁵¹⁶ J. Kuciński, *Konstytucyjny...*, op. cit., s. 195.

o odrzucenie ustawy, następnie nad jej przyjęciem bez poprawek, kolejno nad poprawkami do poszczególnych artykułów bądź ustępów (zgodnie z kolejnością przepisów ustawy), i wreszcie nad przyjęciem ustawy w całości z uwzględnieniem poprawek (chyba że wszystkie zostały odrzucone – wówczas głosuje się nad przyjęciem ustawy bez poprawek, jeśli wniosek taki został zgłoszony)⁵¹⁷.

Senat w ciągu 30 dni od przekazania mu ustawy przez Marszałka Sejmu przyjmuje ją bez zmian, uchwała do niej poprawki lub odrzuca ją w całości. W przypadku, gdy Senat nie podejmie stosownej uchwały w terminie 30 dni, ustawa uznawana jest za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm⁵¹⁸ (działa tu instytucja tzw. milczącej zgody Senatu). Ograniczenie czasowe podjęcia przez Senat uchwały o wprowadzeniu poprawek lub odrzuceniu w całości ustawy uchwalonej już przez Sejm⁵¹⁹ powoduje, że po przekroczeniu wskazanego terminu ustawa zostaje przedstawiona Prezydentowi RP w brzmieniu uchwalonym przez pierwszą izbę. Nie ma wątpliwości, że wskazana regulacja prawna jednoznacznie osłabia Senat względem Sejmu. Ponadto regulacja ta może mieć wpływ na jakość prac w Senacie w sytuacji, gdy parlamentarzyści pracujący nad wprowadzeniem poprawek są w znacznym stopniu ograniczeni czasowo⁵²⁰.

Uchwała Senatu o przyjęciu ustawy bez zmian nie jest rozpatrywana przez Sejm⁵²¹, a zatem postępowanie w Sejmie w sprawie propozycji Senatu jest fakultatywne (w tym przypadku nie występuje w ogóle)⁵²². W przypadku, gdy uchwała Senatu zawiera poprawki do ustawy uchwalonej przez Sejm, lub gdy wskazana poprawka odrzuca ustawę w całości, Marszałek Sejmu kieruje projekt do komisji, które go uprzednio rozpatrywały⁵²³. Marszałek Sejmu pozbawiony jest więc swobody decyzyjnej w zakresie określania komisji właściwych dla rozpatrzenia opinii Senatu. Za przyjęciem takiego rozwiązania przemawiają względy praktyczne, gdyż komisje, które już rozpoznawały dany projekt ustawy, są najlepiej zaznajomione z zawartą w nim problematyką, i tym samym mogą łatwiej ocenić zasadność stanowiska Senatu⁵²⁴.

⁵¹⁷ M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, *Postępowanie...*, op. cit., s. 123.

⁵¹⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., op. cit., art. 121 ust. 1–2.

⁵¹⁹ Por. M. Kudej, *Postępowanie...*, op. cit., s. 102–113.

⁵²⁰ T. Litwin, *Funkcje...*, op. cit., s. 156–157.

⁵²¹ K. Wojtyczek, *Artykuł 54 [w:] Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 346.

⁵²² W. Brodziński, *Sejm i Senat [w:] Polskie Prawo Konstytucyjne*, red. D. Górecki, Warszawa 2015, s. 164.

⁵²³ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r., op. cit., art. 54 ust. 1.

⁵²⁴ K. Wojtyczek, *Artykuł 54...*, op. cit., s. 347.

Postępowanie z uchwałą Senatu składa się z dwóch etapów: rozpatrzenia uchwały Senatu przez komisje sejmowe oraz rozpatrzenia sprawozdania komisji podczas posiedzenia plenarnego Sejmu⁵²⁵. Po rozpatrzeniu uchwały Senatu komisje przedkładają Sejmowi sprawozdanie, w którym mogą być zawarte dwa wnioski. Pierwszy z nich to odrzucenie lub przyjęcie wszystkich lub niektórych poprawek, które zawarte są w uchwale Senatu; drugi zaś dotyczy odrzucenia lub przyjęcia uchwały Senatu o odrzuceniu ustawy w całości⁵²⁶. Komisje są zobligowane do sporządzenia sprawozdania, w którym odnoszą się do stanowiska Senatu. Komisja ma również obowiązek wskazania, czy pomiędzy zaproponowanymi poprawkami występuje jakiś związek. Jeśli tak jest, może zaproponować łączne głosowanie określonych poprawek, żeby uniknąć niespójności w ostatecznym tekście przyszłej ustawy⁵²⁷.

Następnie Marszałek Sejmu poddaje pod głosowanie odrzucenie konkretnych poprawek, chyba że sprawozdanie komisji wskazuje na celowość głosowania łącznego nad częścią bądź całością poprawek zawartych w uchwale Senatu⁵²⁸. W literaturze przedmiotu odnaleźć można różne poglądy dotyczące łącznego rozpatrywania poprawek. Z jednej strony wskazuje się na argumenty legislacyjne (dla przykładu, związek treściowy pomiędzy określonymi poprawkami), z drugiej zaś na pozalegisłacyjne – polityczne. Regulamin Sejmu nie reguluje natomiast sytuacji, w której komisja ani żaden inny podmiot nie zgłosiły wniosku o odrzucenie poprawki Senatu. Domniemywa się, że w takim przypadku przedmiotem głosowania jest odrzucenie poprawki⁵²⁹. Na wniosek Marszałka Sejmu Sejm może też rozpatrzyć poprawki zawarte w uchwale Senatu bez wcześniejszego skierowania uchwały do komisji⁵³⁰. Rozpatrzenie uchwały Senatu przez właściwe komisje sejmowe nie jest zatem obligatoryjne⁵³¹. Proponuje się, aby w przypadku niektórych spornych kwestii posłowie i senatorowie wspólnie rozpatrywali proponowane zmiany w ustawie jeszcze przed formalnym uchwaleniem przez Senat poprawek do tekstu ustawy uchwalonej uprzednio w Sejmie⁵³².

⁵²⁵ Ibidem, s. 346.

⁵²⁶ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r..., op. cit., art. 54 ust. 3.

⁵²⁷ K. Wojtyczek, *Artykuł 54...*, op. cit., s. 348.

⁵²⁸ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r..., op. cit., art. 54 ust. 6.

⁵²⁹ K. Wojtyczek, *Artykuł 54...*, op. cit., s. 348.

⁵³⁰ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r..., op. cit., art. 54 ust. 8.

⁵³¹ K. Wojtyczek, *Artykuł 54...*, op. cit., s. 346.

⁵³² S. Gebethner, *Rola Senatu RP jako drugiej Izby parlamentu w obliczu wyzwań XXI wieku* [w:] *Senat w II i III Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z konferencji zorganizowanej pod patronatem Marszałka Senatu RP prof. Longina Pastusiaka w 80. rocznicę pierwszego*

Uchwałę Senatu o odrzuceniu ustawy lub uchwaleniu poprawki uważa się za przyjętą, jeśli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów, przy czym obecna musi być co najmniej połowa ustawowej liczby posłów⁵³³ (w takim przypadku postępowanie ustawodawcze zostaje zamknięte, jeśli Senat optował za odrzuceniem ustawy, bądź też ustawa nabiera brzmienia wynikającego z poprawek Senatu i w takim kształcie zostaje przedstawiona głowie państwa)⁵³⁴. Konstytucja RP nie mówi jednak o konkretnym terminie, w jakim Sejm powinien rozpatrzyć uchwałę Senatu. Nie wskazuje również skutków prawnych nierozpatrzenia przez Sejm stanowiska drugiej izby⁵³⁵. Tym samym konkretne propozycje Senatu dotyczące ustawy nie są dla Sejmu bezpośrednio wiążące, gdyż ten może ich nie przyjąć, jeśli przeciwko senackim propozycjom będzie większość posłów. Senat ma możliwość wywierania wpływu na ustawodawstwo, lecz jest on skuteczny tylko wtedy, gdy Sejm podziela jego stanowisko lub gdy w głosowaniu nie ma wymaganej większości⁵³⁶.

Senat uchwała ustawę zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów, chyba że przepisy Konstytucji przewidują inną większość⁵³⁷. Senat powinien wpływać na proces ustawodawczy przez zmniejszenie ryzyka uchwalania ustaw skonstruowanych przez Sejm nietrafnie bądź przeforsowanych minimalną większością wymaganych głosów. Ponadto do Senatu należy również usuwanie błędów legislacyjnych poprzez podejmowanie działań mających na celu udoskonalenie rozwiązań ustawowych przyjętych przez Sejm. Senat posiada jednak w procesie ustawodawczym uprawnienia skromniejsze niż Sejm, co nie wpływa korzystnie na jakość prawa⁵³⁸. Pomimo ustanowienia parlamentu dwuizbowego w miejsce jednoizbowego Senat otrzymał bowiem jedynie rolę strażnika dobrego prawa⁵³⁹.

posiedzenia Senatu w II RP 27 listopada 2002 r., red. M. Lipińska, R. Stawnicki, Warszawa 2003, s. 58.

⁵³³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., op. cit., art. 121 ust. 3.

⁵³⁴ L. Garlicki, *Polskie...*, op. cit., s. 24.

⁵³⁵ B. Szepietowska, *Proces...*, op. cit., s. 114.

⁵³⁶ M. Masternak-Kubiak, J. Trzciński, *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. – analiza kompetencji Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” nr 5(22)/1997, s. 49.

⁵³⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., op. cit., art. 124 w zw. z art. 120.

⁵³⁸ B. Opaliński, *Uwagi o potrzebie modyfikacji drugiej izby parlamentu we współczesnym polskim systemie ustrojowym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 1/2012, s. 81–83.

⁵³⁹ B. Banaszak, *Rola Senatu w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Sejmowy” nr 5(40)/2000, s. 29.

4.1. Podpisanie ustawy przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

Na gruncie obecnie obowiązującej Konstytucji RP pewnym ograniczeniom uległy możliwości oddziaływania Prezydenta na ustawodawstwo⁵⁴⁰. Marszałek Sejmu przedstawia Prezydentowi Rzeczypospolitej uchwaloną ustawę w celu jej podpisania. Następnie w terminie 21 dni Prezydent podpisuje ustawę i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁴¹. Jest to tzw. promulgacja, to znaczy stwierdzenie przez organ uprawniony konstytucyjnie, że ustawa o konkretnej treści została uchwalona przez parlament w sposób zgodny z konstytucją, a akt prawny nabiera mocy wiążącej⁵⁴².

Prezydent ma również możliwość zwrócenia się z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją przed jej podpisaniem. W przypadku uznania ustawy za zgodną z Konstytucją Prezydent nie może odmówić jej podpisania⁵⁴³. Prezydent RP odmawiając podpisania ustawy sprzeciwia się zawartym w niej rozwiązaniom uznanym za niewłaściwe, nie może jednak sam narzucić alternatywnych propozycji⁵⁴⁴. Jeśli natomiast Trybunał Konstytucyjny uznał ustawę za niezgodną z Konstytucją, wówczas Prezydent odmawia jej podpisania. W sytuacji, gdy tylko poszczególne przepisy ustawy zostały uznane za niekonstytucyjne, a Trybunał Konstytucyjny nie orzeknie, iż są one związane z całą ustawą w sposób nierozzerwalny, Prezydent zasięga opinii Marszałka Sejmu. Następnie Prezydent podpisuje ustawę z pominięciem przepisów, które zostały uznane za niezgodne z Konstytucją, lub zwraca ją do Sejmu, aby ten usunął niezgodności⁵⁴⁵. Podstawowym celem kontroli prewencyjnej jest niedopuszczenie do wejścia w życie przepisów niekonstytucyjnych. Kontrola prewencyjna ustaw w Polsce stosowana jest po zakończeniu prac w parlamencie, lecz przed podpisaniem ustawy przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i ogłoszeniem jej⁵⁴⁶ w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁴⁷.

⁵⁴⁰ J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999, s. 244.

⁵⁴¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., op. cit., art. 122 ust. 1–2.

⁵⁴² J. Kuciński, *Konstytucyjny...*, op. cit., s. 197.

⁵⁴³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., op. cit., art. 122 ust. 3.

⁵⁴⁴ R. Balicki, *Udział...*, op. cit., s. 84.

⁵⁴⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., op. cit., art. 122 ust. 4.

⁵⁴⁶ M. Mistygacz, *Prewencyjna kontrola konstytucyjności ustaw*, „Kontrola Państwowa” nr 3/2011, s. 336–337.

⁵⁴⁷ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1461, art. 9 ust. 1.

Za warunek konieczny uznawania normy za prawnie wiążącą uznaje się jej ogłoszenie, będące tym samym podstawowym warunkiem obowiązywania zarówno ustaw i rozporządzeń, jak i innych aktów prawnych⁵⁴⁸. Podstawą do wystąpienia przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z wnioskiem o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej muszą być uzasadnione wątpliwości dotyczące konstytucyjności ustawy. Podnoszone przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej we wniosku zarzuty mogą dotyczyć jej aspektów formalnych (np. naruszenia trybu postępowania czy też kompetencji Sejmu do wydania aktu) lub materialnych (dotyczących treści ustawy)⁵⁴⁹. Kompetencja głowy państwa do kwestionowania ustaw w trybie wniosku do TK przed ich podpisaniem (jak również w odniesieniu do ustawy obowiązującej) stanowi najbardziej właściwą formę oddziaływania Prezydenta RP na ustawodawstwo⁵⁵⁰.

Poza wspomnianym uprawnieniem zwrócenia się z wnioskiem o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją Prezydent może również umotywowanym wnioskiem przekazać ustawę do ponownego rozpatrzenia przez Sejm⁵⁵¹ (w ramach tzw. weta prezydenckiego⁵⁵²). Każdorazowo może on jednak skorzystać tylko z jednego z tych rozwiązań (nie można ich łączyć w pracy nad tym samym dokumentem). W sytuacji skorzystania przez Prezydenta z wniosku o ponowne rozpatrzenie ustawy lub wniosku o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją bieg terminu 21 dni na podpisanie ustawy zostaje wstrzymany⁵⁵³.

W przypadku ponownego uchwalenia przez Sejm ustawy (wymaga ono większości trzech piątych głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów) Prezydent jest zobowiązany do podpisania ustawy i zarządzenia jej ogłoszenia w terminie siedmiu dni⁵⁵⁴. Weto prezydenckie jest więc jedynie wetem zawieszającym, gdyż nie ma mocy ostateczności, a ustawa może uzyskać moc prawną mimo niezyskania aprobaty głowy państwa⁵⁵⁵. O losach weta

⁵⁴⁸ S. Wronkowska, *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, „Przegląd Sejmowy” nr 5(46)/2001, s. 10.

⁵⁴⁹ M. Mistygacz, *Prewencyjna...*, op. cit., s. 338–340.

⁵⁵⁰ J. Ciapała, *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w ustawodawstwie*, „Przegląd Sejmowy” nr 3(20)/1997, s. 50.

⁵⁵¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., op. cit., art. 122 ust. 5.

⁵⁵² W. Skrzydło, *Ustrój...*, op. cit., s. 140. Możliwość skorzystania z weta prezydenckiego jest wyłączona w przypadku ustawy budżetowej lub ustawy o prowizorium budżetowym: L. Garlicki, *Polskie...*, op. cit., s. 28.

⁵⁵³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., op. cit., art. 122 ust. 6.

⁵⁵⁴ Ibidem, art. 122 ust. 5.

⁵⁵⁵ J. Zaleśny, *Partycypacja głowy państwa w ostatnich etapach procesu legislacyjnego*, Warszawa 1999, s. 19–20.

prezydenckiego rozstrzyga zaś wyłącznie Sejm (bez jakiegokolwiek udziału Senatu) i to jego głos jest ostateczny. Jest to więc weto opóźniające proces legislacji, lecz pozbawione charakteru absolutnego. Ponadto Prezydent RP nie ma możliwości zawetowania ustaw konstytucyjnych ani ustawy budżetowej⁵⁵⁶. Skuteczne wykorzystanie kompetencji polegającej na odmowie podpisania przez głowę państwa ustawy budzi wątpliwości. W sytuacji, gdy Prezydent RP dysponuje poparciem większości parlamentarnej, z którą zgodnie współdziała, kompetencja ta jest zbędna. Gdy jednak głowa państwa nie dysponuje poparciem większości parlamentarnej, odmowa podpisania ustawy wydłuża jedynie czas jej uchwalenia, jeśli taka będzie decyzja Sejmu⁵⁵⁷. Jednakże w przypadku, gdy weto prezydenckie cieszy się dużym poparciem społecznym, posłowie poddawani są dodatkowym naciskom politycznym, aby nie głosowali za jego oddaleniem. Presja społeczeństwa w kierunku uwzględnienia poglądów prezydenta w kolejnych pracach legislacyjnych sprawia, że na dalszy plan mogą zejść wąsko pojęte interesy partyjne. Podobnie w sytuacji, gdy opinia publiczna nie zgadza się z argumentami Prezydenta RP, decyzja Sejmu o ponownym rozpatrzeniu ustawy zyskuje dodatkową sankcję społeczną⁵⁵⁸.

Wykonywanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej prawa inicjatywy ustawodawczej zwalnia go z obowiązku kontrasygnaty przewidzianego dla pozostałych aktów urzędowych głowy państwa⁵⁵⁹. Wskazane powyżej uprawnienia Prezydenta RP wzajemnie się wykluczają, gdyż skorzystanie z weta ustawodawczego w danym postępowaniu wyłącza możliwość zwrócenia się z wnioskiem do TK w trybie kontroli prewencyjnej. Postępowanie odwrotne, a więc zastosowanie najpierw kontroli prewencyjnej, a następnie weta zawieszającego, również nie może mieć miejsca podczas tego samego postępowania⁵⁶⁰. Ostatecznie zaś końcowym etapem i warunkiem *sine qua non* wejścia w życie ustawy jest jej ogłoszenie⁵⁶¹. Cały proces ustawodawczy przedstawiają rysunki 4.1–4.3.

⁵⁵⁶ W. Skrzydło, *Ustrój...*, op. cit., s. 140. Wyczerpująco na temat weta prezydenckiego pisze: R. Balicki, *Weto prezydenckie jako element postępowania legislacyjnego*, „Przegląd Sejmowy” nr 3(32)/1999, s. 42–53.

⁵⁵⁷ J. Ciapała, *Udział...*, op. cit., s. 50.

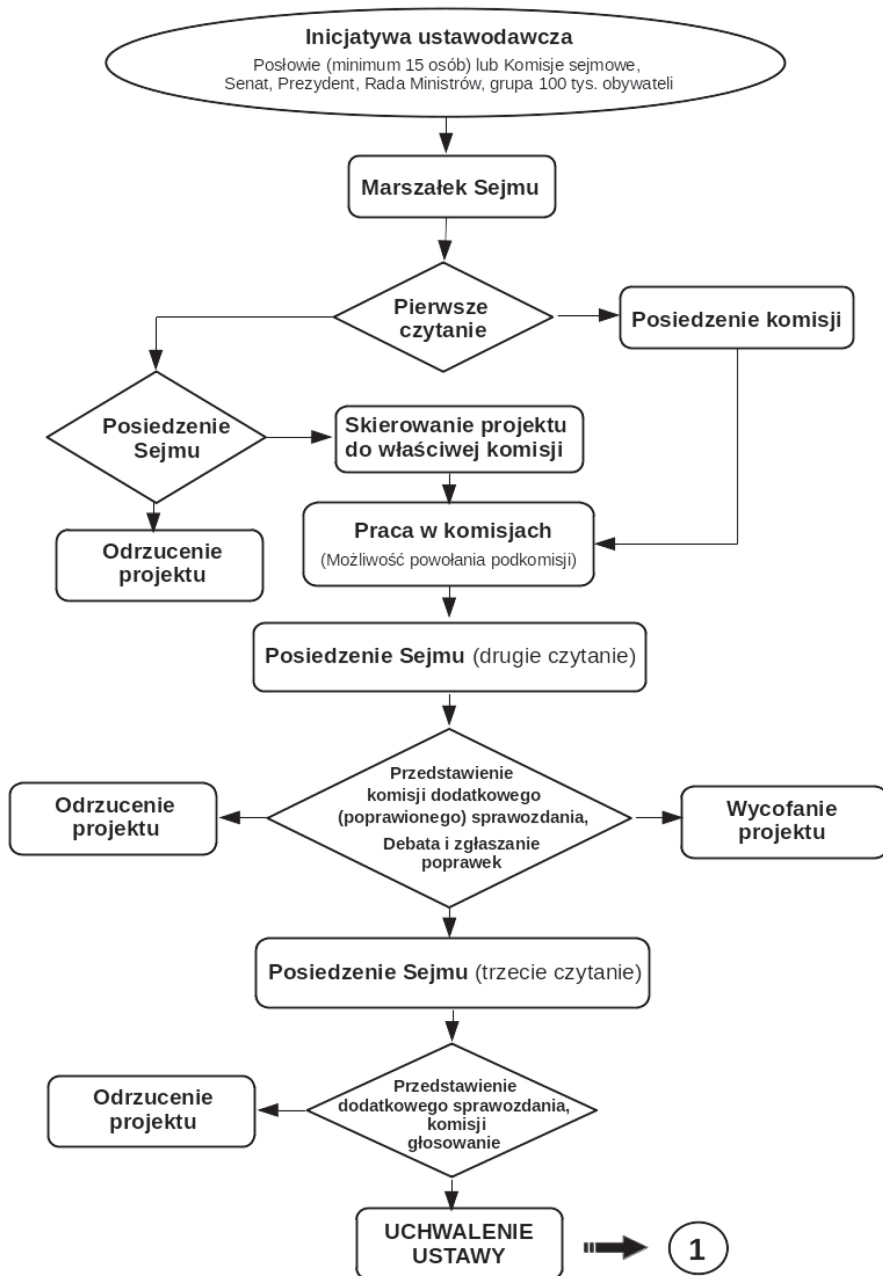
⁵⁵⁸ A. Stawarz-Walat, *Sejm...*, op. cit., s. 105.

⁵⁵⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., op. cit., art. 144 ust. 2 w zw. z ust. 3 pkt. 4; *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz II*, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 17.

⁵⁶⁰ M. Lewandowski, *Instytucja weta ustawodawczego w świetle art. 64 regulaminu Sejmu*, „Zeszyty Prawnicze BAS” nr 4(28)/2010, s. 30.

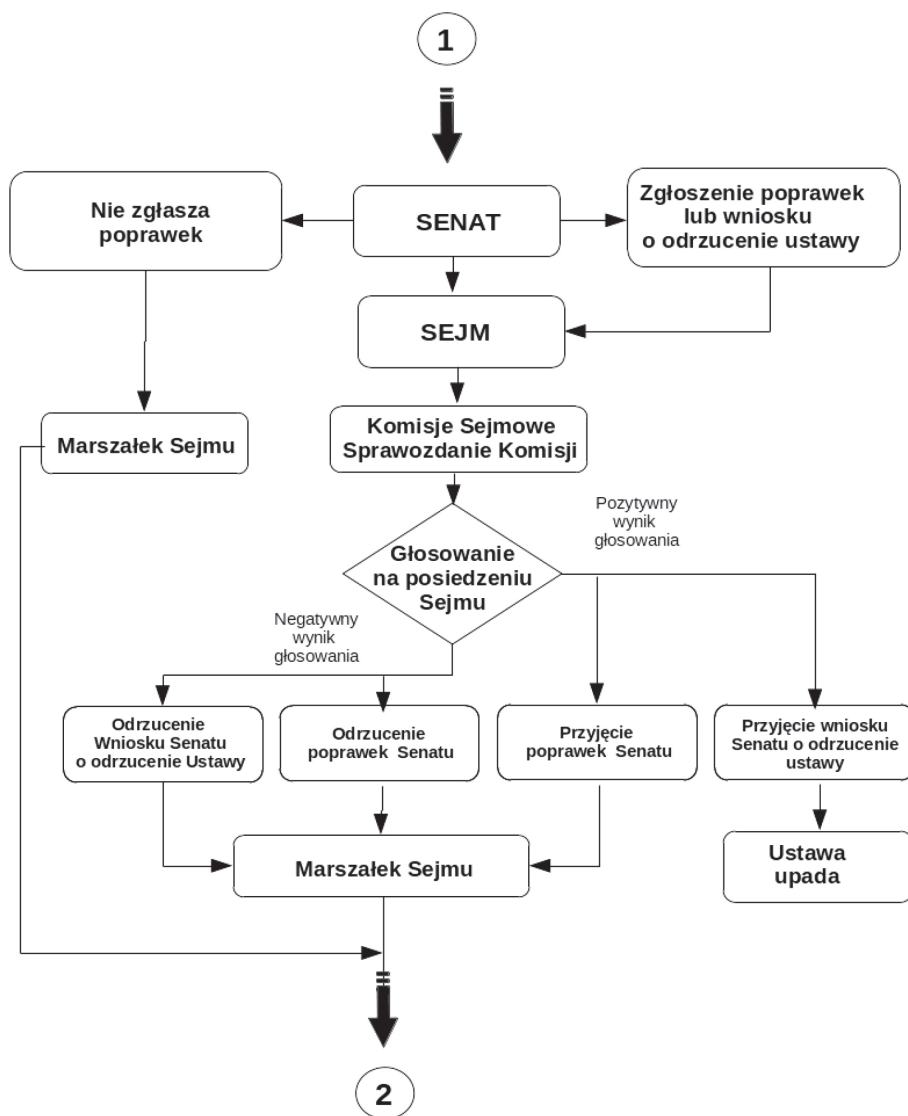
⁵⁶¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., op. cit., art. 88 ust. 1.

Rysunek 4.1. Algorytm trybu ustawodawczego obowiązującego w Polsce – cz. 1



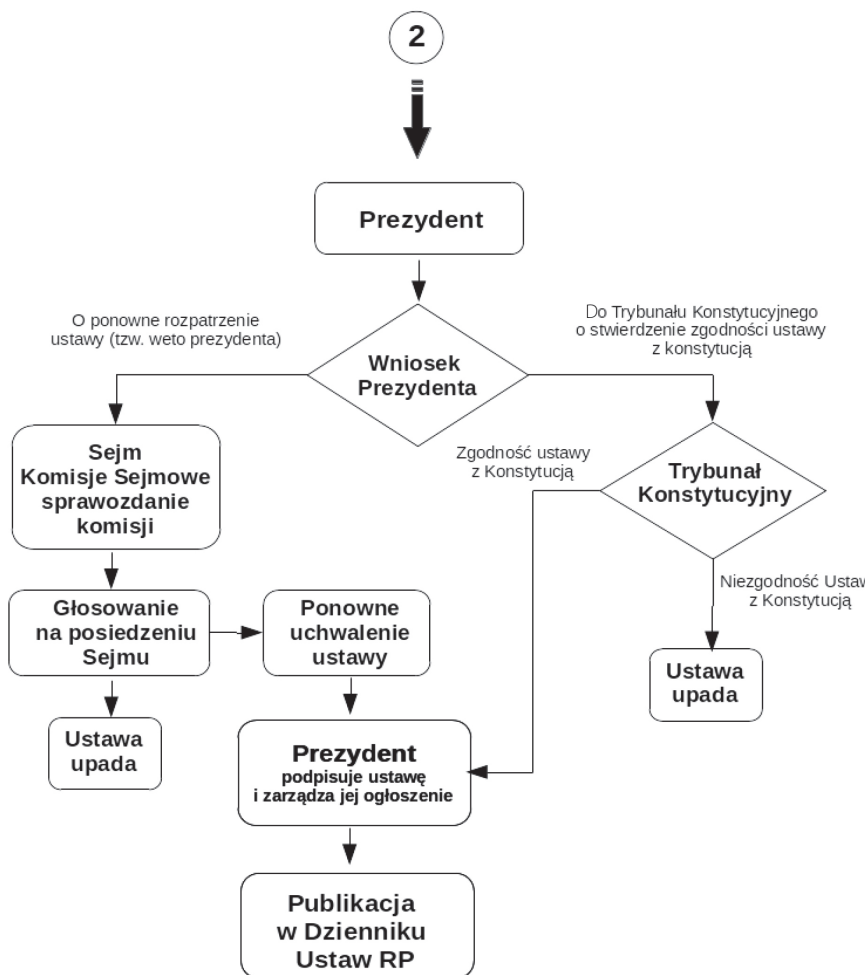
Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Tryb ustawodawczy w Polsce*, <http://edukacja.sejm.gov.pl/sejm-i-poslowie/proces-ustawodawczy/graficznie.html> [22.09.2019].

Rysunek 4.2. Algorytm trybu ustawodawczego obowiązującego w Polsce – cz. 2



Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Tryb ustawodawczy...*, op. cit.

Rysunek 4.3. Algorytm trybu ustawodawczego obowiązującego w Polsce – cz. 3



Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Tryb ustawodawczy...*, op. cit.

4.2. Postępowanie z projektami ustaw w trybie pilnym

W szczególnie uzasadnionych przypadkach Sejm może skrócić postępowanie z projektami ustaw poprzez przystąpienie do pierwszego czytania niezwłocznie po otrzymaniu projektu przez posłów lub przystąpienie do drugiego czytania niezwłocznie po zakończeniu pierwszego czytania, bez odsyłania projektu do komisji. Trzecia możliwość skrócenia postępowania legislacyjnego to natomiast przystąpienie do drugiego czytania niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów

druku sprawozdania komisji⁵⁶². W literaturze przedmiotu procedura ta nazywana jest *szybką ścieżką legislacyjną*. Analiza praktyki sejmowej pokazuje, że stosowanie postępowania skróconego jest rzadkie, niemniej jednak nie ogranicza się tylko do prac nad projektami o niewielkiej złożoności. Szybkie prace legislacyjne mogą zwiększać ryzyko uchwalania niedopracowanych ustaw, potencjalnie wadliwych konstytucyjnie. Stąd też nie należy nadużywać kategorii „szczególnie uzasadnionych przypadków”, te bowiem powinny być obiektywne. Zdarza się natomiast, że kategoria ta jest przywoływana jedynie jako pretekst służący realizacji celów politycznych większości sejmowej⁵⁶³.

Wprowadzenie instytucji trybu pilnego w Polsce w połowie lat 90. XX w. podyktowane było potrzebą przyspieszenia procesu tworzenia prawa dla przeprowadzenia planowanych reform gospodarczych⁵⁶⁴. Tryb pilny postrzegany był wtedy jako środek doraźny i tymczasowy, który miał być sposobem na przewlekłość procedur sejmowych, a także obstrukcyjne działania opozycji parlamentarnej wobec rządowego programu legislacyjnego⁵⁶⁵. Tryb pilny stanowi w pewnym sensie rozwiązanie komplementarne wobec szybkiej ścieżki legislacyjnej. To procedura konstytucyjna zewnętrzna wobec parlamentu, ponieważ o jej uruchomieniu *de iure* decyduje inicjatywa Rady Ministrów, stosowana jedynie w procedurze ustawodawczej, a także mająca konsekwencje wykraczające daleko poza zakres postępowania sejmowego. Szybka ścieżka legislacyjna ma natomiast wymiar wewnętrzny i *stricto* sejmowy. Wdrożenie tej procedury zależy wyłącznie od autonomicznej decyzji izby i może nastąpić w odniesieniu do projektów zarówno ustaw, jak i uchwał⁵⁶⁶.

Odmienność trybu pilnego względem zwykłej procedury ustawodawczej dotyczy głównie temporalnego wymiaru postępowania legislacyjnego. Zastosowanie trybu pilnego sprowadza się do istotnego przyspieszenia parlamentarnej fazy prac nad ustawą. Ma zapewnić efektywność działań prawotwórczych przy jednoczesnym zachowaniu pierwotnych wartości procesu demokratycznego (a więc ustalenia ostatecznego kształtu decyzji prawotwórczej w drodze politycznego dyskursu i z poszanowaniem praw mniejszości politycznych)⁵⁶⁷. Tryb pilny

⁵⁶² Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r..., op. cit., art. 51.

⁵⁶³ P. Chybalski, *Artykuł 51 [w:] Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 333–336.

⁵⁶⁴ S. Patyra, *Tryb pilny w teorii i praktyce procesu ustawodawczego pod rządami Konstytucji z 1997 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 1/2011, s. 64.

⁵⁶⁵ A. Gwiżdż, *Pilny projekt ustawy [w:] Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1994, s. 185.

⁵⁶⁶ S. Patyra, *Tryb...*, op. cit., s. 65.

⁵⁶⁷ Ibidem, s. 63.

traktowany jest jako szczególny rodzaj postępowania uproszczonego⁵⁶⁸. Rada Ministrów może uznać za pilny uchwalony przez siebie projekt ustawy; Konstytucja przewiduje jednak wyłączenia w tym względzie dla projektów ustaw podatkowych, ustaw regulujących ustroj oraz właściwość władz publicznych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Senatu, Sejmu lub organów samorządu terytorialnego, a także kodeksów⁵⁶⁹.

Rada Ministrów nie może więc nadać klauzuli pilności projektom, które zostały wniesione do Sejmu przez inne uprawnione do tego podmioty (np. Prezydenta RP lub obywateli w liczbie 100 tys.). Ponadto nie można nią też objąć projektów, których zakres jest spod niej wyraźnie wyłączony w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁷⁰. W praktyce jednak Sejm może stosować uproszczoną procedurę w zasadzie bez ograniczeń: każde skorzystanie z tej ścieżki legislacyjnej może zostać przedstawione jako szczególnie uzasadniony przypadek. Decyzje Sejmu w tym zakresie nie podlegają żadnej kontroli z zewnątrz, co powoduje, że zależą one wyłącznie od jego swobodnego uznania⁵⁷¹.

W procedurze uproszczonej Marszałek Sejmu ustala orientacyjny kalendarz prac nad projektem w Sejmie⁵⁷². Jego względna swoboda w tym względzie wynika z braku unormowania w regulaminie Sejmu terminu, w jakim zobowiązany on jest nadać bieg projektowi ustawy, a także terminu, do którego projekt powinien zostać uchwalony. Ponadto ewentualne przekroczenie terminów wskazanych w kalendarzu prac nie pociąga za sobą konsekwencji prawnych, ponieważ jego ustalenie jest czynnością pozbawioną normatywnego znaczenia. Marszałek Sejmu nie może odmówić przyjęcia projektu ustawy jako pilnego⁵⁷³ (chyba że dana ustawa byłaby wyłączona spod tego trybu na mocy artykułu 123 ust. 1 Konstytucji⁵⁷⁴).

W regulaminie Sejmu nie ma podstawy prawnej świadczącej o tym, że Marszałek Sejmu może zwrócić wnioskodawcy projekt ustawy, jeśli w dołączonym do niego uzasadnieniu nie dowiedziono w sposób dostateczny potrzeby zastosowania klauzuli pilności. Możliwa jest co najwyżej krytyka polityczna takiego rozwiązania. Sejm nie może kontrolować nadania klauzuli pilności kierując się jej celowością ani innymi przyczynami. Tym bardziej nie może zaś zdjąć

⁵⁶⁸ J. Jaskiernia, *Zasady...*, op. cit., s. 164.

⁵⁶⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r..., op. cit., art. 123 ust. 1.

⁵⁷⁰ H. Zięba-Załucka, *Władza...*, op. cit., s. 35.

⁵⁷¹ B. Banaszak, *Konstytucja...*, op. cit., s. 689. Por. J. Jaskiernia, *Zasady...*, op. cit., s. 165.

⁵⁷² Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r..., op. cit., art. 71 ust. 1.

⁵⁷³ M. Granat, *Artykuł 71 [w:] Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 421.

⁵⁷⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r..., op. cit., art. 123 ust. 1.

klauzuli pilności bądź uchylić się od rozpatrzenia projektu ustawy w tym trybie⁵⁷⁵. W uzasadnionych przypadkach doręczenie projektu ustawy może być zastąpione podaniem do wiadomości informacji o wyłożeniu jego druków do odbioru w Kancelarii Sejmu⁵⁷⁶.

Pierwsze czytanie projektu ustawy uznanego za pilny odbywa się na posiedzeniu komisji lub Sejmu. Możliwe jest wówczas pominięcie siedmiodniowego terminu na doręczenie posłom projektu⁵⁷⁷. Rozwiązanie przewidziane dla trybu pilnego powoduje, że mamy do czynienia z faktycznym zrównaniem pierwszego czytania plenarnego z pierwszym czytaniem komisyjnym⁵⁷⁸. Kierując pilny projekt ustawy do komisji, Marszałek Sejmu określa termin sporządzenia przez nią sprawozdania nie dłuższy niż 30 dni⁵⁷⁹. Ograniczenie czasowe przymusza do utrzymania określonego tempa pracy nad projektem ustawy, jednak niedotrzymanie 30-dniowego terminu przez komisję nie skutkuje żadnymi konsekwencjami prawnymi⁵⁸⁰. Po zakończeniu prac komisji projekt ustawy zostaje wprowadzony przez Marszałka Sejmu do porządku dziennego najbliższego posiedzenia Sejmu. Przed rozpoczęciem drugiego czytania Rada Ministrów ma możliwość cofnięcia klauzuli pilności⁵⁸¹, czego skutkiem jest przekształcenie dotychczasowego postępowania pilnego w postępowanie zwykłe. Wówczas drugie oraz trzecie czytanie przeprowadza się bez skracania terminów. Przestaje również obowiązywać ustalony przez Marszałka Sejmu orientacyjny kalendarz prac⁵⁸².

Podczas drugiego czytania w Sejmie przedstawia się sprawozdanie komisji o projekcie ustawy, przeprowadza debatę i zgłasza poprawki⁵⁸³. Treść drugiego czytania w trybie pilnym jest generalnie tożsama ze zwykłą procedurą ustawodawczą. Jedyny wyjątek stanowi brak możliwości zgłaszania wniosków, np. wniosku o odrzucenie projektu⁵⁸⁴. Trzecie czytanie projektu przebiega dokładnie tak samo jak w zwykłym trybie ustawodawczym, czyli niezwłocznie, o ile projekt nie został skierowany do komisji. Następnie Marszałek Sejmu przesyła Marszałkowi

⁵⁷⁵ M. Granat, *Artykuł 71...*, op. cit., s. 422.

⁵⁷⁶ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r..., op. cit., art. 72 ust. 2.

⁵⁷⁷ Ibidem, art. 73 ust. 1 w zw. z art. 37 ust. 4.

⁵⁷⁸ M. Granat, *Artykuł 73* [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 425.

⁵⁷⁹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r..., op. cit., art. 73 ust. 2.

⁵⁸⁰ M. Granat, *Artykuł 73...*, op. cit., s. 425.

⁵⁸¹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r..., op. cit., art. 74; art. 75.

⁵⁸² M. Granat, *Artykuł 75* [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 427.

⁵⁸³ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r..., op. cit., art. 76 ust. 1.

⁵⁸⁴ M. Granat, *Artykuł 76* [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 428.

Senatu oraz Prezydentowi potwierdzony swym podpisem tekst uchwalonej ustawy pilnej (również niezwłocznie, lecz nie później niż w terminie trzech dni od jej przyjęcia przez Sejm)⁵⁸⁵. W przypadku projektu ustawy, który został uznany za pilny, termin jego rozpatrzenia przez Senat wynosi 14 dni⁵⁸⁶ od dnia jej przekazania. Konkretny termin na rozpatrzenie projektu ustawy przez komisje senackie i sporządzenie sprawozdania wyznaczany jest wówczas przez Marszałka Senatu (zamiast 18 dni w trybie normalnym)⁵⁸⁷.

W przypadku podjęcia przez Senat uchwały o odrzuceniu projektu ustawy pilnej lub wprowadzeniu w niej określonych zmian Sejm rozpatruje ją na najbliższym posiedzeniu. W takiej sytuacji Marszałek Sejmu ma możliwość skierowania uchwały Senatu do komisji, które wcześniej rozpatrywały projekt ustawy⁵⁸⁸. Celem tego uregulowania jest zapewnienie kontynuacji szybkiego procedowania nad ustawą w trybie pilnym. Uchwała Senatu jest kierowana na posiedzenie plenarne Sejmu, a nie zasadniczo do komisji, jak to ma miejsce w trybie zwykłym. Skierowanie do komisji jest możliwe, lecz stanowi absolutny wyjątek⁵⁸⁹.

Następnie Marszałek Sejmu niezwłocznie, lecz nie później niż w ciągu trzech dni od uchwalenia ustawy pilnej po rozpatrzeniu propozycji zmian Senatu, przesyła jej tekst Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁹⁰. W przypadku projektu ustawy, który został uznany za pilny, termin jej podpisania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wynosi siedem dni⁵⁹¹. Jeśli natomiast Prezydent odmówi jej podpisania, Prezydium Sejmu ustala tok prac nad wnioskiem Prezydenta o ponowne rozpatrzenie ustawy. Termin ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy przez Sejm nie przekracza wówczas siedmiu dni od dnia złożenia wniosku przez Prezydenta⁵⁹². Procedury przewidziane w trybie pilnym nie podważają wprowadzonego poselskiego mechanizmu decydowania o kształcie ustawy, lecz zawierają zapisy mogące utrudniać lub uniemożliwiać parlamentarzyście podjęcie działań pozwalających obywatelom oddziaływać na bieg spraw ustawodawczych, jak np. konsultacja środowiskowa projektu⁵⁹³.

⁵⁸⁵ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r..., op. cit., art. 76 ust. 2 w zw. z art. 48; art. 77.

⁵⁸⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., op. cit., art. 123 ust. 3.

⁵⁸⁷ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r..., op. cit., art. 68 ust. 2; art. 7.

⁵⁸⁸ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r..., op. cit., art. 78 ust. 1–2.

⁵⁸⁹ M. Granat, *Artykuł 78 [w:] Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 431–432.

⁵⁹⁰ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r..., op. cit., art. 79.

⁵⁹¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., op. cit., art. 123 ust. 3.

⁵⁹² Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r..., op. cit., art. 80.

⁵⁹³ J. Jaskiernia, *Zasady...*, op. cit., s. 168.

4.3. Obostrzenia związane z wykonywaniem obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej

Ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli zawiera obostrzenia dotyczące zakazu przekazywania środków finansowych na cele związane z wykonywaniem inicjatywy. Jest to katalog zamknięty, obejmujący środki finansowe:

- budżetu państwa;
- państwowych jednostek organizacyjnych;
- budżetu jednostek samorządu terytorialnego, a także związków komunalnych oraz innych komunalnych osób prawnych;
- przedsiębiorców państwowych, jak również przedsiębiorców z udziałem Skarbu Państwa, związków komunalnych i innych komunalnych osób prawnych oraz jednostek samorządu terytorialnego;
- osób fizycznych, które nie mają miejsca zamieszkania w Rzeczypospolitej Polskiej (z wyjątkiem obywateli polskich mieszkających za granicą);
- cudzoziemców, którzy mają miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej;
- osób prawnych, których siedziby znajdują się poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej;
- innych podmiotów, które nie mają siedziby na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, a posiadają zdolność zaciągania zobowiązań oraz nabywania praw we własnym imieniu;
- osób prawnych z udziałem podmiotów zagranicznych;
- obcych przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych oraz misji specjalnych i organizacji międzynarodowych, a także innych obcych przedstawicielstw, które korzystają z immunitetów, przywilejów dyplomatycznych i konsularnych na podstawie umów, ustaw bądź powszechnie ustalonych zwyczajów międzynarodowych⁵⁹⁴.

Powyższy katalog stosuje się odpowiednio również do wartości niepieniężnych⁵⁹⁵. Ograniczenie możliwości finansowania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej ma na celu blokadę niepożądanego lobbingu ustawodawczego (choćby ze strony zagranicznych przedsiębiorstw lub organizacji)⁵⁹⁶. Ponadto projekt ustawy wnoszony w drodze inicjatywy obywatelskiej nie może dotyczyć spraw regulowanych

⁵⁹⁴ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r..., op. cit., art. 16 ust. 1–2.

⁵⁹⁵ Ibidem, art. 16 ust. 3.

⁵⁹⁶ B. Malewski, *Czy obywatelska...*, op. cit., s. 22.

regulaminami izb parlamentu, z uwagi na zasadę autonomii wprowadzoną przez Konstytucję RP w artykule 112⁵⁹⁷.

Finansowanie wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez obywateli jest jawne. Obowiązkiem pełnomocnika komitetu jest złożenie ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych sprawozdania finansowego dotyczącego źródła pozyskanych funduszy na cele inicjatywy ustawodawczej. Na złożenie sprawozdania pełnomocnik ma trzy miesiące od dnia wniesienia do Marszałka Sejmu projektu ustawy bądź postanowienia Sądu Najwyższego stwierdzającego prawidłowo złożoną liczbę podpisów popierających projekt. W przypadku wcześniejszego rozwiązania komitetu termin trzech miesięcy na złożenie sprawozdania finansowego liczony jest od dnia, w którym ono nastąpiło. Sprawozdanie finansowe jest podawane do wiadomości publicznej w dzienniku o zasięgu ogólnokrajowym, we wskazanym wyżej terminie, przez pełnomocnika komitetu. Wzór sprawozdania finansowego oraz zakres szczegółowy zawartych w nim informacji określone są przez ministra właściwego do spraw finansów w drodze rozporządzenia⁵⁹⁸.

W sprawozdaniu finansowym zawsze muszą jednak znaleźć się następujące informacje:

- dane ogólne o przychodach i wpływach, tj.:
 - środki pieniężne gromadzone na rachunkach bankowych, w tym pochodzące od osób fizycznych, osób prawnych, anonimowych ofiarodawców i innych podmiotów, środki ze zbiorów publicznych, odsetki od środków na rachunkach bankowych, kredyty i pożyczki,
 - wartość pozyskanych darowizn niepieniężnych, w tym wartość usług świadczonych na rzecz komitetu nieodpłatnie oraz wartość darowizn rzeczowych,
 - pozostałe przychody i wpływy;
- dane szczegółowe dotyczące:
 - wpłat od osób fizycznych i osób prawnych,
 - wpłat pochodzących ze zbiorów publicznych (wraz z podaniem daty i miejsca przeprowadzenia zbiórki),
 - pozostałych wpłat i darowizn niepieniężnych,
 - nieodpłatnych usług wykonywanych na rzecz komitetu,
 - otrzymanych kredytów i pożyczek bankowych,
 - ewentualnej nadwyżki i sposobu jej wykorzystania;

⁵⁹⁷ M. Zieliński, *Obywatelskie...*, op. cit., s. 490; A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M. Herrmann, *Inicjatywa...*, op. cit., s. 38.

⁵⁹⁸ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r., op. cit., art. 17 ust. 1–4; art. 17 ust. 2 w zw. z art. 10 ust. 1 oraz 12 ust. 3.

- wykaz osób fizycznych oraz osób prawnych, które dokonały wpłat;
- wykaz podmiotów, które wykonały nieodpłatnie usługi na rzecz komitetu⁵⁹⁹.

Obowiązkiem pełnomocnika komitetu jest przechowywanie dokumentów związanych z finansowaniem wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez 12 miesięcy od dnia publikacji sprawozdania finansowego. W przypadku uzyskania nadwyżki funduszy pozyskanych na cele inicjatywy ustawodawczej nad poniesionymi wydatkami pełnomocnik komitetu jest zobowiązany przekazać ją instytucji charytatywnej. Informacja o przekazaniu nadwyżki jest zamieszczana w sprawozdaniu finansowym⁶⁰⁰.

Komitet ulega rozwiązaniu po upływie trzech miesięcy od:

- zakończenia postępowania ustawodawczego;
- bezskutecznego upływu terminu na wniesienie projektu ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów obywateli popierających projekt;
- postanowienia Marszałka Sejmu o odmowie nadania biegu projektowi ustawy bądź postanowienia Sądu Najwyższego, które oddała zaskarżone postanowienie o odmowie nadania biegu projektowi ustawy;
- złożenia ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych sprawozdania finansowego⁶⁰¹.

Pełnomocnik komitetu może zostać ukarany karą grzywny, ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do lat trzech za:

- niedopełnienie obowiązku opublikowania sprawozdania finansowego lub podanie w nim nieprawdziwych danych;
- niedopełnienie obowiązku przechowywania dokumentów związanych z finansowaniem wykonywania inicjatywy ustawodawczej;
- nieprzekazanie instytucji charytatywnej nadwyżki środków finansowych⁶⁰².

Osoba, która podstępem, przemocą lub groźbą bezprawną przeszkadza w wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli bądź wywiera wpływ na jej wykonywanie poprzez nadużycie stosunku zależności, podlega karze pozbawienia wolności od trzech miesięcy do lat pięciu⁶⁰³.

⁵⁹⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 sierpnia 2001 r. w sprawie wzoru sprawozdania o źródłach pozyskanych funduszy na cele inicjatywy ustawodawczej wykonywanej przez obywateli oraz szczegółowego zakresu zawartych w nim informacji, t.j. Dz.U. z 2001 r., nr 94, poz. 1036, §2.

⁶⁰⁰ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r., op. cit., art. 17 ust. 5–6.

⁶⁰¹ Ibidem, art. 18 ust.1; art. 18 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 2; art. 18 ust. 2 w zw. z art. 17 ust. 2.

⁶⁰² Ibidem, art. 20 w zw. z art. 17 ust. 2, 5–6.

⁶⁰³ Ibidem, art. 19.

4.4. Podsumowanie

Przebieg ustawodawczy w Polsce oparty jest na zasadzie bikameralizmu nierównoprawnego z uwagi na dominację Sejmu nad Senatem. Przedmiotem prac Senatu są projekty ustaw, które najpierw uzyskały aprobatę Sejmu poprzez uchwalenie ich w charakterze ustawy. Ponadto uchwała Senatu wyrażająca wolę Izby w sprawie projektu ustawy (np. jej odrzucenie lub przyjęcie poprawek) nie wiąże Sejmu, który nie ponosi konsekwencji prawnych za nierozpatrzenie stanowiska Senatu. Senat ma zatem wpływ na ustawodawstwo jedynie o tyle, o ile Sejm podzieli jego stanowisko, lub jeśli podczas głosowania nie będzie wymaganej przepisami większości.

Początkowe obawy związane z wykorzystywaniem obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej przez polityków oraz ugrupowania pozaparlamentarne w celach demagogicznych nie sprawdziły się⁶⁰⁴. Praktyka pokazuje, że choć obecne ramy prawne umożliwiają obywatelom udział w sprawowaniu władzy, robią to w stopniu zdecydowanie niewystarczającym. Instytucje demokracji partycypacyjnej (m.in. inicjatywa ludowa) są więc bardziej iluzją aniżeli sprawnym narzędziem pozwalającym obywatelom na aktywne uczestnictwo w życiu politycznym⁶⁰⁵. Angelika Ciżyńska oraz Radosław Pałosz piszą:

jakkolwiek Polska posiada regulacje pozwalające na skuteczne wyrażanie woli społecznej, to jednak częstokroć doznają one istotnych ograniczeń nie tylko przez wadliwe ustawodawstwo, lecz również przez szkodliwe praktyki organów państwa (by wymienić tylko nieprzestrzeganie terminów rozpatrzenia obywatelskiego projektu ustawy). Nie można więc powiedzieć, jakoby ustrój Rzeczypospolitej Polskiej uniemożliwiał obywatelom spełnianie ich funkcji suwerena w bezpośredni sposób. Robi to jednak nieudolnie, umożliwiając manipulowanie procedurami przez polityków oraz grupy nacisku, zaś obywateli zmuszając do współpracy z jak największymi ciałami, aby ich inicjatywy mogły odnieść pożądany skutek⁶⁰⁶.

Złożenie projektu ustawy spełniającego wszystkie wymogi nie jest proste, a tym samym stanowi pewną barierę dla wspomnianej aktywności obywatelskiej⁶⁰⁷. Trudności pojawiają się niemal na każdym jej etapie, począwszy od rejestracji komitetu, aż do prac nad projektem w parlamencie⁶⁰⁸. Istotną barierą jest możliwość całkowitego przemodelowania obywatelskiego projektu ustawy przez Sejm lub Senat z powodu braku ograniczeń co do zakresu poprawek, jakie mogą

⁶⁰⁴ P. Winczorek, *Bezpośrednie...*, op. cit., s. 141.

⁶⁰⁵ B. Leśnodorski, M. Ślusarek, *Referendum...*, op. cit., s. 2.

⁶⁰⁶ A. Ciżyńska, R. Pałosz, *Czy rzeczywiście...*, op. cit., s. 23–24.

⁶⁰⁷ M. Rachwał, *Obywatelska...*, op. cit., s. 122–123.

⁶⁰⁸ M. Borkowski, B. Przywora, *Obywatelska...*, op. cit., s. 21.

być przez nie wprowadzone. Choć wnioskodawca może wnosić poprawki o treści przeciwnej, to nieprawdopodobne wydaje się zagłosowanie za nimi przez komisję (izbę) wbrew jej własnym decyzjom⁶⁰⁹. Nie brak też głosów, które za jedną z największych wad polskiej regulacji prawnej obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej uznają brak możliwości wycofania projektu oraz wnoszenia do niego poprawek⁶¹⁰.

Jednym z końcowych etapów postępowania ustawodawczego jest udział w procesie Prezydenta RP, który promulguje ustawy. W przypadku, gdy głowa państwa nabierze wątpliwości co do zawartych w ustawie rozwiązań, może ona zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją RP. Innym możliwym rozwiązaniem jest zwrócenie się do Sejmu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie ustawy poprzez weto prezydenckie. Ostatecznie Sejm może jednak uchwalić ustawę po wecie Prezydenta RP, jeśli za takim rozwiązaniem opowie się trzy piąte głosujących w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Trudno nie zgodzić się z opinią Prezesa Instytutu Spraw Obywatelskich Rafała Górskiego, że „posłowie i senatorowie wszystkich partii zasiadających bezustannie w parlamencie, co rusz przypominają o niskim wskaźniku zaangażowania obywateli w życie publiczne. Powtarzają, że słabością polskiej demokracji jest brak zaufania obywateli do władzy i do siebie nawzajem. Jednocześnie spotykamy się z sytuacją, w której obywatelskie ustawy latami »leżakują« w parlamentarnej »zamrażarce« lub trafiają do parlamentarnego »kosza«”⁶¹¹. Generalnie to posłowie nie dzielą więc entuzjazmu obywateli. W tym kontekście wskazuje się na niechęć rządzących do dzielenia się swymi prerogatywami i podążania za głosem ludu, pomimo możliwości prawnych i woli obywateli⁶¹². Marta Michalczuk-Wlizło pisze, że „politycy ugrupowań parlamentarnych nie mają bieżącego interesu w pozytywnym doprowadzeniu do końca prac legislacyjnych nad obywatelskimi projektami ustawodawczymi, ale takie myślenie nie jest perspektywiczne. Rachunek za piękne słowa bez pokrycia, lekceważenie inicjatyw, suweren wystawi przy urnach wyborczych”⁶¹³.

⁶⁰⁹ M. Zieliński, *Obywatelskie...*, op. cit., s. 498.

⁶¹⁰ A. Ciżyńska, R. Pałosz, *Czy rzeczywiście...*, op. cit., s. 15.

⁶¹¹ R. Górski, *Obywatele decydują, czyli długi marsz* [w:] *Obywatele decydują. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako narzędzie kształtowania postaw obywatelskich*, red. A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M. Herrmann, Łódź 2012, s. 7.

⁶¹² W. Kostyszak, A. Orlicki, *Wpływ demokracji bezpośredniej na rozwój społeczeństwa obywatelskiego w krajach europejskich. Analiza porównawcza na przykładzie Polski, Włoch i Republiki Czeskiej*, „Kortowski Przegląd Prawniczy” nr 1/2016, s. 58.

⁶¹³ M. Michalczuk-Wlizło, *Skuteczność obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Sejmie VII kadencji* [w:] *Uwarunkowania demokracji bezpośredniej we współczesnej Europie*, red. M. Musiał-Karg, A. Stelmach, Poznań 2018, s. 138.

5. Wyniki badań

Przedstawiona w niniejszej publikacji analiza obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w polskiej praktyce politycznej Sejmu została poparta badaniami jakościowymi. W pierwszym etapie badań wykonano analizę i krytykę odnośnego piśmiennictwa. Następnie przeprowadzono intuicyjną analizę z wykorzystaniem danych dotyczących od III do VI kadencji Sejmu (lata 1999–2011) stosując współczynnik korelacji liniowej Pearsona. Kolejnym krokiem było zwrócenie się do Kancelarii Sejmu – Biura Komunikacji Społecznej z prośbą o dostęp do informacji publicznej w zakresie liczby komitetów obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej związanych w trakcie trwania VII oraz VIII kadencji Sejmu.

Na stronie internetowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej udostępniane są ogłoszenia o bieżących pracach tej izby. W archiwum znajdują się informacje dotyczące każdego projektu ustawy, nad którym procedował Sejm. Na podstawie wiedzy, że obywatelskie projekty ustaw trafiają pod obrady Sejmu dopiero po zebraniu 100 tys. podpisów poparcia, a także znajomości liczby związanych komitetów, możliwe było obliczenie liczby komitetów, które nie dopełniły formalności, i tym samym ich projekty te zostały odrzucone na wcześniejszych etapach ze względów proceduralnych.

Po uzyskaniu pełnych danych zestawiono zmienne i obliczono następujące współczynniki: współczynnik korelacji liniowej Pearsona, współczynnik Y-Yule'a, współczynnik Yule'a Kendalla, współczynnik zbieżności korelacyjnej Pearsona-Bravaisa oraz współczynnik zbieżności korelacyjnej Bykowskiego. Następnie wykonano autorski podział obywatelskich inicjatyw ustawodawczych na trzy kategorie: edukacyjno-zdrowotne, ustrojowo-polityczne i społeczno-kulturowe. W ostatnim etapie badań wykonano analizę z zastosowaniem metody tablic korelacyjnych.

5.1. Zastosowane metody i procedury badawcze

Metoda analizy i krytyki literatury przedmiotu (analiza krytyczna) może pełnić funkcję pomocniczą bądź występować jako samodzielna metoda tworząca nową wiedzę. Polega ona na uporządkowanym przeglądzie treści literatury

przedmiotu i ma za zadanie określenie oryginalności własnych problemów badawczych, celowości określonych badań lub istniejących braków poznawczych⁶¹⁴. Podstawowymi celami tej metody są: opis i ocena dotychczasowego stanu badań oraz uporządkowanie tej wiedzy; wykrycie niezbadanych dotąd obszarów (luk poznawczych); poszukiwanie przedmiotu badań; identyfikacja nowych kierunków badawczych oraz autorytetów, dominujących szkół naukowych czy wiodących idei⁶¹⁵.

Metoda analizy i krytyki piśmiennictwa (źródeł) polega na wykazaniu celowości i oryginalności wyłonionego i podjętego problemu badań oraz jego nowego ujęcia. Za jej pomocą wykazuje się, co jest zawarte w literaturze, a czego w niej nie ma i należy to poznać oraz udowodnić badaniami. Metoda ta pozwala wykazać oryginalność problemu w świetle dotychczasowego stanu wiedzy na dany temat (różnice, podobieństwa i związki w znanych teoriach naukowych). Umożliwia również weryfikację funkcjonujących hipotez, założeń badawczych, przekonań i poglądów. Wskazuje także na nowe wartości, jakie wniesie proponowane rozwiązanie, oraz jego użyteczność wobec istniejącej już wiedzy i praktyki działania⁶¹⁶.

W niniejszej monografii metoda analizy i krytyki piśmiennictwa jest punktem wyjścia i podstawą dla właściwych badań. W literaturze przedmiotu znajdują się pozycje deklaratorywnie traktujące o skuteczności obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. W praktyce opisują one jednak nie samą tę skuteczność, a treści projektów obywatelskich inicjatyw ustawodawczych oraz efekt końcowy ich procedowania przez Sejm. Rozdziały w książkach zazwyczaj pisane są w sposób teoretyczny, bez przeprowadzenia badań własnych z zastosowaniem określonej metodologii⁶¹⁷. W literaturze przedmiotu znajdują się również prace stanowiące przegląd obywatelskich inicjatyw ustawodawczych złożonych podczas trwania od III do VII kadencji Sejmu z podziałem na projekty na skuteczne oraz nieskuteczne. One również stanowią jednak wyłącznie opisy projektów w określonej cezurze czasowej, charakterystyki sposobu ich procedowania oraz efektów końcowych prac Sejmu. Składają się zatem na kompendium wiedzy z zakresu obywatelskich inicjatyw ustawodawczych

⁶¹⁴ W. Jakubowski, Ł. Zamecki, *Metodologia badań politologicznych* [w:] *Nauki o polityce. Zarys koncepcji dyscypliny*, red. W. Jakubowski, P. Załęski, Ł. Zamecki, Pułtusk 2013, s. 207–208.

⁶¹⁵ S. Cisek, *Metoda analizy i krytyki piśmiennictwa w nauce o informacji i bibliotekoznawstwie w XXI wieku*, „Przegląd Biblioteczny” nr 3/2010, s. 276–277.

⁶¹⁶ J. Apanowicz, *Metodologia ogólna*, Gdynia 2002, s. 72.

⁶¹⁷ M. Michalczuk-Wlizło, *Skuteczność...*, op. cit.

procedowanych przez Sejm od III do VII kadencji, ale nie stanowią prób zbierania zebranych danych z zastosowaniem metodologii⁶¹⁸.

Warto również wskazać na obecną w dotychczasowym piśmiennictwie analizę socjologiczną obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Badania jej poświęcone przeprowadzono z zastosowaniem metody analizy treści (badane były projekty ustaw zgłoszonych przez komitety obywatelskich inicjatyw ustawodawczych oraz uzasadnienia do tych projektów; sprawozdania stenograficzne debat sejmowych poświęconych analizowanym projektom; materiały promocyjne wyprodukowane przez komitety obywatelskiej inicjatywy takie jak strony internetowe, ulotki czy informatory; a także relacje poświęcone danej obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej wytworzone przez członków jej komitetu) oraz pogłębionych wywiadów indywidualnych z osobami najbardziej zaangażowanymi w organizację inicjatyw obywatelskich. Niemniej jednak, prawdopodobnie z uwagi na zbyt dużą liczbę obywatelskich inicjatyw ustawodawczych, dokonano – choć ciekawej i wnikliwej – analizy jedynie sześciu projektów. Zbadane zostały następujące obywatelskie inicjatywy ustawodawcze:

- projekt ustawy o przywróceniu Święta Trzech Króli (druk sejmowy nr 826 – Sejm VI kadencji),
- projekt ustawy o zmianie ustawy o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (druki sejmowe nr 1892 – Sejm VI kadencji oraz nr 18 – Sejm VII kadencji),
- projekt ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, w związku z wprowadzeniem parytetu płci na listach kandydatów (druk sejmowy nr 2713 – Sejm VI kadencji),
- projekt ustawy o powrocie do Rzeczypospolitej osób pochodzenia polskiego zesłanych i deportowanych przez władze Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (druki sejmowe nr 3605 – Sejm VI kadencji oraz nr 22 – Sejm VII kadencji),
- projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody (druki sejmowe nr 3727 – Sejm VI kadencji oraz nr 23 – Sejm VII kadencji),
- projekt ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych (druk sejmowy nr 1204 – Sejm VII kadencji)⁶¹⁹.

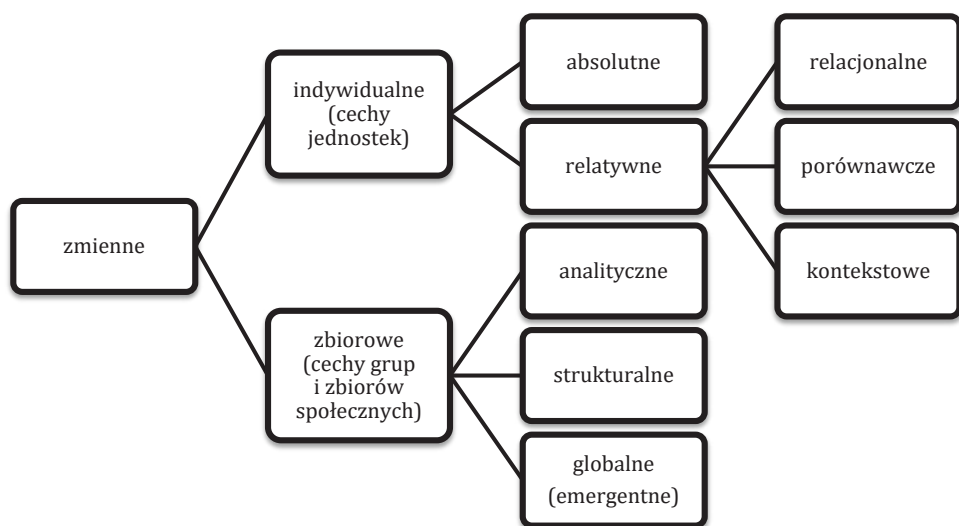
⁶¹⁸ M. Rachwał, *Funkcjonowanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce. Podstawy prawne – praktyka – perspektywy rozwoju*, Poznań 2016.

⁶¹⁹ S. Wójcik, *Inicjatywy ustawodawcze obywateli. Analiza socjologiczna*, Warszawa 2017.

5.1.1. Kategoryzacja zmiennych

Zmienna to dowolna cecha, która może przyjąć co najmniej dwie wartości. Pojęcie zmiennej jest zrelatywizowane do konkretnych badań, jakie zamierza się aktualnie prowadzić. Zmienne występujące w dyscyplinie nauk humanistycznych rzadko kiedy mają jednoznaczny sens empiryczny, a niewiele z nich ma mierzalny charakter. Ponadto większość z nich ma znaczenie jedynie lokalne, a więc występuje w ograniczonym czasie i przestrzeni, dotycząc tylko określonej grupy społecznej lub społeczeństwa⁶²⁰. W literaturze przedmiotu zaproponowano wiele znanych podziałów zmiennych, m.in. szeroko rozpowszechniony podział autorstwa Paula Lazarsfelda i Herberta Menzela (zob. rys. 5.1). Z uwagi na obiekty, do których odnoszą się zmienne, wyróżnia się zmienne jednostkowe (indywidualne) oraz grupowe (zbiorowe).

Rysunek 5.1. Podział zmiennych



Źródło: G. Babiński, *Metodologia a rzeczywistość społeczna. Dylematy badań etnicznych*, Kraków 2004, s. 79.

Zmienne indywidualne dzielą się na zmienne absolutne, a więc cechy przysługujące poszczególnym jednostkom niezależnie od relacji, jakie zachodzą między nimi (np. wiek, płeć, wykształcenie, zawód) oraz zmienne relatywne, będące

⁶²⁰ G. Babiński, *Metodologia...*, op. cit., s. 72–73.

wszystkimi cechami opisującymi powiązania jednostek ludzkich z ich otoczeniem społecznym (relacje do grup społecznych) i pozaspołecznym. Istnieją trzy kategorie zmiennych relatywnych:

- zmienne relacyjne – cechy określające powiązania między jednostką a jej otoczeniem (określają stosunki popularności, władzy, prestiżu, niezależności). Występowanie w grupie tych cech określa jej strukturę;
- zmienne porównawcze – cechy absolutne jednostek wyrażane w odniesieniu do innych jednostek (waga, wzrost, wykształcenie, inteligencja);
- zmienne kontekstowe – cechy, które nie określają bezpośrednio jednostek, lecz ich otoczenie (kontekst).

Wśród zmiennych zbiorowych wyróżnia się następujące kategorie:

- zmienne analityczne – powstałe w wyniku wykonania pewnych matematycznych operacji na własnościach każdego z członków zbioru, którym może być np. człowiek, szkoła, gmina;
- zmienne strukturalne – powstałe poprzez wykonanie pewnych przekształceń informacji dotyczących relacji każdego elementu zbioru w stosunku do niektórych lub wszystkich pozostałych elementów tego zbioru;
- zmienne globalne – to cechy, których nie można ani sprowadzić do cech jednostek, ani też z nich wyprowadzić. To charakterystyki zbiorów nieoparte na cechach ich członków. Dla podkreślenia ich odmienności jakościowej bywają nazywane cechami emergentnymi (np. niedostępność miejscowości – brak dróg)⁶²¹.

W literaturze przedmiotu nauk społecznych znany jest również podział zmiennych autorstwa Stevena Stevensa opracowany w odniesieniu do skal występujących na różnych poziomach pomiaru, który wyróżnia zmienne nominalne, porządkowe, interwałowe oraz ilorazowe. Koncepcja ta dotyczy skal liczbowych, na których wyraża się właściwości badanych obiektów. *Zmienne nominalne* stanowią cechy, których wartości można uporządkować w dowolnej kolejności. Umożliwiają one wnioskowanie o relacjach równości bądź różności między obiektami ze względu na daną właściwość. Z tego powodu skala nominalna uważana jest za najsłabszą. *Zmienne porządkowe* to cechy, których wartości są (lub mogą być) uporządkowane według wyraźnego kryterium. Skala porządkowa posiada wszystkie własności skali nominalnej, a więc klasyfikuje obiekty i jednocześnie określa pomiędzy nimi porządek. *Zmienne interwałowe* natomiast to cechy o wartościach, pomiędzy którymi można określić odległość

⁶²¹ Ibidem, s. 78–81.

(interwał). Odległość ta nie musi być jednakowa, lecz należy ją wyznaczyć (zmierzyć) w sposób uzasadniony. Skala interwałowa powstaje w wyniku wzbogacenia skali porządkowej o możliwość określania odległości między obiektami. *Zmienne ilorazowe* – nazywane również *metrycznymi* – to cechy, których wartości pozostają w stosunkach liczbowych do siebie. Skala ilorazowa powstaje w wyniku dołożenia do skali interwałowej możliwości porównywania stosunków dowolnych dwóch wielkości. Jej naturalnym początkiem jest punkt, w którym dana właściwość nie występuje⁶²².

Zmienne mogą również przybrać postać zmiennych jakościowych lub ilościowych, choć sam ten podział jest nie do końca precyzyjny. Ponadto wyróżnia się zmienne ilościowe, ilościowo-jakościowe i jakościowe bez określenia wyraźnych cezur w ramach tego *continuum*. Wskazany podział jest relatywny, ponieważ ta sama zmienna w zależności od uporządkowania jej wartości może mieć charakter jakościowy lub ilościowy. Każda zmienna jakościowa w stosunku do jednostek podstawowych może mieć charakter ilościowy w stosunku do zbioru jednostek podstawowych⁶²³.

Badania ilościowe przeprowadza się w celu weryfikacji wstępnych tez lub hipotez bądź wniosków zawartych w literaturze przedmiotu. Służą one pogłębieniu wiedzy na dany temat, dotarciu do opinii i motywacji konkretnych zbiorowości, czy też poznaniu sposobu postrzegania wybranej sprawy w wyodrębnionej grupie lub społeczności. Mają charakter eksploracyjny, a ich celem jest odkrycie oraz rozpoznanie nowego obszaru badań lub spojrzenie z innej perspektywy na obszar już istniejący⁶²⁴. Ustalenie archetypu badań jakościowych stwarza spore trudności. Prawdopodobnie wywodzą się one z codziennych refleksji oraz prób zrozumienia tego, co dzieje się wokół. Niewykluczone, że podstawy do współczesnych badań jakościowych stworzyła antropologia funkcjonalistyczna⁶²⁵.

W prezentowanych w tym rozdziale badaniach nad obywatelską inicjatywą ustawodawczą wykorzystano także wskaźniki. *Wskaźnik* jest definiowany jako pewna charakterystyczna cecha, zdarzenie, zjawisko lub fakt, na podstawie którego wnioskuje się z pewnością (określonym prawdopodobieństwem bądź prawdopodobieństwem wyższym od przeciętnego) o przedmiocie badań.

⁶²² Ibidem, s. 82–83; Z. Sawiński, *Zastosowania tablic w badaniach zjawisk społecznych*, Warszawa 2010, s. 36–37. Por. E. Babbie, *Badania społeczne w praktyce*, tłum. W. Betkiewicz et al., red. A. Kloskowska-Dudzińska, Warszawa 2004, s. 156–158.

⁶²³ G. Babiński, *Metodologia...*, op. cit., s. 91.

⁶²⁴ R. Bäcker et al., *Metodologia badań politologicznych*, Warszawa 2016, s. 79–82.

⁶²⁵ Z. Sawiński, *Zastosowania...*, op. cit., s. 25.

Wskaźnik jest więc przejawem określonej zmiennej. Wyróżnia się trzy rodzaje wskaźników:

- empiryczne – występujące, gdy wskazywane przez nie zjawiska daje się bezpośrednio zaobserwować;
- definicyjne – stosowane, kiedy są wymienione w definicji jako zjawiska obserwowalne będące przedmiotem badań;
- inferencyjne – używane do badania zjawisk, które nie są bezpośrednio obserwowalne i nie wchodzą do definicji badanych zjawisk, a o ich istnieniu wnioskuje się ze zmiennych hipotetycznych⁶²⁶.

W badaniach naukowych występującym zmiennym nie zawsze można przyporządkować konkretne wskaźniki z tej grupy, dlatego prócz nich stosuje się również wskaźniki mieszane z uwzględnieniem wzajemnych powiązań wskaźników ze zmiennymi. Najczęściej powiązania są następujące:

- wskaźnik łączy się ze zmienną, która może być skutkiem lub przyczyną;
- wskaźnik jest przyczyną zmiennej;
- wskaźnik powiązany jest ze zmienną;
- wskaźnik i zmienna są skorelowane, gdyż mają wspólną przyczynę, lecz związek przyczynowy między nimi nie istnieje⁶²⁷.

Badania naukowe często ukierunkowane są na ustalenie przyczynowości analizowanych zjawisk, jak również kierunku tej przyczynowości. Wykorzystywana w takich przypadkach technika badawcza, polegająca na skonstruowaniu stosownego modelu analitycznego, wymaga na wstępnym etapie badań postawienia hipotezy badawczej umożliwiającej określenie **zmiennej zależnej** (lub, inaczej, **zmiennej objaśnianej**) oraz zbioru **zmiennych niezależnych** (inaczej: **zmiennych objaśniających**).

Zachowanie zmiennej zależnej, oznaczanej przeważnie literą y , objaśniane jest przy pomocy zbioru zmiennych niezależnych x_i . Odbywa się to poprzez konstrukcję równania bądź zbioru równań matematycznych zwanych modelem opisowym. Matematyczny model opisowy może być zatem jednorównaniowy lub więcej niż jednorównaniowy. Model jednorównaniowy w języku statystyki nazywany jest **modelem regresji prostej**.

W ramach badań własnych przeprowadzonych na potrzeby niniejszej monografii posługiwano się pojęciami zmiennej zależnej i zmiennych niezależnych.

⁶²⁶ J. Apanowicz, *Metodologia...*, op. cit., s. 54–55.

⁶²⁷ Ibidem, s. 57.

5.1.2. Miary siły korelacji dwóch zmiennych

Do podstawowych metod wykrywania związków korelacyjnych zalicza się: metodę porównywania przebiegu szeregów statystycznych, które charakteryzują badane zjawisko, metodę graficzną oraz metodę tablic korelacyjnych. Badając siłę korelacji najczęściej stosuje się natomiast współczynnik korelacji liniowej Pearsona, współczynnik korelacji rang Spearmana lub, w przypadku cech jakościowych, współczynnik kontyngencji „c” bądź współczynnik zbieżności Yule’a (ϕ)⁶²⁸.

Wskazuje się, że związek korelacyjny występuje wtedy, gdy „ściśle określonym wartościom zmiennej niezależnej x odpowiada ściśle określona średnia wartość zmiennej zależnej y ”⁶²⁹. Pozwala to na ustalenie, w jaki sposób zmienia się średnia wartość zmiennej zależnej y w zależności od wartości zmiennej niezależnej x . Związek korelacyjny jest szczególnym rodzajem związku stochastycznego. Rozróżnia się dwa rodzaje związków korelacyjnych:

- przyczynowe (zależność bezpośrednia), w których pomiędzy zjawiskami społecznymi może wystąpić związek przyczynowy jednostronny (jedna zmienna oddziałuje na drugą) lub dwustronny (oddziaływanie zwrotne). Określa się siłę (rozproszenie lub skupienie liczebności), kształt współzależności (liniowy bądź krzywoliniowy) oraz jej kierunek (rosnąca lub malejąca);
- wspólne (zależność pośrednia), w których pomiędzy zjawiskami społecznymi nie występuje związek przyczynowy, lecz istnieją wspólne przyczyny ich kształtowania się.

Samo występowanie korelacji może być tylko sygnałem, że pomiędzy zjawiskami społecznymi zachodzi zależność przyczynowa (bezpośrednia) lub wspólna (pośrednia)⁶³⁰.

Współczynnik korelacji liniowej Pearsona

Na przełomie XIX i XX w. zaczęto analizować formalne własności tablic. Pionierem w tym zakresie był Karl Pearson, który zdefiniował pojęcie tablicy kontyngencji oraz wprowadził pojęcie korelacji, będące jednym z fundamentalnych narzędzi opisu i interpretacji zjawisk w wielu dyscyplinach naukowych⁶³¹. Badanie zależności zmiennych o charakterze ilościowym lub jakościowym jest jedną

⁶²⁸ W.W. Skarbek, *Wybrane zagadnienia metodologii nauk społecznych*, Piotrków Trybunalski 2013, s. 108–109.

⁶²⁹ Ibidem, s. 107.

⁶³⁰ Ibidem.

⁶³¹ J. Brzezińska, *Modelowe metody analizy danych wielowymiarowych tablic kontyngencji w badaniach opinii publicznej*, „Studia Ekonomiczne” nr 195/2014, s. II.

z najczęściej wykorzystywanych w badaniach empirycznych metod statystyki. W tym celu uczeni bardzo często używają współczynnika korelacji Pearsona, ponieważ jego stosowanie umożliwia dodatkowo eksploatację modelu regresji⁶³². Równolegle do Pearsona (w latach 1900–1912) prace nad analizą tablic kontyngencji prowadził także George Udny Yule, który zdefiniował pojęcie ilorazu szans oraz miarę zależności – tzw. współczynnik Yule’a⁶³³.

Metody statystyczne jako metody badawcze w empirycznych badaniach naukowych wykorzystywane są przy gromadzeniu i porządkowaniu faktów naukowych dotyczących danego procesu, zjawiska, organizacji, układu lub całego systemu. Istotę tych badań stanowi wyciąganie wniosków z wyodrębnionych cech zbiorów elementów statystycznych. Mogą one być skierowane na rozproszenie (poszukiwanie średnich lub odchyłeń w uporządkowanej liczbie spostrzeżeń z zakresu danej cechy zmiennej) lub współzależność (uzyskanie współczynników korelacji dwóch bądź większej liczby badań nad przyczynowymi zależnościami zjawisk). Metody statystyczne mają zastosowanie do zmiennych zarówno ilościowych, jak i jakościowych⁶³⁴.

Współczynnik korelacji jest miarą siły i kierunku zależności liniowej pomiędzy dwiema zmiennymi ilościowymi. Sposób obliczenia współczynnika korelacji zależy od standaryzacji współzmienności między x i y wskutek podzielenia jej przez ich odchylenia standardowe. Aby odnaleźć współzmiennność między dwiema zmiennymi, należy pomnożyć odchylenie od średniej (dana wartość minus średnia) i dodać je do siebie. Następnie uzyskana suma jest dzielona przez odchylenia standardowe obu zmiennych. Współczynnik korelacji znany jest również pod innymi nazwami: korelacji według momentu iloczynowego, współczynnika korelacji Pearsona lub po prostu r ⁶³⁵.

Zależność statystyczna między dwiema zmiennymi istnieje wówczas, gdy obserwowane wartości jednej zmiennej są powiązane z odnotowanymi wartościami drugiej zmiennej⁶³⁶. Zależność między dwiema zmiennymi x i y może przybrać postać ogólnego powiązania, jeśli wartości jednej z nich są często powiązane z konkretnymi wartościami drugiej. W przypadku, gdy wartości x i y nie są z sobą w żaden sposób powiązane, stwierdza się, że są od siebie niezależne. Zależność między dwiema zmiennymi może również stanowić dodatnią

⁶³² P. Peternek, M. Kośny, *Kilka uwag o testowaniu istotności współczynnika korelacji*, „Zeszyty Naukowej Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu” nr 20/2011, s. 341–342.

⁶³³ J. Brzezińska, *Modelowe...*, op. cit., s. 11–12.

⁶³⁴ J. Apanowicz, *Metodologia...*, op. cit., s. 74–75.

⁶³⁵ J. Buttolph Johnson, H.T. Reynolds, J.D. Mycoff, *Metody badawcze w naukach politycznych*, tłum. A. Kloskowska-Dudzińska, Warszawa 2010, s. 517–518.

⁶³⁶ Ibidem, s. 449.

korelację monotoniczną (szczególny rodzaj zależności). Ma to miejsce wtedy, gdy wartości obu zmiennych są jednoznacznie uporządkowane – wysokim wartościom jednej zmiennej odpowiadają wysokie wartości drugiej zmiennej i odwrotnie. Szczególnym rodzajem tej zależności jest dodatnia korelacja liniowa, której postać geometryczną stanowi linia prosta powstała w wyniku połączenia punktów o współrzędnych (x, y) . Możliwe jest także wystąpienie ujemnej korelacji monotonicznej, kiedy wysokim wartościom jednej zmiennej towarzyszą niskie wartości drugiej zmiennej. Jej szczególny rodzaj stanowi ujemna korelacja liniowa. Nie wyklucza się również występowania innych postaci zależności między zmiennymi, np. w sytuacji, gdy wartości obu zmiennych razem rosną do pewnego progu, po którym maleją⁶³⁷.

Współczynnik korelacji liniowej Pearsona umożliwia opisywanie związków liniowych badanych cech mierzalnych. O współzależności liniowej można mówić wówczas, gdy zwiększenie wartości jednej ze zmiennych powoduje proporcjonalną zmianę (spadek lub przyrost) średnich wartości drugiej zmiennej w całym obszarze zmienności. Współczynnik korelacji liniowej Pearsona łączy ze sobą pojęcia kowariancji i odchylenia standardowego. *Kowariancja* jest średnią arytmetyczną iloczynu odchyleń wartości zmiennych x i y od ich średnich arytmetycznych, co określa wzór (5.1). Sens statystyczny kowariancji określa zależność (5.2).

$$\text{cov}(x, y) = \begin{cases} 0, & \text{brak zależności korelacyjnej} \\ < 0, & \text{ujemna zależność korelacyjna} \\ > 0, & \text{dodatnia zależność korelacyjna} \end{cases} \quad (5.1)$$

Współczynnik korelacji liniowej Pearsona r_{xy} wyraża wzór (5.2).

$$\begin{cases} r_{xy} = r_{yx} = \frac{\text{cov}(x, y)}{s(x)s(y)} \\ \text{cov}(x, y) = \overline{xy} - \bar{x} \bar{y} \\ s(x) = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2}{n}} \\ s(y) = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (y_i - \bar{y})^2}{n}} \end{cases} \quad (5.2)$$

⁶³⁷ Ibidem, s. 451–452.

gdzie:

x_i – i-ta wartość zmiennej x

$\bar{x}$ – średnia arytmetyczna (przeciętny poziom) zmiennej x

y_i – i-ta wartość zmiennej y

$\bar{y}$ – średnia arytmetyczna (przeciętny poziom) zmiennej y

$\overline{xy}$ – średnia arytmetyczna iloczynu zmiennych x i y ⁶³⁸

Współczynnik ten stosowany jest najczęściej, gdy przewidywana zależność pomiędzy zmiennymi posiada charakter liniowy. Współczynnik Pearsona osiąga wartość z przedziału $<-1; 1>$. Współczynnik osiąga dolną granicę (-1), kiedy obie zmienne są doskonale skorelowane ujemnie, a więc leżą na linii prostej o współczynniku kierunkowym równym -1. Podobnie w przypadku, gdy współczynnik osiąga wartość maksymalną równą jedności, geometryczna interpretacja przedstawia linię prostą o współczynniku kierunkowym równym 1. Gdy związek jest ujemny, to wzrost wartości zmiennej niezależnej powoduje spadek wartości zmiennej zależnej. Przy związku dodatnim natomiast wzrost wartości zmiennej niezależnej powoduje wzrost wartości zmiennej zależnej. Dosyć powszechną interpretację siły korelacji wskazywanej przez współczynnik Pearsona przedstawiono w tabeli 5.1.

Im bardziej r jest zbliżone do swych skrajnych wartości, tym korelacja jest silniejsza, a im jest ono bliżej zera, tym korelacja jest słabsza⁶³⁹. Współczynnik korelacji o wartości zero oznacza brak liniowego związku korelacyjnego między dwiema zmiennymi. Niemniej jednak w takiej sytuacji może wystąpić nieliniowy związek korelacyjny, możliwy do wykrycia za pomocą wskaźników korelacyjnych. Współczynnik korelacji liniowej Pearsona ma dwa podstawowe ograniczenia: można go stosować jedynie w przypadku regresji liniowej, a brak skorelowania między zmiennymi nie świadczy o tym, że są one niezależne⁶⁴⁰.

W przypadku zależności liniowej dwóch cech współczynnik korelacji wskazuje także na jej kierunek. Można go stosować do badania cech mierzalnych oraz niemierzalnych⁶⁴¹. Jest symetryczny, bo jego wartość liczbowa nie zależy od tego, która zmienna została uznana za zależną, a która za niezależną. Stanowi skalę niezależną, bo jego wielkość nie zależy od skali pomiarowej żadnej zmiennej (wartość r jest dokładnie taka sama)⁶⁴².

⁶³⁸ M. Sobczyk, *Statystyka*, Warszawa 1997, s. 203–204.

⁶³⁹ J. Buttolph Johnson, H.T. Reynolds, J.D. Mycoff, *Metody...*, op. cit., s. 517–518.

⁶⁴⁰ M. Szłapka, *Mierniki zależności dla danych przedstawionych w tablicy korelacyjnej*, „Studia Ekonomiczne” nr 39/2006, s. 102.

⁶⁴¹ A. Lemańczyk, *Statystyka... w pigułce*, Poznań 2016, s. 154.

⁶⁴² J. Buttolph Johnson, H.T. Reynolds, J.D. Mycoff, *Metody...*, op. cit., s. 517–518.

Tabela 5.1. Skala korelacji liniowej Pearsona

POZIOM WSPÓŁCZYNNIK	SIŁA KORELACJI UJEMNEJ	POZIOM WSPÓŁCZYNNIK r_{xy}	SIŁA KORELACJI DODATNEJ
$r_{xy} = -1$	Ujemna korelacja całkowita (funkcyjna)	$r_{xy} = 0$	Brak korelacji
$-1 > r_{xy} \geq -0,9$	Bardzo wysoka	$0 < r_{xy} \leq 0,3$	Słaba
$-0,9 > r_{xy} \geq -0,7$	Wysoka	$0,3 < r_{xy} \leq 0,5$	Średnia
$-0,7 > r_{xy} \geq -0,5$	Znaczna	$0,5 < r_{xy} \leq 0,7$	Znaczna
$-0,5 > r_{xy} \geq -0,3$	Średnia	$0,7 < r_{xy} \leq 0,9$	Wysoka
$-0,3 > r_{xy} > 0$	Słaba	$0,9 < r_{xy} < 1,0$	Bardzo wysoka
$r_{xy} = 0$	Brak korelacji	$r_{xy} = 1,0$	Dodatnia korelacja całkowita (funkcyjna)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie W.W. Skarbek, *Wybrane...*, op. cit., s. 131.

Współczynnik Yule'a-Kendalla

Cechą charakterystyczną tablic o wymiarach 2x2 jest fakt, że pojedynczy parametr w zupełności wystarcza dla opisu ich zawartości, ponieważ mają one tylko jeden stopień swobody. Z uwagi na prostotę analizowanych tablic wskaźniki należy konstruować pod kątem rozwiązywania konkretnych problemów badawczych, a nie jako narzędzie uniwersalne⁶⁴³. Współczynnik Yule'a-Kendalla (Q-Kendalla) stosowany jest dla dwóch zmiennych dychotomicznych, najlepiej w punkcie mediany. Zaleca się jego stosowanie, jeśli rozkład zmiennej y jest ustalony przez metodę operacjonalizacji (np. w punkcie mediany). Dotyczy to rozkładu dychotomicznej zmiennej zależnej lub niezależnej wyrażonej pierwotnie w skali wyższego rzędu niż nominalna⁶⁴⁴.

Analiza tablicy kontyngencji umożliwia zbadanie zależności między kilkoma zmiennymi niemetrycznymi (porządkowymi lub nominalnymi). Dość powszechnym sposobem rozpatrywania związku między zmiennymi niemetrycznymi w tablicach dwuwymiarowych jest wyznaczenie współczynnika chi-kwadrat bądź innych opartych na nim statystyk (np. Pearsona), które mówią jedynie o sile

⁶⁴³ Z. Sawiński, *Zastosowania...*, op. cit., s. 126.

⁶⁴⁴ J. Kowal, *Statystyka opisowa w zarządzaniu* [w:] *Zarządzanie przedsiębiorcze*, red. Z. Knecht, Wrocław 2011, s. 138.

i kierunku zależności⁶⁴⁵. Tablica asocjacji jest najprostszą tablicą wielodzielną stosowaną do ustalenia korelacji między cechami, z których co najmniej jedna (lub obie) mają charakter jakościowy. W tablicy zamieszczane są liczebności poszczególnych wariantów, a nie ich wartości (zob. tab. 5.2)⁶⁴⁶.

Tabela 5.2. Tablica asocjacji

	y_1	y_2	RAZEM
x_1	a	b	a + b
x_2	c	d	c + d
Razem	a + c	b + d	N

Źródło: E. Antczak, *Modelowanie rozwoju gospodarczego miasta* [w:] *EkoMiasto#Gospodarka. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*, red. A. Nowakowska, Łódź 2016, s. 155.

Współczynnik znany jest w literaturze pod postacią wielu terminów: *współczynnika współzależności Q-Yule'a*, *kontyngencji Q-Yule'a*, *Q-Kendalla* bądź *Yule'a-Kendalla*, i przybiera postać daną zależnością:

$$Q = \frac{ad - bc}{ad + bc} \quad (5.3)$$

gdzie:

a, b, c, d – liczba jednostek posiadających cechy x_1 , x_2 , y_1 , y_2

Współczynnik ten przyjmuje wartości od -1 do +1, przy czym znak wskazuje na kierunek korelacji, natomiast wartość bezwzględna na siłę związku⁶⁴⁷.

W literaturze przedmiotu wskazuje się również na możliwość stosowania do tablic asocjacji współczynnika Y-Yule'a, współczynnika zbieżności korelacyjnej Pearsona-Bravaisa oraz współczynnika zbieżności korelacyjnej Bykowskiego.

Współczynnik Y-Yule'a stosowany dla tabeli 2x2 oblicza się według wzoru⁶⁴⁸:

$$Y = \frac{\sqrt{ad} - \sqrt{bc}}{\sqrt{ad} + \sqrt{bc}} \quad (5.4)$$

⁶⁴⁵ J. Brzezińska, *Modelowe...*, op. cit., s. 12.

⁶⁴⁶ E. Antczak, *Modelowanie...*, op. cit., s. 155.

⁶⁴⁷ Ibidem, s. 181.

⁶⁴⁸ A. Lemańczyk, *Statystyka...*, op. cit., s. 181.

Współczynnik zbieżności korelacyjnej Pearsona-Bravaisa oblicza się zgodnie ze wzorem⁶⁴⁹:

$$V = \frac{ad - bc}{\sqrt{(a+b)(a+c)(b+d)(c+d)}} \quad (5.5)$$

Współczynnik zbieżności korelacyjnej Bykowskiego wyprowadza się zaś ze wzoru⁶⁵⁰:

$$W = \frac{(a+d) - (b+c)}{a+b+c+d} \quad (5.6)$$

Z uwagi na trudności ze znalezieniem szczegółowych skal odczytu poszczególnych współczynników w literaturze przedmiotu do interpretacji współczynników Q-Kendalla, Y-Yule'a, Pearsona-Bravaisa oraz Bykowskiego użyto skali właściwej dla współczynnika Yule'a, przy czym *symbol* ξ oznacza dowolny ze wskazanych współczynników (zob. tab. 5.3).

Tabela 5.3. Skala odczytywania współczynnika Yule'a

POZIOM WSPÓŁCZYNNIKA	KORELACJA
$\xi < 0,1$	Nikła
$0,1 \leq \xi < 0,3$	Słaba
$0,3 \leq \xi < 0,5$	Przeciętna
$0,5 \leq \xi < 0,7$	Wysoka
$0,7 > \xi$	Bardzo wysoka

Źródło: Opracowanie własne na podstawie D. Mider, *Badanie zależności między zmiennymi – miary związku* [w:] *Analiza danych ilościowych dla politologów. Praktyczne wprowadzenie z wykorzystaniem programu GNU PSPP*, red. D. Mider, A. Marcinkowska, Warszawa 2013, s. 230.

5.1.3. Metoda tablic korelacyjnych

Metoda porównywania przebiegu szeregów statystycznych, jaką jest metoda tablic korelacyjnych, może być stosowana do obserwacji niewielkiej liczby przypadków. Tablice korelacyjne składają się m.in. z *główki* (pierwszy wiersz), w której należy umieścić szereg rozdzielczy zawierający warianty zmiennej x .

⁶⁴⁹ M. Sobczyk, *Statystyka. Aspekty praktyczne i teoretyczne*, Lublin 2006, s. 174.

⁶⁵⁰ Ibidem.

W *boczku* (pierwsza kolumna) umieszcza się szereg rozdzielczy zawierający warianty zmiennej y . Skrzyżowanie wiersza z kolumną nazywane jest *pozycją zapisu* i charakteryzuje się jednoczesnym występowaniem określonej wartości zmiennej x i y (zob. tab. 5.4)⁶⁵¹. Wartości cech typu liczbowego umieszczane są w tablicy korelacyjnej pod postacią przedziałów klasowych, natomiast dla cech typu opisowego przyjmowane są warianty występujące w zbiorowości. Sformułowane przedziały klasowe lub warianty cech wpisywane są do główki oraz boczku tablicy. Zgromadzony materiał statystyczny w postaci szeregów szczegółowych można przenieść do przygotowanej makiety korelacyjnej tzw. metodą kreskową. Polega ona na umieszczaniu za pomocą kreski w odpowiednim polu tablicy korelacyjnej odczytanej wartości cechy dla danej jednostki statystycznej⁶⁵².

Tablice korelacyjne są używane tylko wtedy, kiedy możliwe jest zbadanie zależności korelacyjnej dwóch zmiennych. Ma to miejsce wówczas, gdy zebrane dane są mierzalne i określonym wartościom zmiennej niezależnej x można przyporządkować pewne średnie z kilku wartości zmiennej zależnej y ⁶⁵³. Tablice korelacyjne stanowią efekt grupowania zbiorowości (próby) względem dwóch cech mierzalnych bądź jednej cechy mierzalnej, a drugiej niemierzalnej. Najbardziej interesujące z punktu widzenia korelacji są rozkłady warunkowe y . W sytuacji, gdy zmienne x i y nie wykazują wyraźnej zależności liniowej, rozkłady warunkowe y nie mają nic wspólnego z x , a zatem średnie warunkowe y są niezależne od x . Korelacja jest natomiast tym silniejsza, im silniejsza jest zależność pomiędzy średnimi warunkowymi y a zmienną niezależną x ⁶⁵⁴.

Tabela 5.4. Schemat tablicy korelacyjnej

WARIANTY CECHY X (x_i)	WARIANTY CECHY Y (y_j)				(RAZEM) $n_{i.}$
	y_1	y_2	...	y_s	
x_1	n_{11}	n_{12}	...	n_{1s}	$n_{1.}$
x_2	n_{21}	n_{22}	...	n_{2s}	$n_{2.}$
$\vdots$	...	...	...	...	...
x_r	n_{r1}	n_{r2}	...	n_{rs}	$n_{r.}$
(razem) $n_{.j}$	$n_{.1}$	$n_{.2}$	...	$n_{.s}$	N

Źródło: D. Miszczyńska, M. Miszczyński, *Materiały do wykładu 7 ze Statystyki (wersja poprawiona)*, http://wsehs.pl/files/zarzadzanie/materiały/wyklad7_statystyka.pdf [07.08.2021], s. 10.

⁶⁵¹ W.W. Skarbek, *Wybrane...*, op. cit., s. 110.

⁶⁵² Z. Bobowski, *Wybrane metody statystyki opisowej i wnioskowania statystycznego*, Wałbrzych 2004, s. 71.

⁶⁵³ M. Szłapka, *Mierniki...*, op. cit., s. 100.

⁶⁵⁴ W. Starzyńska, *Statystyka praktyczna*, Warszawa 2005, s. 315.

gdzie:

n_{ij} – liczba jednostek charakteryzująca się wartością x_i cechy X oraz wartością y_j cechy Y

$n_{i\bullet}$ – liczba jednostek charakteryzująca się wartością x_i cechy X

$n_{\bullet j}$ – liczba jednostek charakteryzująca się wartością y_j cechy Y

n – liczebność populacji

Sposób obliczenia wielkości $n_{i\bullet}$ oraz $n_{\bullet j}$ wskazują zależności (5.7a i 5.7b).

$$n_{i\bullet} = \sum_{j=1}^s n_{ij} \quad (5.7a)$$

$$n_{\bullet j} = \sum_{i=1}^r n_{ij} \quad (5.7b)$$

$$n = \sum_{i=1}^r \sum_{j=1}^s n_{ij} = \sum_{i=1}^r n_{i\bullet} = \sum_{j=1}^s n_{\bullet j} \quad (5.8)$$

Źródło: D. Miszczyńska, M. Miszczyński, *Materiały...*, op. cit., s. 10.

5.1.4. Korelacja liniowa i linia regresji

Korelację nazywa się liniową wówczas, gdy linie regresji z próby y względem x oraz x względem y są liniami prostymi. Równanie linii prostej regresji z próby y względem x ma postać:

$$\bar{y}_x - \bar{y} = r_p \frac{\sigma_y}{\sigma_x} (x - \bar{x}) \quad (5.9)$$

gdzie:

$\bar{y}_x$ – średnia warunkowa

$\bar{x}, \bar{y}$ – średnie z próby cech x i y

σ_x, σ_y – średnie odchylenie kwadratowe z próby

r_p – współczynnik korelacji z próby

Dane obserwacyjne dotyczące cech x i y są podane w formie tablicy korelacyjnej z wartościami równoległymi, zatem celowe stało się przejście do wariantów względnych:

$$u_i = \frac{x_i - c_1}{h_1} \quad (5.10)$$

$$v_j = \frac{y_j - c_2}{h_2} \quad (5.11)$$

gdzie:

c_1 – wariant cechy x mający największą częstość

h_1 – zakres zmienności (różnica pomiędzy dwoma sąsiednimi wariantami x)

c_2 – wariant cechy y mający największą częstość

h_2 – zakres zmienności (różnica pomiędzy dwoma sąsiednimi wariantami y)

Wówczas wynik korelacji z próby jest równy:

$$r_p = \frac{\sum n_{uv} \cdot u \cdot v - n \cdot \bar{u} \cdot \bar{v}}{n \cdot \sigma_u \cdot \sigma_v} \quad (5.12)$$

Składnik $\sum n_{uv} \cdot u \cdot v$ obliczono za pomocą tzw. *metody czterech pól*.

$$\bar{u} = \frac{\sum n_u \cdot u}{n} \quad (5.13)$$

$$\bar{v} = \frac{\sum n_v \cdot v}{n} \quad (5.14)$$

$$\sigma_u = \sqrt{\bar{u}^2 - (\bar{u})^2} \quad (5.15)$$

$$\sigma_v = \sqrt{\bar{v}^2 - (\bar{v})^2} \quad (5.16)$$

Znając powyższe wielkości obliczono wielkości wchodzące do równania regresji:

$$\bar{x} = \bar{u} \cdot h_1 + c_1 \quad (5.17)$$

$$\bar{y} = \bar{v} \cdot h_2 + c_2 \quad (5.18)$$

$$\sigma_x = \sigma_v \cdot h_1 \quad (5.19)$$

$$\sigma_y = \sigma_v \cdot h_2 \quad (5.20)$$

Siła liniowego związku korelacyjnego określana jest na podstawie wartości bezwzględnej współczynnika korelacji liniowej Pearsona r_p . Im $|r_p|$ jest bliższy jednemu, tym związek ten jest silniejszy, zaś im $|r_p|$ jest bliższy zera, tym jest on słabszy.

5.2. Rezultaty przeprowadzonych badań własnych

W latach 1999–2019 (od III do VIII kadencji Sejmu) zawiązano 182 komitety obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Przedstawione poniżej badania miały na celu uzyskanie odpowiedzi na następujące pytanie badawcze: **Jaka występuje zależność pomiędzy liczbą zawiązanych komitetów a liczbą skutecznych i nieskutecznych obywatelskich inicjatyw ustawodawczych?**

5.2.1. Identyfikacja zmiennych i zależności korelacyjnych

W tabelach 5.5 i 5.6 zawarto zgromadzone dane liczbowe dotyczące liczby skutecznych i nieskutecznych obywatelskich inicjatyw ustawodawczych w stosunku do wszystkich inicjatyw, jakie zostały zgłoszone w tym samym okresie.

Tabela 5.5. Liczba komitetów obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w poszczególnych kadencjach Sejmu, z podziałem na inicjatywy skuteczne i nieskuteczne

KADENCJA SEJMU	LICZBA ZAWIĄZANYCH KOMITETÓW OBYWATELSKIEJ INICJATYWY USTAWODAWCZEJ (A)	LICZBA OBYWATELSKICH INICJATYW USTAWODAWCZYCH SKUTECZNYCH – UCHWALONO W FORMIE USTAWY (B)	LICZBA OBYWATELSKICH INICJATYW USTAWODAWCZYCH NIESKUTECZNYCH (C)
III	14	2	12
IV	42	5	37
V	5	0	5
VI	46	2	44
VII	39	3	36
VIII	36	1	35
Suma	182	13	169

Źródło: Opracowanie własne.

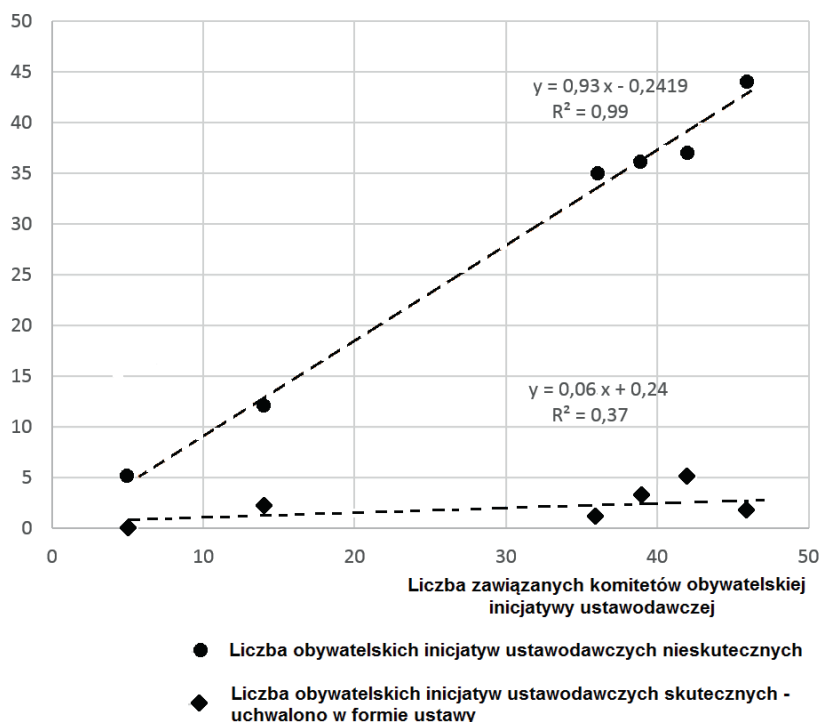
Dla danych zawartych w tabeli 5.5 uzyskano następujące wartości współczynnika korelacji Pearsona:

- $P(a,b) = 0,62$ (zależność na poziomie znacznym) dla korelacji pomiędzy liczbą zawiązanych komitetów obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej a liczbą obywatelskich inicjatyw ustawodawczych skutecznych – uchwalonych w formie ustawy;

- $P(a,c) = 1,0$ (zależność na poziomie całkowitym) dla korelacji pomiędzy liczbą nieskutecznych obywatelskich inicjatyw ustawodawczych a liczbą zawiązaných komitetów w następnej kadencji Sejmu.

Interpretację geometryczną uzyskanych wyników przedstawia rysunek 5.2.

Rysunek 5.2. Zależność liczby skutecznych i nieskutecznych obywatelskich inicjatyw ustawodawczych od całkowitej liczby zawiązaných komitetów, dla poszczególnych kadencji Sejmu



Źródło: Opracowanie własne.

W następnym kroku badań własnych odrzucono 11 obywatelskich inicjatyw ustawodawczych (dwie złożone w trakcie trwania VII kadencji Sejmu oraz dziewięć podczas kadencji VIII) z uwagi na fakt niezakończenia prac nad projektami przez Sejm IX kadencji podczas pisania niniejszej monografii (zob. tab. 5.6). Powoduje on bowiem niemożność zakwalifikowania projektów ani jako skutecznych, gdyż ich rozpatrywanie trwa, ani jako nieskutecznych, ponieważ ich ewentualna dyskontynuacja nastąpi dopiero z końcem IX kadencji Sejmu w 2023 r.

Należą do nich następujące inicjatywy:

- projekt ustawy o utworzeniu Uniwersytetu Medycznego im. Ludwika Rydgiera w Bydgoszczy, wniesiony po zebraniu 100 tys. podpisów do Sejmu w dniu 07.01.2016 r. – druki sejmowe nr 26 (VIII kadencja) oraz 30 (IX kadencja);
- projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty, wniesiony po zebraniu 100 tys. podpisów do Sejmu w dniu 05.10.2015 r. – druk sejmowy nr 48 (VIII kadencja);
- projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego, wniesiony po zebraniu 100 tys. podpisów do Sejmu w dniu 29.03.2015 r. – druki sejmowe nr 461 (VIII kadencja) oraz 31 (IX kadencja);
- projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, wniesiony po zebraniu 100 tys. podpisów do Sejmu w dniu 13.05.2016 r. – druki sejmowe nr 680 (VIII kadencja) oraz 32 (IX kadencja);
- projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw, wniesiony po zebraniu 100 tys. podpisów do Sejmu w dniu 20.06.2016 r. – druki sejmowe nr 732 (VII kadencja) oraz 33 (IX kadencja);
- projekt ustawy o zmianie ustawy emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, wniesiony po zebraniu 100 tys. podpisów do Sejmu w dniu 31.03.2017 r. – druki sejmowe nr 1534 (VIII kadencja) oraz 34 (IX kadencja);
- projekt ustawy w sprawie warunków zatrudniania w ochronie zdrowia, wniesiony po zebraniu 100 tys. podpisów do Sejmu w dniu 15.05.2017 r. – druki sejmowe nr 1648 (VIII kadencja) oraz 35 (IX kadencja);
- projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, wniesiony po zebraniu 100 tys. podpisów do Sejmu w dniu 30.11.2017 r. – druki sejmowe nr 2146 (VIII kadencja) oraz 36 (IX kadencja);
- projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, wniesiony po zebraniu 100 tys. podpisów do Sejmu w dniu 05.12.2017 r. – druki sejmowe nr 2212 (VIII kadencja) oraz 37 (IX kadencja);
- projekt ustawy – Emerytura bez podatku oraz o zmianie niektórych innych ustaw, wniesiony po zebraniu 100 tys. podpisów do Sejmu w dniu 02.10.2018 r. – druki sejmowe nr 2984 (VIII kadencja) oraz 38 (IX kadencja);
- projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, wniesiony po zebraniu 100 tys. podpisów do Sejmu w dniu 17.07.2019 r. – druki sejmowe nr 3751 (VIII kadencja) oraz 39 (IX kadencja).

Po odrzuceniu 11 obywatelskich inicjatyw ustawodawczych liczebność badanej próby wyniosła 171 projektów (zob. tab. 5.6).

Tabela 5.6. Zweryfikowana liczba komitetów obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w poszczególnych kadencjach Sejmu, z podziałem na inicjatywy skuteczne i nieskuteczne

KADENCJA SEJMU	LICZBA ZAWIĄZANYCH KOMITETÓW OBYWATELSKIEJ INICJATYWY USTAWODAWCZEJ (A)	LICZBA OBYWATELSKICH INICJATYW USTAWODAWCZYCH SKUTECZNYCH – UCHWALONO W FORMIE USTAWY (B)	LICZBA OBYWATELSKICH INICJATYW USTAWODAWCZYCH NIESKUTECZNYCH (C)
III	14	2	12
IV	42	5	37
V	5	0	5
VI	46	2	44
VII	37	3	34
VIII	27	1	26
Suma	171	13	169

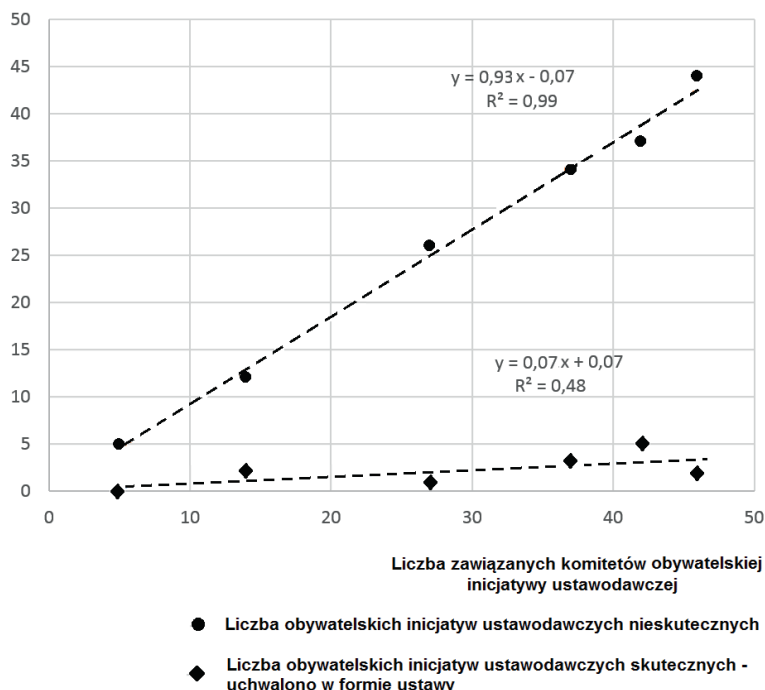
Źródło: Opracowanie własne.

Dla danych zawartych w tabeli 5.6 uzyskano następujące wartości współczynnika korelacji Pearsona:

- $P(a,b) = 0,7$ (zależność na poziomie znacznym) dla korelacji pomiędzy liczbą zawiązanych komitetów obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej a liczbą obywatelskich inicjatyw ustawodawczych skutecznych – uchwalonych w formie ustawy;
- $P(a,c) = 1,0$ (zależność na poziomie całkowitym) dla korelacji pomiędzy liczbą nieskutecznych obywatelskich inicjatyw ustawodawczych a liczbą zawiązanych komitetów w następnej kadencji Sejmu.

Interpretację geometryczną uzyskanych wyników przedstawia rysunek 5.3.

Rysunek 5.3. Zależność zweryfikowanej liczby skutecznych i nieskutecznych obywatelskich inicjatyw ustawodawczych od całkowitej liczby zawiązanych komitetów, dla poszczególnych kadencji Sejmu



Źródło: Opracowanie własne.

Wniosek: Niezależnie od badanej próby (182 lub 171 obywatelskich inicjatyw ustawodawczych) wyniki przeprowadzonej analizy wskazują na zbliżoną siłę dodatniej korelacji liniowej Pearsona pomiędzy liczbą zawiązanych komitetów obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej a liczbą, zarówno skutecznych jak i nieskutecznych, obywatelskich inicjatyw ustawodawczych. Uzyskany wynik świadczy o liniowej zależności pomiędzy badanymi zmiennymi.

Wraz ze wzrostem liczby komitetów obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, zarówno w przypadku inicjatyw skutecznych, jak i nieskutecznych, zaobserwowano zależność liniową. Niemniej jednak w przypadku inicjatyw ludowych nieskutecznych zależność ta jest silniejsza od zależności odnotowanej wobec inicjatyw skutecznych.

5.2.2. Wyniki szczegółowej analizy skuteczności obywatelskich inicjatyw ustawodawczych

W celu obliczenia tablic korelacyjnych 1–4 (zob. tab. 5.9–5.12) zastosowano zależności (5.9) – (5.20). W tablicy korelacyjnej 1 zawarto dane dotyczące wszystkich komitetów obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, jakie zawiązały się podczas trwania od III do VIII kadencji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (182). Weryfikacja danych polegała na odrzuceniu danych dotyczących 11 obywatelskich inicjatyw ustawodawczych, które podczas przeprowadzania badań (IX kadencja trwa) były w toku procedowania w Sejmie, a więc postępowanie wobec nich nie zostało zakończone (projekty złożone podczas VII i VIII kadencji Sejmu). Badana próba wyniosła zatem 171. Połączono kategorie skuteczności od 1 do 3, ponieważ z uwagi na brak informacji niemożliwe było przypisanie do właściwej kategorii skuteczności (1 lub 2 albo 3).

Zmienna x odnosi się do wad projektów obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Dla zmiennej x przyjęto skalę jakościową pokazaną w tabeli 5.7.

Tabela 5.7. Skala jakościowa projektów obywatelskich inicjatyw ustawodawczych

L.P.	WADY PROJEKTÓW	STOPIEŃ WADLIWOŚCI
1.	Nie usunięto braków formalnych	Bardzo negatywnie
2.	Braki formalne zostały usunięte	Negatywnie
3.	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100 tys. podpisów	Niedobrze
4.	Projekty bez braków formalnych	„0” skali – neutralnie
5.	PKW stwierdziła brak prawidłowo złożonej liczby 100 tys. podpisów	Dobrze
6.	Wniesiono projekt ustawy wraz z wykazem 100 tys. podpisów	Bardzo dobrze

Źródło: Opracowanie własne.

Zmienna y opisuje skuteczność projektów obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Dla zmiennej y przyjęto skalę skuteczności pokazaną w tabeli 5.8.

Tabela 5.8. Skala skuteczności projektów obywatelskich inicjatyw ustawodawczych

L.P.	CECHY PROJEKTÓW	STOPIEŃ SKUTECZNOŚCI
1.	Rozwiązano komitet lub cofnięto zawiadomienie o utworzeniu komitetu	Nieskuteczne z winy wnioskodawcy
2.	Nie usunięto braków formalnych	Nieskuteczne z winy wnioskodawcy
3.	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100 tys. podpisów	Nieskuteczne z winy wnioskodawcy
4.	PKW stwierdziła brak prawidłowo złożonej liczby 100 tys. podpisów	Nieskuteczne z winy wnioskodawcy
5.	Wnioskodawca poinformował o wycofaniu projektu	Nieskuteczne z winy wnioskodawcy
6.	Stwierdzono niezgodność z prawem UE	Nieskuteczne „0” skali – neutralne
7.	Odrzucenie w głosowaniu w pierwszym czytaniu	Nieskuteczne wskutek procedowania Sejmu
8.	Odrzucenie w głosowaniu w drugim czytaniu	Nieskuteczne wskutek procedowania Sejmu
9.	Dyskontynuacja w pracy komisji sejmowej	Nieskuteczne wskutek procedowania Sejmu
10.	Ponowne nieuchwalenie po wecie Prezydenta RP	Nieskuteczne wskutek procedowania Sejmu
11.	Uchwalenie w formie ustawy z poprawkami Sejmu	Skuteczne
12.	Uchwalenie w formie ustawy bez poprawek Sejmu	Skuteczne
13.	Uchwalenie w formie ustawy, która obecnie obowiązuje	Skuteczne

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 5.9. Tablica korelacyjna 1

$y \setminus x$		(1) + (2) + (3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	n_y
		5	10	15	20	25	30	35	40	45	50	55	
(1) + (3)	5	101	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	101
(2)	10	-	3	1	1	5	2	14	1	6	1	7	41
(4)	15	7	-	2	-	10	3	9	-	3	3	4	41
(5)	20	-	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3
(6)	25	-	-	3	1	15	5	23	1	9	4	11	72
n_x		108	6	6	2	30	10	46	2	18	8	22	258

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.sejm.gov.pl/> [15.08.2021]; Obywatele decydują, <https://obywateledecyduja.pl/> [15.03.2020] oraz dostępu do informacji publicznej z dnia 31 maja 2021 r. Biura Komunikacji Społecznej Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

Biorąc pod uwagę dane zawarte w tablicy 5.9 można stwierdzić, że:

- zakresy zmienności zmiennych x i y wynoszą odpowiednio: $h_1 = 5$ oraz $h_2 = 5$;
- warianty cech x i y mają największą częstość równą 101 w punkcie ($c_1 = 5$, $c_2 = 5$).

Przyjęto zatem zero pozorne dla tego punktu.

Tablica korelacyjna przybrała postać pokazaną w tabeli 5.10.

Tabela 5.10. Tablica korelacyjna 2

$y \setminus x$		(1) + (2) + (3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	n_y
		0	5	10	15	20	25	30	35	40	45	50	
(1) + (3)	0	101	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	101
(2)	5	-	3	1	1	5	2	14	1	6	1	7	41
(4)	10	7	-	2	-	10	3	9	-	3	3	4	41
(5)	15	-	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3
(6)	20	-	-	3	1	15	5	23	1	9	4	11	72
n_x		108	6	6	2	30	10	46	2	18	8	22	258

Źródło: Opracowanie własne.

Korzystając z zależności (5.13) i (5.14) obliczono średnie wartości zmiennych u i v :

$$\bar{u} = \frac{\sum n_u \cdot u}{n} = 3,57;$$

$$\bar{v} = \frac{\sum n_v \cdot v}{n} = 1,63.$$

Następnie obliczono wielkości $\bar{u}^2$, $\bar{v}^2$, σ_u oraz σ_v :

$$\bar{u}^2 = \frac{\sum n_u \cdot u^2}{n} = 25,3;$$

$$\bar{v}^2 = \frac{\sum n_v \cdot v^2}{n} = 5,36;$$

$$\sigma_u = \sqrt{\bar{u}^2 - (\bar{u})^2} = 3,54;$$

$$\sigma_v = \sqrt{\bar{v}^2 - (\bar{v})^2} = 1,64.$$

Składnik $\sum n_{uv} \cdot u \cdot v$ obliczono za pomocą tzw. metody czterech pól. Zero pozorne podzieliło tablicę korelacyjną 2 na cztery pola.

PIERWSZE POLE

$v \setminus u$	-5
-5	-

$$\sum n_{uv} \cdot u \cdot v = 0$$

DRUGIE POLE

$v \setminus u$	5	10	15	20	25	30	35	40	45	50
-5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

$$\sum n_{uv} \cdot u \cdot v = 0$$

TRZECIE POLE

$v \setminus u$	-5
5	-
10	-
15	-
20	-

$$\sum n_{uv} \cdot u \cdot v = 0$$

CZWARTE POLE

$v \setminus u$	5	10	15	20	25	30	35	40	45	50
5	3	1	1	5	2	14	1	6	1	7
10	-	2	-	10	3	9	-	3	3	4
15	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-
20	-	3	1	15	5	23	1	9	4	11

$$\sum n_{uv} \cdot u \cdot v = 2.501$$

Ostatecznie, suma dla wszystkich pól wyniosła:

$$\sum n_{uv} \cdot u \cdot v = 2.501;$$

poszukiwany współczynnik korelacji:

$$r_p = \frac{\sum n_{uv} \cdot u \cdot v - n \cdot \bar{u} \cdot \bar{v}}{n \cdot \sigma_u \cdot \sigma_v} = 0,67;$$

zaś średnie z próby cech x i y oraz średnie odchylenie kwadratowe z próby:

$$\bar{x} = \bar{u} \cdot h_1 + c_1 = 22,85;$$

$$\bar{y} = \bar{v} \cdot h_2 + c_2 = 13,15;$$

$$\sigma_x = \sigma_u \cdot h_1 = 17,75;$$

$$\sigma_y = \sigma_v \cdot h_2 = 8,2.$$

Podstawiając obliczone współczynniki do równania: $\bar{y}_x - \bar{y} = r_p \frac{\sigma_y}{\sigma_x} (x - \bar{x})$ otrzymano następujące równanie regresji: $y = 0,31x + 6,07$.

Wniosek: Uzyskane wyniki wskazują na znaczny poziom korelacji (0,67), zgodnie ze skalą właściwą dla współczynnika korelacji liniowej Pearsona. Równanie regresji potwierdza więc oczekiwany kierunek, zgodnie z wynikami $P(a,b) = 0,62$ oraz $P(a,b) = 0,7$ w zależności od liczebności próby.

W tablicy korelacyjnej 3 (zob. tab. 5.11) zawarto natomiast dane dotyczące komitetów obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, jakie zawiązały się podczas kadencji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej od III do VIII, z uwzględnieniem weryfikacji posiadanych danych. Weryfikacja danych polegała na odrzuceniu danych dotyczących 41 komitetów, których z uwagi na brak informacji nie można przypisać do właściwej kategorii skuteczności w skali od 1 do 3. Odrzucono również 11 obywatelskich inicjatyw ustawodawczych, które w chwili przeprowadzania badań (IX kadencja trwa) były w trakcie procedowania w Sejmie i postępowanie wobec nich nie zostało zakończone (projekty złożone podczas VII i VIII kadencji Sejmu). Zatem badana próba wynosiła 130.

Tabela 5.11. Tablica korelacyjna 3

y \ x		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	
		5	10	15	20	25	30	35	40	45	50	55	60	65	
(1)	5	2	22	36	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	60
(2)	10	-	-	-	3	1	1	5	2	14	1	6	1	7	41
(3)	15	2	22	36	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	60
(4)	20	-	-	7	-	2	-	10	3	9	-	3	3	4	41
(5)	25	-	-	-	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3
(6)	30	-	-	-	-	3	1	15	5	23	1	9	4	11	72
		4	44	79	6	6	2	30	10	46	2	18	8	22	277

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.sejm.gov.pl/>, op. cit.; Obywatele decydują, <https://obywateledecyduja.pl/>, op. cit. oraz dostępu do informacji publicznej z dnia 31 maja 2021 r. Biura Komunikacji Społecznej Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

Wykonując analogiczne rozumowanie do tego, jakie dotyczyło tablic korelacyjnych 1 i 2, sporządzono tablicę korelacyjną 4. Po wykonaniu stosownych obliczeń otrzymano następujące wyniki:

- współczynnik korelacji liniowej Pearsona $r_p = 0,55$;
- wartości średnie: $\bar{x} = 30,65$ oraz $\bar{y} = 16,85$;

- odchylenia standardowe: $\sigma_x = 18,7$ oraz $\sigma_y = 9,25$;
- równanie regresji: $y = 0,27x + 8,57$.

Wniosek: Uzyskane wyniki i ich interpretacja są podobne do tej dotyczącej wyników uzyskanych na podstawie tablic korelacyjnych 1 i 2, czyli niezależnie od wielkości badanej próby (171 lub 130 obywatelskich inicjatyw ustawodawczych) wyniki wskazują na ten sam poziom korelacji, zgodnie ze skalą właściwą dla współczynnika korelacji liniowej Pearsona.

Tabela 5.12. Tablica korelacyjna 4

y \ x		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	
		-10	-5	0	5	10	15	20	25	30	35	40	45	50	
(1)	-10	2	22	36	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	60
(2)	-5	-	-	-	3	1	1	5	2	14	1	6	1	7	41
(3)	0	2	22	36	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	60
(4)	5	-	-	7	-	2	-	10	3	9	-	3	3	4	41
(5)	10	-	-	-	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3
(6)	15	-	-	-	-	3	1	15	5	23	1	9	4	11	72
		4	44	79	6	6	2	30	10	46	2	18	8	22	277

Źródło: Opracowanie własne.

Wyniki badań skuteczności podjętych obywatelskich inicjatyw ustawodawczych w zależności od jakości ich przygotowania

W przeprowadzonych badaniach wykorzystano współczynniki: Y-Yule'a (Y), Yule'a-Kendalla (Q), Pearsona-Bravaisa (V) oraz Bykowskiego (W).

Badania podjętych inicjatyw ustawodawczych zostały przeprowadzone w kilku etapach, z uwzględnieniem czynnika wpływającego na ich skuteczność. W związku z tym zbadano:

- 1) 171 komitetów obywatelskich inicjatyw ustawodawczych zawiązanych podczas trwania od III do VIII kadencji Sejmu (lata 1999–2019) z uwagi na wystąpienie braków formalnych (zob. tab. 5.13);
- 2) 39 obywatelskich inicjatyw ustawodawczych złożonych do Sejmu podczas trwania od VI do VIII kadencji (lata 2007–2019), podczas rządów PO-PSL oraz PIS (zob. tab. 5.14);

- 3) 21 obywatelskich inicjatyw ustawodawczych złożonych do Sejmu podczas trwania od III do VIII kadencji (lata 1999–2019) z uwagi na odrzucenie projektu w głosowaniu, w zależności od etapu procedowania nad projektem (zob. tab. 5.15);
- 4) 41 obywatelskich inicjatyw ustawodawczych złożonych do Sejmu podczas trwania od III do VIII kadencji (lata 1999–2019) z uwagi na ich jakość (mierzoną poprzez wystąpienie bądź nie braków formalnych) oraz skierowanie projektu do komisji po pierwszym czytaniu (zob. tab. 5.16);
- 5) 34 obywatelskie inicjatywy ustawodawcze złożone do Sejmu podczas trwania od III do VIII kadencji (lata 1999–2019) z uwagi na jednomysłność lub niejednomysłność partii, bądź koalicji rządzącej (zob. tab. 5.17);
- 6) 13 skutecznych obywatelskich inicjatyw ustawodawczych złożonych do Sejmu podczas trwania od III do VIII kadencji (lata 1999–2019) z uwagi na jednomysłność lub niejednomysłność partii bądź koalicji rządzącej (zob. tab. 5.18);
- 7) 13 skutecznych obywatelskich inicjatyw ustawodawczych złożonych do Sejmu podczas trwania od III do VIII kadencji (lata 1999–2019) z uwagi na uchwalenie w projekcie poprawek bądź uchwalenie projektu zgodnie z jego pierwotną treścią (zob. tab. 5.19);
- 8) 13 obywatelskich inicjatyw ustawodawczych złożonych do Sejmu podczas trwania od III do VIII kadencji (lata 1999–2019) z uwagi na czas rozpatrywania przez Sejm projektu (zob. tab. 5.20);
- 9) 24 projekty edukacyjno-zdrowotne złożone do Sejmu podczas trwania od III do VIII kadencji (lata 1999–2019) z uwagi na wystąpienie braków formalnych (zob. tab. 5.21);
- 10) 15 projektów ustrojowo-politycznych złożonych do Sejmu podczas trwania od III do VIII kadencji (lata 1999–2019) z uwagi na wystąpienie braków formalnych (zob. tab. 5.23);
- 11) 17 projektów kulturowo-społecznych złożonych do Sejmu podczas trwania od III do VIII kadencji (lata 1999–2019) z uwagi na wystąpienie braków formalnych (zob. tab. 5.25).

Ad. 1)

Tabela 5.13. Komitety obywatelskich inicjatyw ustawodawczych zawiązane w trakcie trwania III–VIII kadencji Sejmu

SKUTECZNOŚĆ PODJĘTYCH OBYWATELSKICH INICJATYW USTAWODAWCZYCH (Y)	JAKOŚĆ PRZYGOTOWANIA OBYWATELSKICH INICJATYW USTAWODAWCZYCH (X)		SUMA
	Bez braków formalnych	Wystąpienie braków formalnych	
Skuteczne – uchwalono w formie ustawy	6	7	13
Nieskuteczne	31	127	158
Suma	37	134	171

Źródło: Opracowanie własne.

Zaobserwowano wysoką korelację pomiędzy obywatelskimi inicjatywami ustawodawczymi, które nie posiadały braków formalnych, a ich skutecznością – współczynnik Yule’a-Kendalla ($Q = 0,56$) oraz współczynnik zbieżności korelacyjnej Bykowskiego ($W = 0,56$). Badając wskazaną korelację z zastosowaniem współczynników Y-Yule’a oraz Pearsona-Bravaisa odnotowano odpowiednio korelację przeciętną ($Y = 0,30$) i słabą ($V = 0,17$). Mając na uwadze uzyskane wyniki przeprowadzono kolejne etapy bardziej szczegółowych badań nad projektami obywatelskich inicjatyw ustawodawczych, przedstawione poniżej.

Ad. 2)

Tabela 5.14. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze, które uzyskały wymagane 100 tys. podpisów i zostały złożone do Sejmu w trakcie VI–VIII kadencji według partii/koalicji rządzącej

SKUTECZNOŚĆ PODJĘTYCH OBYWATELSKICH INICJATYW USTAWODAWCZYCH (Y)	RZĄDZĄCA PARTIA LUB KOALICJA (X)		SUMA
	PO-PSL	PIS	
Skuteczne – uchwalono w formie ustawy	5	1	6
Nieskuteczne	23	10	33
Suma	28	11	39

Źródło: Opracowanie własne.

Zaobserwowano przeciętną korelację pomiędzy obywatelskimi inicjatywami ustawodawczymi, które zostały złożone podczas rządów koalicji PO-PSL, a ich skutecznością – współczynnik Yule’a-Kendalla ($Q = 0,37$). Badając wskazaną

korelację z zastosowaniem współczynników Y-Yule'a oraz Pearsona-Bravaisa dwukrotnie odnotowano korelację słabą: odpowiednio ($Y = 0,19$) oraz ($V = 0,11$). Stosując współczynnik zbieżności korelacyjnej Bykowskiego odnotowano nikłą zależność między obywatelskimi inicjatywami ustawodawczymi, które zostały złożone podczas rządów partii PiS, a ich skutecznością ($W = -0,23$).

Ad. 3)

Tabela 5.15. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze, które uzyskały wymagane 100 tys. podpisów i zostały odrzucone w głosowaniu przez Sejm III–VIII kadencji

NIESKUTECZNE OBYWATELSKIE INICJATYWY USTAWODAWCZE (Y)	PRZYCZYNA NIESKUTECZNOŚCI (X)		SUMA
	Odrzucone w głosowaniu po I czytaniu	Odrzucone w głosowaniu po II czytaniu lub później	
Bez braków formalnych	10	2	12
Wystąpienie braków formalnych	5	4	9
Suma	15	6	21

Źródło: Opracowanie własne.

Zaobserwowano wysoką korelację pomiędzy obywatelskimi inicjatywami ustawodawczymi, które nie posiadały braków formalnych, a ich odrzuceniem w głosowaniu po pierwszym czytaniu – współczynnik Yule'a-Kendalla ($Q = 0,60$). Badając wskazaną korelację z zastosowaniem pozostałych współczynników odnotowano zależność przeciętną, a mianowicie współczynnik Y-Yule'a ($Y = 0,30$), współczynnik Pearsona-Bravaisa ($V = 0,33$) i współczynnik zbieżności korelacyjnej Bykowskiego ($W = 0,33$).

Ad. 4)

Tabela 5.16. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze, które uzyskały wymagane 100 tys. podpisów procedowane przez Sejm III–VIII kadencji według skuteczności

SKUTECZNOŚĆ PODJĘ- TYCH OBYWATELSKICH INICJATYW USTAWO- DAWCZYCH (Y)	JAKOŚĆ PRZYGOTOWANIA OBYWATELSKICH INICJATYW USTAWODAWCZYCH ORAZ SPOSÓB PROCEDOWANIA SEJMU (X)		SUMA
	Projekty bez braków formalnych skierowane do komisji po I czytaniu	Projekty z brakami formalnymi skierowane do komisji po I czytaniu	
Skuteczne – uchwa- lono w formie ustawy	6	7	13
Nieskuteczne	11	17	28
Suma	17	24	41

Źródło: Opracowanie własne.

W badaniu tej zależności odrzucono projekty nieskuteczne, które nie zostały skierowane do komisji po pierwszym czytaniu. Odnotowano słabą korelację pomiędzy obywatelskimi inicjatywami ustawodawczymi, które nie posiadały braków formalnych oraz zostały skierowane po pierwszym czytaniu do pracy w komisji, a ich skutecznością – współczynnik Yule’a-Kendalla ($Q = 0,14$) oraz współczynnik zbieżności korelacyjnej Bykowskiego ($W = 0,12$). Badając wskazaną korelację z zastosowaniem pozostałych współczynników odnotowano zależność nikłą: współczynnik Y-Yule’a ($Y = 0,07$) i współczynnik Pearsona-Bravaisa ($V = 0,06$).

Ad. 5)

Tabela 5.17. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze, które uzyskały wymagane 100 tys. podpisów procedowane przez Sejm III–VIII kadencji według głosowania partii/koalicji rządzącej i skuteczności

SKUTECZNOŚĆ PODJĘTYCH OBYWATELSKICH INICJATYW USTAWODAWCZYCH (Y)	SPOSÓB GŁOSOWANIA PARTII LUB KOALICJI RZĄDZĄCEJ (X)		SUMA
	Głosowanie jednomyślne	Głosowanie niejednomyślne	
Skuteczne – uchwalono w formie ustawy	7	6	13
Nieskuteczne – projekty odpadły w głosowaniu	2	19	21
Suma	9	25	34

Źródło: Opracowanie własne.

Pomiędzy obywatelskimi inicjatywami ustawodawczymi, podczas procedowania których partia lub koalicja rządząca głosowała jednomyślnie, a ich skutecznością zaobserwowano korelację bardzo wysoką – współczynnik Yule’a-Kendalla ($Q = 0,83$) – oraz wysoką: współczynnik zbieżności korelacyjnej Bykowskiego ($W = 0,53$) i współczynnik Y-Yule’a ($Y = 0,54$). Badając wskazaną korelację z zastosowaniem współczynnika Pearsona-Bravaisa odnotowano zależność przeciętną ($V = 0,49$).

Ad. 6)

Tabela 5.18. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze, które uzyskały wymagane 100 tys. podpisów procedowane przez Sejm III–VIII kadencji według głosowania partii/koalicji rządzącej

SKUTECZNE OBYWATELSKIE INICJATYWY USTAWODAWCZE – UCHWALONO W FORMIE USTAWY (Y)	SPOSÓB GŁOSOWANIA PARTII LUB KOALICJI RZĄDZĄCEJ (X)		SUMA
	Głosowanie jednomyślne za przyjęciem projektu	Głosowanie niejednomyślne za przyjęciem projektu	
Bez braków formalnych	4	2	6
Wystąpienie braków formalnych	3	4	7
Suma	7	6	13

Źródło: Opracowanie własne.

Odnotowano przeciętną korelację pomiędzy obywatelskimi inicjatywami ustawodawczymi, podczas procedowania których partia lub koalicja rządząca głosowała jednomyślnie za przyjęciem projektu, a niewystąpieniem braków formalnych – współczynnik Yule’a-Kendalla ($Q = 0,45$). Z kolei badając wskazaną korelację z zastosowaniem pozostałych współczynników zaobserwowano korelację słabą: współczynnik zbieżności korelacyjnej Bykowskiego ($W = 0,23$), współczynnik Y-Yule’a ($Y = 0,24$) oraz współczynnik Pearsona-Bravaisa ($V = 0,24$).

Ad. 7)

Tabela 5.19. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze skutecznie procedowane przez Sejm III–VIII kadencji według kryterium uchwalenia poprawek

SKUTECZNE OBYWATELSKIE INICJATYWY USTAWODAWCZE – UCHWALONO W FORMIE USTAWY (Y)	SPOSÓB PROCEDOWANIA SEJMU (X)		SUMA
	Nie uchwalono żadnej poprawki do projektu ustawy	Uchwalono poprawki do projektu ustawy	
Bez braków formalnych	3	3	6
Wystąpienie braków formalnych	1	6	7
Suma	4	9	13

Źródło: Opracowanie własne.

Zaobserwowano bardzo wysoką korelację pomiędzy obywatelskimi inicjatywami ustawodawczymi, podczas procedowania których Sejm nie uchwaliał żadnej poprawki, a niewystąpieniem braków formalnych – współczynnik

Yule'a-Kendalla ($Q = 0,71$) i współczynnik zbieżności korelacyjnej Bykowskiego ($W = 0,83$). Z kolei badając wskazaną korelację z zastosowaniem pozostałych współczynników zaobserwowano korelację przeciętną: współczynnik Y-Yule'a ($Y = 0,42$) oraz współczynnik Pearsona-Bravaisa ($V = 0,39$).

Ad. 8)

Tabela 5.20. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze skutecznie procedowane przez Sejm III–VIII kadencji według czasu rozpatrywania projektów

SKUTECZNE OBYWATELSKIE INICJATYWY USTAWODAWCZE – UCHWALONO W FORMIE USTAWY (Y)	DŁUGOŚĆ PROCEDOWANIA SEJMU (X)		SUMA
	Czas rozpatrywania w Sejmie do sześciu miesięcy	Czas rozpatrywania w Sejmie od siedmiu miesięcy wzwyż	
Wystąpienie braków formalnych	3	4	7
Bez braków formalnych	3	3	6
Suma	6	7	13

Źródło: Opracowanie własne.

Zaobserwowano słabą korelację pomiędzy obywatelskimi inicjatywami ustawodawczymi, nad którymi Sejm procedował siedem miesięcy lub dłużej, a wystąpieniem braków formalnych: współczynnik Yule'a-Kendalla ($Q = -0,14$). Zastosowanie pozostałych współczynników wykazało jednoznaczne wskazanie na nikłą zbieżność: współczynnik zbieżności korelacyjnej Bykowskiego ($W = -0,08$), współczynnik Y-Yule'a ($Y = -0,07$) oraz współczynnik Pearsona-Bravaisa ($V = -0,07$).

Ad. 9)

Trzy inicjatywy nie zostały uwzględnione w badaniach, ponieważ powodem ich nieskuteczności było wycofanie przez wnioskodawcę projektu ustawy, a zatem nie miało to bezpośredniego związku z praktyką polityczną Sejmu. Inicjatywy podzielono na trzy kategorie: edukacyjno-zdrowotne, ustrojowo-polityczne oraz społeczno-kulturowe. Zbadano 24 obywatelskie inicjatywy ustawodawcze zakwalifikowane do kategorii edukacyjno-zdrowotnych złożone do Sejmu podczas trwania od III do VIII kadencji (lata 1999–2019) z uwagi na wystąpienie braków formalnych (zob. tab. 5.21).

Tabela 5.21. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze edukacyjno-zdrowotne wniesione do Sejmu III–VIII kadencji, które uzyskały 100 tys. podpisów

L.P.	TYTUŁ PROJEKTU USTAWY	NR DRUKU SEJMOWEGO	WYSTĄPIENIE BRAKÓW FORMALNYCH	SKUTECZNOŚĆ
1.	Ustawa o zmianie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw oraz ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach	579	Tak	Uchwalony w formie ustawy
2.	Ustawa o zmianie ustawy Karta Nauczyciela	2803	Nie	Uchwalony w formie ustawy
3.	Ustawa o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne, ustawy o izbach aptekarskich oraz ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo farmaceutyczne, ustawę o wyrobach medycznych oraz ustawę o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych	2088; 2633	Tak	Uchwalony w formie ustawy
4.	Ustawa o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego	605	Nie	Uchwalony w formie ustawy
5.	Ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych	1204	Tak	Uchwalony w formie ustawy
6.	Ustawa o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw	2953	Nie	Uchwalony w formie ustawy
7.	Ustawa o zmianie ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży oraz niektórych innych ustaw	4222	Tak	Odrzucony w głosowaniu
8.	Ustawa o zmianie ustawy o systemie oświaty i ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw	4588; 27	Nie	Odrzucony w głosowaniu
9.	Ustawa o zmianie ustawy o systemie oświaty	895	Nie	Odrzucony w głosowaniu

L.P.	TYTUŁ PROJEKTU USTAWY	NR DRUKU SEJMOWEGO	WYSTĄPIENIE BRAKÓW FORMALNYCH	SKUTECZNOŚĆ
10.	Ustawa o zmianie ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży	1654	Nie	Odrzucony w głosowaniu
11.	Ustawa o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw	3177	Nie	Odrzucony w głosowaniu
12.	Ustawa o zmianie ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży oraz niektórych innych ustaw	3806	Nie	Odrzucony w głosowaniu
13.	Ustawa o zmianie ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, Ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży oraz ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny	784	Nie	Odrzucony w głosowaniu
14.	Ustawa o prawach kobiet i świadomym rodzicielstwie	830	Nie	Odrzucony w głosowaniu
15.	Ustawa o prawach kobiet i świadomym rodzicielstwie	2060	Nie	Odrzucony w głosowaniu
16.	Ustawa o zmianie ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi	2796	Nie	Odrzucony w głosowaniu
17.	Ustawa o Fundacji Edukacji Narodowej	2397	Nie	Dyskontynuacja w pracy komisji sejmowej
18.	Ustawa o zmianie ustawy o zawodach pielęgniarzy i położnej	1576; 197	Tak	Dyskontynuacja w pracy komisji sejmowej
19.	Ustawa o Finansowaniu Świadczeń Opieki Zdrowotnej	3550; 177	Tak	Dyskontynuacja w pracy komisji sejmowej
20.	Ustawa o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego	3374; 21	Tak	Dyskontynuacja w pracy komisji sejmowej

L.P.	TYTUŁ PROJEKTU USTAWY	NR DRUKU SEJMOWEGO	WYSTĄPIENIE BRAKÓW FORMALNYCH	SKUTECZNOŚĆ
21.	Ustawa o zmianie ustawy o ochronie przyrody	3727; 23	Tak	Dyskontynuacja w pracy komisji sejmowej
22.	Ustawa o ochronie zwierząt	4616; 26	Tak	Dyskontynuacja w pracy komisji sejmowej
23.	Ustawa o zmianie ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych oraz ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty	2088; 25	Nie	Dyskontynuacja w pracy komisji sejmowej
24.	Ustawa o zawodzie fizjoterapeuty	3813; 29	Nie	Dyskontynuacja w pracy komisji sejmowej

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 5.22. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze edukacyjno-zdrowotne wniesione do Sejmu III–VIII kadencji, które uzyskały 100 tys. podpisów

SKUTECZNOŚĆ PODJĘTYCH OBYWATELSKICH INICJATYW USTAWODAWCZYCH (Y)	JAKOŚĆ PRZYGOTOWANIA OBYWATELSKICH INICJATYW USTAWODAWCZYCH (X)		SUMA
	Wystąpienie braków formalnych	Bez braków formalnych	
Skuteczne – uchwalono w formie ustawy	3	3	6
Nieskuteczne	6	12	18
Suma	9	15	24

Źródło: Opracowanie własne.

Zaobserwowano przeciętną korelację pomiędzy obywatelskimi inicjatywami ustawodawczymi, które posiadały braki formalne, a ich skutecznością: współczynnik Yule’a-Kendalla ($Q = 0,33$). Badając wskazaną korelację z zastosowaniem współczynników Y-Yule’a odnotowano korelację słabą ($Y = 0,17$), współczynnik zbieżności korelacyjnej Pearsona-Bravaisa ($V = 0,15$) oraz współczynnik zbieżności korelacyjnej Bykowskiego ($W = 0,25$).

Ad. 10)

Tabela 5.23. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze ustrojowo-polityczne wniesione do Sejmu III–VIII kadencji, które uzyskały 100 tys. podpisów

L.P.	TYTUŁ PROJEKTU USTAWY	NR DRUKU SEJMOWEGO	WYSTĄPIENIE BRAKÓW FORMALNYCH	SKUTECZNOŚĆ
1.	Ustawa o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju	1455	Tak	Uchwalony w formie ustawy
2.	Ustawa o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, w związku z wprowadzeniem parytetu płci na listach kandydatów	2713	Nie	Uchwalony w formie ustawy
3.	Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks karny	2249	Tak	Odrzucony w głosowaniu
4.	Ustawa o działalności spółdzielni mieszkaniowych	3317	Tak	Odrzucony w głosowaniu
5.	Ustawa o zachowaniu przez Państwo Polskie większościowego pakietu akcji Grupy Lotos S.A.	4634; 24	Tak	Odrzucony w głosowaniu
6.	Ustawa o okręgach sądowych sądów powszechnych oraz o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych	804	Tak	Odrzucony w głosowaniu
7.	Ustawa o zmianie ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny	2654	Nie	Odrzucony w głosowaniu
8.	Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw	3248	Nie	Odrzucony w głosowaniu
9.	Ustawa o zakazie promowania przemocy w środkach masowego przekazu	2918; 4	Tak	Dyskontynuacja w pracy komisji sejmowej

L.P.	TYTUŁ PROJEKTU USTAWY	NR DRUKU SEJMOWEGO	WYSTĄPIENIE BRAKÓW FORMALNYCH	SKUTECZNOŚĆ
10.	Ustawa – Kodeks karny	775; 430	Tak	Dyskontynuacja w pracy komisji sejmowej
11.	Ustawa o zmianie ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa	2491; 174	Tak	Dyskontynuacja w pracy komisji sejmowej
12.	Ustawa o restrukturyzacji i prywatyzacji Zespołu Elektrociepłowni w Łodzi SA.	3854; 199	Nie	Dyskontynuacja w pracy komisji sejmowej
13.	Ustawa o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego	4639; 19	Tak	Dyskontynuacja w pracy komisji sejmowej
14.	Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego	848; 24	Nie	Dyskontynuacja w pracy komisji sejmowej
15.	Ustawa o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług	3764; 198	Tak	Odrzucono projekt z uwagi na niezgodność z prawem UE

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 5.24. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze ustrojowo-polityczne wniesione do Sejmu III–VIII kadencji, które uzyskały 100 tys. podpisów

SKUTECZNOŚĆ PODJĘTYCH OBYWATELSKICH INICJATYW USTAWODAWCZYCH (Y)	JAKOŚĆ PRZYGOTOWANIA OBYWATELSKICH INICJATYW USTAWODAWCZYCH (X)		SUMA
	Bez braków formalnych	Wystąpienie braków formalnych	
Skuteczne – uchwalono w formie ustawy	1	1	2
Nieskuteczne	4	9	13
Suma	5	10	15

Źródło: Opracowanie własne.

Odnotowano przeciętną korelację pomiędzy obywatelskimi inicjatywami ustawodawczymi, które nie posiadały braków formalnych, a ich skutecznością: współczynnik Yule’a-Kendalla ($Q = 0,38$) i współczynnik zbieżności korelacyjnej Bykowskiego ($W = 0,33$). Badając wskazaną korelację z zastosowaniem współczynnika Y-Yule’a oraz współczynnika zbieżności korelacyjnej Pearsona-Bravaisa odnotowano korelację słabą: odpowiednio ($Y = 0,20$) i ($V = 0,14$).

Ad. 11)

Tabela 5.25. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze społeczno-kulturowe wniesione do Sejmu III–VIII kadencji, które uzyskały 100 tys. podpisów

L.P.	TYTUŁ PROJEKTU USTAWY	NR DRUKU SEJMOWEGO	WYSTĄPIENIE BRAKÓW FORMALNYCH	SKUTECZNOŚĆ
1.	Ustawa o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu	1768; 2420	Tak	Uchwalony w formie ustawy
2.	Ustawa Fundusz Alimentacyjny	3392; 176	Tak	Uchwalony w formie ustawy
3.	Ustawa o zmianie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	3864	Tak	Uchwalony w formie ustawy
4.	Ustawa o ograniczeniu handlu w niedziele	870	Nie	Uchwalony w formie ustawy
5.	Ustawa o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw	3985; 30	Nie	Uchwalony w formie ustawy
6.	Ustawa o przywróceniu Święta Trzech Króli	826	Tak	Odrzucony w głosowaniu
7.	Ustawa o zmianie ustawy o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego	1892; 18	Tak	Odrzucony w głosowaniu

L.P.	TYTUŁ PROJEKTU USTAWY	NR DRUKU SEJMOWEGO	WYSTĄPIENIE BRAKÓW FORMALNYCH	SKUTECZNOŚĆ
8.	Ustawa o przywróceniu dnia wolnego od pracy w Święto Trzech Króli	2063	Nie	Odrzucony w głosowaniu
9.	Ustawa „WOLNA NIEDZIELA” o zmianie ustawy – Kodeks pracy	2133	Tak	Odrzucony w głosowaniu
10.	Ustawa o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin	2294	Nie	Odrzucony w głosowaniu
11.	Ustawa o zmianie ustaw o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin i ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin	2804; 30	Tak	Dyskontynuacja w pracy komisji sejmowej
12.	Ustawa o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw	691; 150	Tak	Dyskontynuacja w pracy komisji sejmowej
13.	Ustawa o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	3178; 17	Tak	Dyskontynuacja w pracy komisji sejmowej
14.	Ustawa o powrocie do Rzeczypospolitej osób pochodzenia polskiego zesłanych i deportowanych przez władze Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich	3605; 22	Tak	Dyskontynuacja w pracy komisji sejmowej
15.	Ustawa o zmianie ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę	4614; 28	Nie	Dyskontynuacja w pracy komisji sejmowej

L.P.	TYTUŁ PROJEKTU USTAWY	NR DRUKU SEJMOWEGO	WYSTĄPIENIE BRAKÓW FORMALNYCH	SKUTECZNOŚĆ
16.	Ustawa o zmianie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, a także niektórych innych ustaw	2699; 27	Nie	Dyskontynuacja w pracy komisji sejmowej
17.	Ustawa o ustanowieniu 17 października Dniem Sprzedaży Bezpośredniej	3812; 28	Nie	Dyskontynuacja w pracy komisji sejmowej

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 5.26. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze społeczno-kulturowe wniesione do Sejmu III–VIII kadencji, które uzyskały 100 tys. podpisów

SKUTECZNOŚĆ PODJĘTYCH OBYWATELSKICH INICJATYW USTAWODAWCZYCH (Y)	JAKOŚĆ PRZYGOTOWANIA OBYWATELSKICH INICJATYW USTAWODAWCZYCH (X)		SUMA
	Wystąpiły braki formalne	Bez braków formalnych	
Skuteczne – uchwalono w formie ustawy	3	2	5
Nieskuteczne	7	5	12
Suma	10	7	17

Źródło: Opracowanie własne.

Przeprowadzona analiza wskazała na nikłą korelację pomiędzy obywatelskimi inicjatywami ustawodawczymi, które nie posiadały braków formalnych, a ich skutecznością: współczynnik Yule’a-Kendalla ($Q = 0,03$), współczynnik zbieżności korelacyjnej Pearsona-Bravaisa ($V = 0,02$) oraz współczynnik Y-Yule’a ($Y = 0,02$). Badając wskazaną korelację z zastosowaniem współczynnika zbieżności korelacyjnej Bykowskiego zauważono nikłą korelację pomiędzy obywatelskimi inicjatywami ustawodawczymi, które posiadały braki formalne, a ich skutecznością ($W = -0,06$).

5.3. Podsumowanie

W trakcie przeprowadzonych na potrzeby niniejszej monografii badań naukowych wykorzystano szereg metod interdyscyplinarnych charakterystycznych dla pokrewnych dyscyplin naukowych. Użyto metody analizy i krytyki piśmiennictwa oraz metody tablic korelacyjnych. W zakresie analizy zgromadzonych danych posłużono się również wybranymi miernikami statystycznymi w postaci: współczynnika korelacji liniowej Pearsona, współczynnika Y-Yule'a, współczynnika Yule'a-Kendalla, współczynnika zbieżności korelacyjnej Pearsona-Bravaisa oraz współczynnika zbieżności korelacyjnej Bykowskiego. Etap procesu badawczego obejmował konceptualizację, realizację badań własnych oraz ich finalizację.

Badając obywatelskie inicjatywy ustawodawcze wniesione w trakcie trwania od III do VIII kadencji Sejmu z zastosowaniem współczynnika korelacji liniowej Pearsona otrzymano następujące wnioski. Niezależnie od badanej próby (182 lub 171 obywatelskich inicjatyw ustawodawczych) wyniki przeprowadzonej analizy świadczą o zbliżonej sile dodatniej korelacji liniowej Pearsona pomiędzy liczbą zawiązanych komitetów obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej a liczbą, skutecznych oraz nieskutecznych, obywatelskich inicjatyw ustawodawczych. Otrzymany wynik świadczy o liniowej zależności pomiędzy badanymi zmiennymi. Badając obywatelskie inicjatywy ustawodawcze z zastosowaniem metody tablic korelacyjnych otrzymano wyniki wskazujące na znaczny poziom korelacji, zgodnie ze skalą właściwą dla współczynnika korelacji liniowej Pearsona. Potwierdzono więc oczekiwany kierunek, zgodnie z wynikami uzyskanymi po zastosowaniu współczynnika korelacji liniowej Pearsona, w zależności od liczebności próby.

Odnosząc się do problemu badawczego stawiającego pytanie o to, **jaka występuje zależność pomiędzy liczbą zawiązanych komitetów a liczbą skutecznych i nieskutecznych obywatelskich inicjatyw ustawodawczych**, należy wskazać, że wraz ze wzrostem liczby komitetów obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej zaobserwowano zależność liniową, zarówno w przypadku inicjatyw skutecznych, jak i nieskutecznych. W przypadku inicjatyw nieskutecznych zależność ta jest jednak silniejsza niż ta odnotowana wobec inicjatyw skutecznych.

W przeprowadzonych badaniach wykorzystano współczynniki: Y-Yule'a (Y), Yule'a-Kendalla (Q), Pearsona-Bravaisa (V) oraz Bykowskiego (W). Badania podjętych inicjatyw ustawodawczych zostały przeprowadzone w kilku etapach, z uwzględnieniem czynnika wpływającego na ich skuteczność. Zaobserwowano przeciętną lub słabą korelację pomiędzy inicjatywami ludowymi złożonymi w trakcie trwania rządów PO-PSL a ich skutecznością. Niemniej jednak odnotowano wysoką lub przeciętną zależność pomiędzy obywatelskimi inicjatywami

ustawodawczymi nieposiadającymi braków formalnych a ich odrzuceniem w głosowaniu po pierwszym czytaniu. Wskazuje się na słabą lub nikłą korelację pomiędzy obywatelskimi inicjatywami ustawodawczymi nieposiadającymi braków formalnych, skierowanymi po pierwszym czytaniu do pracy w komisji, a ich skutecznością.

Na skuteczność wpływa natomiast głosowanie w sposób jednomyślny partii lub koalicji rządzącej: badania wykazały bowiem w tym względzie korelację bardzo wysoką oraz wysoką. Co ciekawe, jednomyślność głosowania za przyjęciem projektu ustawy jest na tyle wysoka, że wystąpienie braków formalnych bądź ich niewystąpienie wpływa na uchwalenie ustawy jedynie przeciętnie lub słabo. Jakość przygotowanych projektów inicjatywy ludowej (niewystąpienie braków formalnych) wpływa na uchwalenie ustawy przez Sejm bez wniesienia poprawek do projektu: wykorzystując wskazane współczynniki zaobserwowano korelację na poziomie bardzo wysokim lub przeciętnym. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze zbadano także pod kątem czasu procedowania Sejmu nad projektem ustawy, jednakże korelacja pomiędzy wystąpieniem braków formalnych a długością rozpatrywania przez Sejm projektów jest słaba lub nikła.

Nawiązując do problemu badawczego stawiającego pytanie o to, **jaki związek istnieje pomiędzy praktyką polityczną Sejmu RP a skutecznością obywatelskich inicjatyw ustawodawczych**, należy zwrócić uwagę na trzy podstawowe czynniki. Po pierwsze, praktyka polityczna Sejmu wpływa na skuteczność obywatelskich inicjatyw ustawodawczych poprzez odrzucanie projektów dobrych jakościowo już w pierwszym czytaniu. Po drugie, jednomyślność głosowania partii lub koalicji rządzącej wpływa na skuteczność projektów inicjatywy ludowej niezależnie od posiadania przez nie braków formalnych lub przedłożenia projektów poprawnych jakościowo. Po trzecie zaś, w przypadku inicjatyw przygotowanych bez braków formalnych oraz woli Sejmu do uchwalenia tychże projektów istnieje duże prawdopodobieństwo uchwalenia ustawy bez nanoszenia przez Sejm poprawek.

Odnosząc się do problemu badawczego stawiającego pytanie o to, **jakiego rodzaju zależność występuje pomiędzy skutecznością a jakością przygotowania obywatelskich inicjatyw ustawodawczych funkcjonujących w obszarach: społeczno-kulturowym, ustrojowo-politycznym oraz edukacyjno-zdrowotnym**, wskazuje się na przeciętną lub słabą zależność między obywatelskimi inicjatywami ustawodawczymi zakwalifikowanymi do kategorii edukacyjno-zdrowotnych oraz ustrojowo-politycznych posiadającymi braki formalne a ich skutecznością. Badając inicjatywy ludowe zakwalifikowane do kategorii społeczno-kulturowych zaobserwowano nikłą korelację pomiędzy wystąpieniem braków formalnych a ich skutecznością. Ustalono zatem, że niezależnie od obranej

kategorii spraw zawartych w projekcie inicjatywy ludowej wystąpienie braków formalnych nie wpływa w sposób istotny na skuteczność obywatelskich inicjatyw ustawodawczych.

Finalizując proces badawczy podjęto się próby weryfikacji hipotez badawczych sformułowanych na wstępie rozważań. Postawiona hipoteza badawcza będąca myślą przewodnią niniejszej publikacji, stanowiąca, że **aktywność obywateli przejawiająca się partycypacją w demokracji bezpośredniej poprzez obywatelską inicjatywę ustawodawczą wpływa na jakość społeczeństwa obywatelskiego w Polsce**, została zweryfikowana pozytywnie. Druga z postawionych hipotez badawczych, mówiąca o tym, że **istnieje ścisły związek pomiędzy czynnikami charakteryzującymi projekty obywatelskich inicjatyw ustawodawczych, tj.: czasem przewidzianym na uzyskanie poparcia danego projektu a liczbą inicjatyw skutecznie wniesionych do Sejmu; liczbą składanych projektów w stosunku do liczby projektów zakończonych niepowodzeniem; jakością przygotowania obywatelskich inicjatyw ustawodawczych a ich skutecznością**, również została zweryfikowana pozytywnie.

Zakończenie

Pomimo dużego zainteresowania wykonywaniem inicjatywy obywatelskiej ze strony uprawnionych do niego podmiotów oraz częstego podejmowania dążących do niego działań, realizacja tego prawa napotyka w Polsce na wiele przeszkód, wynikających choćby z regulacji prawnej bądź częstego braku woli politycznej ze strony organów państwa. Podejmowane inicjatywy w zdecydowanej większości przypadków nie przynoszą oczekiwanych efektów, pomimo ogromnego wysiłku wkładanego w skuteczne wnoszenie projektów⁶⁵⁵. Obecnie inicjatywa ludowa jest więc mało skuteczna, ponieważ jej konstrukcja normatywna nie służy uruchamianiu sprawnego i jednocześnie efektywnego ustawodawstwa. Należy zatem wprowadzić pewne zmiany legislacyjne, aby zwiększyć wpływ obywateli na proces ustawodawczy⁶⁵⁶. Inicjatywa obywatelska jako narzędzie demokracji oddolnej powinna mieć charakter kreujący i innowacyjny. Będąc instrumentem oddolnym wychodzi ona od społeczeństwa, jej rezultatem powinno więc być bezprogowe i wiążące referendum, w którym społeczeństwo miałoby ostateczny głos decyzyjny⁶⁵⁷.

Rozważenia wymaga ponadto wydłużenie trzymiesięcznego terminu na zebranie 100 tys. podpisów pod przygotowanym projektem ustawy. Praktyka wskazuje, że jest to termin zdecydowanie zbyt krótki, co uniemożliwia obywatelom skuteczne występowanie z inicjatywą ustawodawczą⁶⁵⁸. Proponuje się wydłużenie okresu na zbieranie wymaganej liczby podpisów do pięciu miesięcy oraz obarczenie organów państwowych obowiązkiem pomocy komitetom przy sporządzaniu uzasadnienia projektu, zwłaszcza w zakresie oceny przewidywanych skutków regulacji⁶⁵⁹. W odróżnieniu do innych wnioskodawców (np. Rady Ministrów lub Prezydenta RP) komitety obywatelskie samodzielnie nie dysponują bowiem odpowiednim i profesjonalnym aparatem urzędniczym. Przyjęcie takiego

⁶⁵⁵ A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M. Herrmann, *Inicjatywa...*, op. cit., s. 63.

⁶⁵⁶ M. Borkowski, B. Przywora, *Obywatelska...*, op. cit., s. 30.

⁶⁵⁷ M. Matyja, *Koncepcja...*, op. cit., s. 157.

⁶⁵⁸ M. Borkowski, B. Przywora, *Obywatelska...*, op. cit., s. 31.

⁶⁵⁹ M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, *Postępowanie...*, op. cit., s. 158.

rozwiązania mogłoby zatem ułatwić komitetom przygotowywanie uzasadnień zgłaszanych przez nie projektów ustaw w sposób profesjonalny⁶⁶⁰.

Na uwagę zasługuje również sugestia wydłużenia terminu na zebranie podpisów do minimum 12 miesięcy⁶⁶¹. Inną propozycją jest wprowadzenie możliwości zawieszenia biegu zbierania podpisów w szczególnie uzasadnionych okolicznościach⁶⁶². Refleksji wymaga również zwiększenie liczby podpisów do 500 tys. oraz wydłużenie okresu na ich zbieranie do 18 miesięcy, aby możliwe było przeprowadzenie akcji agitacyjnej w różnych środowiskach społecznych i politycznych⁶⁶³. W dobie cyfryzacji można również zastanowić się nad systemem zbierania deklaracji on-line, za pośrednictwem Internetu. Przewiduje się dwie podstawowe korzyści płynące z tego rozwiązania, a mianowicie większą dynamikę procesów społecznych oraz mocniejszą presję obywateli na prawodawcę⁶⁶⁴. Rozważenia wymaga także kwestia uprawnienia komitetów do korzystania z dostępu do mediów publicznych (np. do nieodpłatnych audycji w programach publicznych nadawców telewizyjnych i radiowych bądź do bezpłatnego czasu antenowego na debatę dotyczącą tematyki danej inicjatywy ludowej)⁶⁶⁵.

Istotnej zmianie należałoby poddać przygotowywanie oceny skutków regulacji, która jest dokonywana w doniesieniu do projektów ustaw, zwłaszcza na etapie wnoszenia poprawek podczas prac ustawodawczych. Praktyka pokazuje, że odbiorca oceny skutków regulacji niejednokrotnie nie wie, jakie i którym podmiotom prywatnym korzyści finansowe ma przynieść nowa regulacja. Wątpliwości równie często dotyczą podmiotu mającego ponieść koszty wynikające z wdrożenia projektowanych rozwiązań, a także ich wysokości. Można zatem zgodzić się ze zdaniem, iż „[b]iorąc to pod uwagę, nie sposób oprzeć się refleksji, że taki stan regulacji dotyczących oceny skutków regulacji jest zabiegiem celowym, który służy w pewnym stopniu ukrywaniu przed opinią publiczną rzetelnych informacji na temat kosztów całkowitych ustaw”⁶⁶⁶.

Refleksji wymaga ponadto całkowite wyłączenie zasady dyskontynuacji⁶⁶⁷. Obecnie Sejm następnej kadencji (następującej po kadencji, w której wniesiono

⁶⁶⁰ M. Borkowski, B. Przywora, *Obywatelska...*, op. cit., s. 30. Por. A. Ryteł-Warzocha, P. Uziębło, M. Herrmann, *Inicjatywa...*, op. cit., s. 39.

⁶⁶¹ B. Leśnodorski, M. Ślusarek, *Referendum...*, op. cit., s. 7.

⁶⁶² A. Ryteł-Warzocha, P. Uziębło, M. Herrmann, *Inicjatywa...*, op. cit., s. 89.

⁶⁶³ M. Matyja, *Koncepcja...*, op. cit., s. 157.

⁶⁶⁴ M. Borkowski, B. Przywora, *Obywatelska...*, op. cit., s. 31.

⁶⁶⁵ A. Ryteł-Warzocha, P. Uziębło, M. Herrmann, *Inicjatywa...*, op. cit., s. 89.

⁶⁶⁶ M. Borkowski, B. Przywora, *Obywatelska...*, op. cit., s. 30.

⁶⁶⁷ Szerzej: J. Mordwiłko et al., *W sprawie dyskontynuacji prac nad obywatelskim projektem ustawy wniesionym w danej kadencji Sejmu, a nierozpatrzoną w następnej kadencji Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” nr 1/2006, s. 104–110.

projekt) jest zobowiązany do rozpatrzenia projektu, lecz nie ma obowiązku ukończenia prac nad nim. Jeśli zaś prace nie zostaną zakończone, inicjatywa ustawodawcza obywateli zwyczajnie przepada. Zasada dyskontynuacji jest więc połowicznie skuteczna, obejmując jedynie kadencję następującą bezpośrednio po kadencji, w której projekt wniesiono. W związku z tym proponuje się kontynuację prac nad obywatelskim projektem ustawy nie tylko w najbliższej kadencji Sejmu, lecz także w kadencjach kolejnych, bez żadnych ograniczeń⁶⁶⁸. Wydaje się jednak, że brak ograniczeń może spowodować jedynie nasilenie problemu przedłużających się w nieskończoność prac parlamentarnych.

Podobnie może być również w przypadku projektu obywatelskiego znajdującego się w fazie prac senackich lub rozpatrywania poprawek Senatu przez Sejm w momencie, gdy kadencja Sejmu się zakończy. W wyniku dyskontynuacji prac parlamentarnych taka sytuacja oznacza negatywne zamknięcie procesu ustawodawczego, i tym samym ustawa jest pozbawiona możliwości wejścia w życie. Ryzyko jej wystąpienia jest zaś duże, bowiem Sejm nie jest ograniczony czasowo w kwestii rozpoznania stanowiska Senatu w sprawie ustawy uchwalonej uprzednio przez Sejm. Może więc dojść do politycznej kalkulacji pozwalającej na skuteczne eliminowanie projektów obywatelskich, co do których nie ma interesu politycznego związanego z przyjęciem projektu, a jednocześnie niezręcznie jest go odrzucić. Wprawdzie pojawił się senacki projekt ustawy wprowadzającej zmiany w tym względzie, jednak pomimo pozytywnej rekomendacji komisji nie doczekał się on uchwalenia w okresie trzech lat i padł ofiarą wspomnianej dyskontynuacji⁶⁶⁹.

Obecnie nie przewiduje się obowiązku zakończenia prac legislacyjnych w konkretnym terminie ani innych szczegółowych wymogów z zakresu dalszego przebiegu procesu legislacyjnego⁶⁷⁰. Konieczne jest zatem wprowadzenie choćby orientacyjnych ram procesu legislacyjnego w zakresie obywatelskich projektów ustaw⁶⁷¹. Warto byłoby również ustanowić obowiązek przeprowadzenia wysłuchania publicznego po ukończeniu pierwszego czytania projektu⁶⁷². Obecnie przeprowadzenie wysłuchania publicznego jest fakultatywne, gdyż zależy od decyzji komisji, w której jest rozpatrywany dany projekt⁶⁷³. Obligatoryjne wy-

⁶⁶⁸ M. Borkowski, B. Przywora, *Obywatelska...*, op. cit., s. 31. Por. B. Leśnodorski, M. Ślusarek, *Referendum...*, op. cit., s. 7.

⁶⁶⁹ A. Rytel-Warzocha, P. Uziębło, M. Herrmann, *Inicjatywa...*, op. cit., s. 54–55.

⁶⁷⁰ M. Borkowski, B. Przywora, *Obywatelska...*, op. cit., s. 31.

⁶⁷¹ B. Leśnodorski, M. Ślusarek, *Referendum...*, op. cit., s. 8.

⁶⁷² M. Borkowski, B. Przywora, *Obywatelska...*, op. cit., s. 31; B. Leśnodorski, M. Ślusarek, *Referendum...*, op. cit., s. 8.

⁶⁷³ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r..., op. cit, art. 70a ust. 1–2.

śłuchanie publiczne inicjatyw ludowych każdorazowo umożliwiałoby natomiast obywatelom (poza wnioskodawcami) zaprezentowanie poglądów na temat konkretnego projektu ustawy. Takie rozwiązanie może również ograniczyć pochopne odrzucanie projektów już w pierwszym czytaniu⁶⁷⁴.

Kolejną kwestią wartą rozważenia jest możliwość wprowadzenia przez komitet poprawek lub wycofania projektu do czasu zakończenia drugiego czytania⁶⁷⁵. Proponuje się wprowadzenie zakazu odrzucania obywatelskich projektów ustaw w pierwszym czytaniu, który zmuszałby parlamentarzystów do podejmowania prac merytorycznych nad projektem⁶⁷⁶. Przyjęcie aktu prawnego będącego następstwem inicjatywy ludowej powinno skutkować zarządzeniem referendum. W przypadku, gdy obywatele są pozbawieni tej możliwości, inicjatywa ludowa staje się instytucją o pozornym i ograniczonym charakterze decyzyjnym oraz kreacyjnym. Wówczas można ją identyfikować bardziej ze swoistym prawem petycji niż z klasyczną instytucją demokracji bezpośredniej⁶⁷⁷.

Poza wskazanymi propozycjami zawartymi w literaturze przedmiotu potrzebę nowelizacji przepisów o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli dostrzeżono również w Sejmie. W projekcie ustawy o zmianie Konstytucji RP dnia 17 czerwca 2013 r. autorstwa posłów opozycji (PiS) zaproponowano, aby artykuł 118 ust. 2 otrzymał nowe brzmienie: „Inicjatywa ustawodawcza przysługuje również grupie co najmniej 100.000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Pełnomocnikowi komitetu który zgłasza obywatelski projekt ustawy przysługują te same prawa co innym wnioskodawcom projektów ustaw. Projekt ustawy zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej nie może być odrzucony w pierwszym czytaniu i nie obowiązuje w jego przypadku zasada dyskontynuacji prac parlamentu. Tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa”.

Jednak najważniejsze zmiany zaproponowano w odniesieniu do artykułu 235 ust. 1 Konstytucji, proponując co następuje: „Projekt ustawy o zmianie Konstytucji może przedłożyć co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat, grupa co najmniej 1.000.000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu”⁶⁷⁸. Ustawa została odrzucona już w pierwszym czytaniu 23 października 2013 r. (221 głosów za odrzuceniem projektu, 216 przeciw oraz trzy głosy wstrzymu-

⁶⁷⁴ M. Borkowski, B. Przywora, *Obywatelska...*, op. cit., s. 31.

⁶⁷⁵ A. Ryteł-Warzocho, P. Uziębło, M. Herrmann, *Inicjatywa...*, op. cit., s. 89.

⁶⁷⁶ B. Malewski, *Czy obywatelska...*, op. cit., s. 24.

⁶⁷⁷ M. Jabłoński, *Rola...*, op. cit., s. 20.

⁶⁷⁸ Projekt Ustawy o zmianie Konstytucji RP z dnia 17 czerwca 2013 r., druk nr 1646, Sejm VII kadencji, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/090CADFFCBB8oDD5C1257BD4004699B5/%24File/1646.pdf> [14.10.2021].

jące się)⁶⁷⁹. Propozycje zawarte w projekcie miały na celu umocnienie statusu obywatelskiego projektu ustawy poprzez zrównanie uprawnień pełnomocnika komitetu z pozostałymi wnioskodawcami projektów ustaw, konieczność procedowania nad projektem co najmniej do etapu następującego po pierwszym czytaniu oraz rezygnację z dotychczasowej zasady dyskontynuacji. Najdalej idącą propozycją było przyznanie obywatelom uprawnienia do zmiany Konstytucji RP, czego do tej pory nie przewidywała ustawa zasadnicza. Niestety podczas VIII i IX kadencji Sejmu, kiedy władzę przejął PiS, nie wrócono już do pomysłu nowelizacji przepisów ustawy o inicjatywie ludowej przedstawianego w VII kadencji ze stanowiska opozycji.

Tematyką nowelizacji przepisów o inicjatywie ludowej zajmuje się obecnie Instytut Spraw Obywatelskich, który proponuje uchylenie w całości aktualnie obowiązującej Ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2120) i przedstawia swój projekt ustawy o obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej. Do najważniejszych zapisanych w nim propozycji, które nie znajdują się w dotychczasowej ustawie, należą:

- „wskazanie pełnomocnika finansowego komitetu, jeżeli komitet ma pozyskiwać i wydatkować środki finansowe” (art. 6 ust. 1 pkt. 4 projektu);
- możliwość skorzystania przez pełnomocnika komitetu z „bezpłatnej pomocy prawnej w zakresie zredagowania projektu pod względem legislacyjno-prawnym” ze względu na miejsce siedziby komitetu (art. 7 ust. 2 projektu);
- niemożność wydania postanowienia o odmowie przyjęcia projektu z uwagi na „niedostateczne przedstawienie skutków finansowych wykonania ustawy stanowiącej jej przedmiot lub innych informacji wymaganych w przepisach regulujących zakres treści uzasadnienia, jeżeli wymaga to danych, do których komitet nie posiada dostępu” (art. 8 ust. 7 projektu);
- wydłużenie okresu prowadzenia kampanii promocyjnej i zbierania podpisów poparcia do sześciu miesięcy (art. 12 ust. 1 projektu);
- możliwość zawieszenia zbierania podpisów oraz prowadzenia kampanii promocyjnej z uwagi na czasową, istotnie ograniczającą te działania przeszkodę (art. 12 ust. 2 projektu);
- wprowadzenie elektronicznej deklaracji poparcia, z zachowaniem alternatywnej formy papierowej wykazu osób popierających projekt (art. 13 ust. 1 projektu);

⁶⁷⁹ Głosowanie nr 19 na 52. posiedzeniu Sejmu dnia 23-10-2013 r., <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=7&nrglosowania=19> [14.10.2021].

- niemożność odrzucenia przez Sejm projektu ustawy w pierwszym czytaniu (art. 21 ust. 2 projektu);
- przeprowadzenie drugiego czytania nie później niż 12 miesięcy od dnia pierwszego czytania lub dnia skierowania projektu do komisji (art. 21 ust. 3 projektu);
- przeprowadzenie trzeciego czytania niezwłocznie, a w przypadku skierowania projektu do komisji nie później niż w terminie sześciu miesięcy od dnia jego nastąpienia (art. 21 ust. 4 projektu);
- możliwość składania przez przedstawiciela wnioskodawcy poprawek do projektu ustawy oraz wycofania projektu, lecz nie później niż do czasu zakończenia drugiego czytania (art. 22 ust. 5–6 projektu)⁶⁸⁰.

Zmiana procedur związanych z wykonywaniem obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej mogłaby wpłynąć na jej skuteczność i efektywność. Konsekwencją tego mogłoby być osłabienie wszechmocnego i wybieranego partyjnie Sejmu, który musiałby się liczyć z nową opozycją w postaci społeczeństwa. Dzięki temu niezadowolenie społeczeństwa lub jego poszczególnych ugrupowań nie przybierałoby formy ulicznych demonstracji, marszów lub protestów publicznych, lecz usankcjonowanego prawnie, pokojowego i umocowanego w systemie politycznym narzędzia protestu. W takiej sytuacji parlament powinien stać się bardziej obywatelski – reprezentować interesy swoich wyborców oraz konsultować pomysły – w obawie przed inicjatywą obywatelską lub wetem ludowym⁶⁸¹.

W tym kontekście wskazuje się na trwający obecnie w Polsce proces budowy społeczeństwa obywatelskiego. Dostrzega się także chęć obywateli do partycypacji w procesie ustawodawczym, niemniej jednak przestarzałe przepisy ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli uniemożliwiają w pełni korzystanie z tego narzędzia demokracji bezpośredniej. Zmian wymaga zatem zarówno sama ustawa, jak i nastawienie do projektów inicjatyw ludowych ze strony partii lub koalicji rządzących. W budowę społeczeństwa obywatelskiego zaangażowani są bowiem nie tylko obywatele, lecz także posłowie, odgrywający w tym procesie istotną rolę.

⁶⁸⁰ Instytut Spraw Obywatelskich, Projekt Ustawy o obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej, https://instytutsprawobywatelskich.pl/wp-content/uploads/2020/12/projekt_ustawy_oiu_2020.pdf [02.II.2021].

⁶⁸¹ M. Matyja, *Koncepcja...*, op. cit., s. 169–170.

Bibliografia

Monografie i rozdziały w monografiach

- Adamczyk A., *Konstytucyjne zasady ustroju politycznego w polskich aktach konstytucyjnych XX wieku* [w:] *Konstytucyjny system władz publicznych*, P. Chmielnicki (red.), Warszawa 2010.
- Aichholzer G., Allhutter D., *Public Policy on eParticipation in Austria* [in:] *Electronic Participation*, A. Macintosh, E. Tambouris (eds.), Springer-Berlin-Heidelberg, 2009.
- Antczak E., *Modelowanie rozwoju gospodarczego miasta* [w:] *EkoMiasto#Gospodarka. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*, A. Nowakowska (red.), Łódź 2016.
- Apanowicz J., *Metodologia ogólna*, Gdynia 2002.
- Babbie E., *Badania społeczne w praktyce*, tłum. W. Betkiewicz et al., A. Kloskowska-Dudzińska (red.), Warszawa 2004.
- Babiński G., *Metodologia a rzeczywistość społeczna. Dylematy badań etnicznych*, Kraków 2004.
- Bäcker R. et al., *Metodologia badań politologicznych*, Warszawa 2016.
- Balicki R., *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniu ustawodawczym*, Wrocław 2001.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012.
- Bierć A., *Proceduralne aspekty tworzenia dobrego prawa* [w:] *Konferencja naukowa „Legislacja w praktyce” (21 lutego 2002 r.)*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (oprac.), Warszawa-Łódź 2002.
- Bobowski Z., *Wybrane metody statystyki opisowej i wnioskowania statystycznego*, Wałbrzych 2004.
- Borski M., *Inicjatywa ludowa jako instytucja dialogu społecznego* [w:] *Jak możliwy jest dialog?*, A. Kamińska, E. Kraus, K. Ślęczka (red.), Sosnowiec, 2014.
- Borski M., Głajcar R., Przywora B., *Postępowanie ustawodawcze w Polsce – prawo, zwyczaje i praktyka*, Sosnowiec-Katowice-Częstochowa, 2015.
- Bożyk S., *Partie polityczne a Sejm RP*, Warszawa 2006.
- Brodziński W., *Sejm i Senat* [w:] *Polskie Prawo Konstytucyjne*, D. Górecki (red.), Warszawa 2015.
- Büchi R., Braun N., Kaufmann B., *Przewodnik po demokracji bezpośredniej w Szwajcarii i nie tylko*, tłum. M. Batelt, Łódź 2013.

- Buczkowski J., *Sejm – Senat – Zgromadzenie Narodowe* [w:] *Prawo konstytucyjne RP (instytucje wybrane)*, J. Buczkowski (red.), Przemyśl-Rzeszów 2012.
- Buczkowski Ł., *Instytucje demokracji bezpośredniej* [w:] *Prawo konstytucyjne RP (instytucje wybrane)*, J. Buczkowski (red.), Przemyśl-Rzeszów, 2012.
- Buttolph Johnson J., Reynolds H.T., Mycoff J.D., *Metody badawcze w naukach politycznych*, tłum. A. Kloskowska-Dudzińska, Warszawa 2010.
- Caldow J., *e-Democracy. Putting Down Global Roots*, New York 2004.
- Chybalski P., *Artykuł 34 ust. 1–7* [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, A. Szmyt (red.), Warszawa 2018.
- Chybalski P., *Artykuł 34 ust. 9* [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, A. Szmyt (red.), Warszawa 2018.
- Chybalski P., *Artykuł 44* [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, A. Szmyt (red.), Warszawa 2018.
- Chybalski P., *Artykuł 47* [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, A. Szmyt (red.), Warszawa 2018.
- Chybalski P., *Artykuł 48* [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, A. Szmyt (red.), Warszawa 2018.
- Chybalski P., *Artykuł 49* [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, A. Szmyt (red.), Warszawa 2018.
- Chybalski P., *Artykuł 51* [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, A. Szmyt (red.), Warszawa 2018.
- Chybalski P., *Artykuł 52* [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, A. Szmyt (red.), Warszawa 2018.
- Chybalski P., *Sejm i Senat – komentarz do art. 118 Konstytucji* [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016.
- Ciapała J., *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999.
- Ciapała J., *Uwagi w sprawie udziału Senatu w stanowieniu ustaw* [w:] *Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu RP*, A. Bisztyga, P. Zientarski (red.), Warszawa 2014.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997.
- Daniel K., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w Słowenii* [w:] *Dylematy badań naukowych w różnych dziedzinach*, S. Ejdys, M. Orłowski, A. Struga (red.), Waleńczów 2019.
- Daniel K., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza we Włoszech* [w:] *Zagadnienia aktualnie poruszane przez młodych naukowców*, K. Piech (red.), Kraków 2019.
- Domańska A., *Zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Polskie Prawo Konstytucyjne*, D. Górecki (red.), Warszawa 2015.
- Drażkiewicz K., *Historia polskiego prawa konstytucyjnego* [w:] *Prawo konstytucyjne*, M. Podsiadło (red.), Warszawa 2010.
- du Vall M., Walecka-Rynduch A., *Netarchia jako propozycja modelu demokracji przyszłości* [w:] *Współczesna przestrzeń polityczna. Ewolucja czy rewolucja?*, M. du Vall, M. Majorek, A. Walecka-Rynduch (red.), Kraków 2011.
- Eckhardt K., *Instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie: dobre praktyki*, W. Skrzydło (red.), Rzeszów-Przemyśl 2013.

- Gajowniczek T., *Elektroniczna demokracja – istota pojęcia i problemy definicyjne*, [w:] *Demokracja a wybory. Współczesne dylematy i wyzwania*, W. Tomaszewski, D.M. Mościcka, A. Jurkun (red.), Olsztyn 2015.
- Garlicki L., *Artykuł 118* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz II*, L. Garlicki, M. Zubik (red.), Warszawa 2001.
- Garlicki L., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz tom II*, Warszawa 2001.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998.
- Garlicki L., *Sejm i Senat artykuł 118* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz II*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2001.
- Garlicki L., *Sejm i Senat artykuł 119* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz II*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2001.
- Garlicki L., *Teza 10 do art. 119* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz II*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2001.
- Gebethner S., *Rola Senatu RP jako drugiej Izby parlamentu w obliczu wyzwań XXI wieku* [w:] *Senat w II i III Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z konferencji zorganizowanej pod patronatem Marszałka Senatu RP prof. Longina Pastusiaka w 80. rocznicę pierwszego posiedzenia Senatu w II RP 27 listopada 2002 r.*, M. Lipińska, R. Stawnicki (red.), Warszawa 2003.
- Gierach E., *Artykuł 36* [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, A. Szmyt (red.), Warszawa 2018.
- Gierach E., *Artykuł 39* [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, A. Szmyt (red.), Warszawa 2018.
- Górecki D., *Przekształcenia w polskim prawie konstytucyjnym* [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, D. Górecki (red.), Warszawa 2015.
- Górski R., *Obywatele decydują, czyli długi marsz* [w:] *Obywatele decydują. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako narzędzie kształtowania postaw obywatelskich*, A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M. Herrmann (red.), Łódź 2012.
- Grabowska S., *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2009.
- Grabowska S., *Inicjatywa ludowa (obywatelska)* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), Warszawa 2009.
- Grabowska S., *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2005.
- Granat M., *Artykuł 71* [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, A. Szmyt (red.), Warszawa 2018.
- Granat M., *Artykuł 73* [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, A. Szmyt (red.), Warszawa 2018.
- Granat M., *Artykuł 75* [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, A. Szmyt (red.), Warszawa 2018.
- Granat M., *Artykuł 76* [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, A. Szmyt (red.), Warszawa 2018.
- Granat M., *Artykuł 78* [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, A. Szmyt (red.), Warszawa 2018.

- Granat M., *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2019.
- Grzybowski M., *Poprawki Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm w świetle Konstytucji RP z 1997 r. i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Stanowienie prawa – kompetencje Senatu w procesie legislacyjnym. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Ustawodawstwa i Praworządności pod patronatem Marszałka Senatu RP Longina Pastusiaka 22 października 2002 r.*, M. Lipińska (red.), Warszawa 2002.
- Gwiżdż A., *Pilny projekt ustawy* [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, J. Trzcíński (red.), Warszawa 1994.
- Jabłoński M., *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej* [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, B. Banaszak, A. Preisner (red.), Warszawa 2002.
- Jabłoński M., *Prawo inicjatywy ustawodawczej* [w:] *Słownik wiedzy o Sejmie*, A. Preisner (red.), Warszawa 2001.
- Jabłoński M., *Rola i znaczenie instytucji demokracji bezpośredniej we współczesnym państwie* [w:] *Instytucje demokracji bezpośredniej w praktyce*, O. Hałub, M. Jabłoński, M. Radajewski (red.), Wrocław 2016.
- Jakubowski W., Zamecki Ł., *Metodologia badań politologicznych* [w:] *Nauki o polityce. Zarys koncepcji dyscypliny*, W. Jakubowski, P. Załęski, Ł. Zamecki (red.), Pułtusk 2013.
- Jamróz L., *Znaczenie podziału władzy jako przejaw praw człowieka we wczesnej myśli liberalnej* [w:] *Państwo i jego instytucje. Konstytucja – sądownictwo – samorząd terytorialny*, R. Balicki, M. Jabłoński (red.), Wrocław 2018.
- Jaskiernia J., *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999.
- Kędziora P., *Podmioty, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza* [w:] *Zarys metodyki pracy legislatora*, A. Malinowski (red.), Warszawa 2009.
- Kędziora P., *Procedura przygotowania projektu ustawy. Postępowanie ustawodawcze na etapie sejmowym* [w:] *Zarys metodyki pracy legislatora*, A. Malinowski (red.), Warszawa 2009.
- Kimla P., *Partycypacja – cienie dogmatu polityki w systemach demokratycznych* [w:] *Partycypacja polityczna*, M. Marczevska-Rytko, D. Maj (red.), Lublin 2020.
- Kowal J., *Statystyka opisowa w zarządzaniu* [w:] *Zarządzanie przedsiębiorcze*, Z. Knecht (red.), Wrocław 2011.
- Kryszewski G., *Instytucje demokracji bezpośredniej* [w:] *Prawo konstytucyjne*, S. Bożyk (red.), Białystok 2020.
- Kuciński J., *Demokracja bezpośrednia i jej formy w polskich aktach konstytucyjnych* [w:] *Z historii ustroju i konstytucjonalizmu Polski*, D. Makiła (red.), Warszawa 2018.
- Kuciński J., *Konstytucyjny ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.
- Kudej M., *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji*, Katowice 1995.
- Kudej M., *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 2002.
- Lakomy M., *Demokracja 2.0. Interakcja polityczna w nowych mediach*, Kraków 2013.
- Lemańczyk A., *Statystyka... w pigułce*, Poznań 2016.
- Litwin T., *Funkcje Sejmu i Senatu a współczesny polski model dwuizbowości*, Warszawa 2016.
- Ławniczak A., *Sejm i Senat* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, M. Haczowska (red.), Warszawa 2014.
- Maciuk M., Mojak R., *Stosowanie Konstytucji RP w działalności prezydenta* [w:] *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, K. Działocha (red.), Warszawa 2005.

- Maj D., *Netarchia – koncepcja demokracji sieciowej* [w:] *Demokracja elektroniczna. Kontrowersje i dylematy*, M. Marczevska-Rytko (red.), Lublin 2013.
- Makowski G., *Instytucja wysłuchania publicznego w Polsce jako mechanizm partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa* [w:] *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa*, M. Rymśa (red.) Warszawa 2007.
- Marczevska-Rytko M., *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Lublin 2001.
- Marczevska-Rytko M., *Elektroniczny wymiar demokracji. Wybrane kwestie* [w:] *Demokracja elektroniczna. Kontrowersje i dylematy*, M. Marczevska-Rytko (red.), Lublin 2013.
- Markowski R., *Demokracja i demokratyczne innowacje. Z teorii w praktykę*, Warszawa 2014.
- Matyja M., *Koncepcja demokracji oddolnej w Polsce* [w:] *Kulisy polskiej demokracji. obywatel wobec systemu*, J. Kubań, M. Matyja, J. Sanocki (red.), Laupen-Nysa-Warszawa 2019.
- Michalczyk-Włizło M., *Skuteczność obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Sejmie VII kadencji* [w:] *Uwarunkowania demokracji bezpośredniej we współczesnej Europie*, M. Musiał-Karg, A. Stelmach (red.), Poznań 2018.
- Mider D., *Badanie zależności między zmiennymi – miary związku* [w:] *Analiza danych ilościowych dla politologów. Praktyczne wprowadzenie z wykorzystaniem programu GNU PSPP*, D. Mider, A. Marcinkowska (red.), Warszawa 2013.
- Mołdawa T., *Aktywność polityczna obywateli w systemie demokratycznym* [w:] *Społeczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red.), Warszawa 2007.
- Musiał-Karg M., *Czym jest demokracja bezpośrednia?* [w:] *Uwarunkowania i mechanizmy partycypacji politycznej*, M. Rachwał (red.), Poznań 2017.
- Musiał-Karg M., *E-demokracja, e-partycypacja i e-głosowanie, czyli o tym jak zwiększać zaangażowanie obywateli w dobie Internetu* [w:] *Uwarunkowania i mechanizmy partycypacji politycznej*, M. Rachwał (red.), Poznań 2017.
- Naleziński B., *Formy demokracji bezpośredniej* [w:] *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, P. Sarnecki (red.), Warszawa 2014.
- Norris D.F., *Electronic Democracy at the American Grassroots* [in:] *Current Issues and Trends in E-Government Research*, D.F. Norris (ed.), Hershey 2007.
- Nowacki J., *Ustawa w rozumieniu formalnym i materialnym* [w:] *Wstęp do prawoznawstwa*, J. Nowacki, Z. Tobor (red.), Kraków 2002.
- Oniszczyk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000.
- Pająk-Patkowska B., *Aktywność polityczna w teorii demokracji – spór o ideał obywatela* [w:] *Aktywność polityczna i jej przejawy we współczesnych państwach*, J. Jakubowski, B. Pająk-Patkowska (red.), Poznań 2018.
- Pieniążek A., *W sprawie jakości prawa w państwie prawnym* [w:] *Konstytucyjny ustrój państwa*, T. Bojarski, E. Gdulewicz, J. Szreniawski (red.), Lublin 2000.
- Pisz M., *Władza ustawodawcza* [w:] *Prawo konstytucyjne. Kompendium*, R. Piotrowski (red.), Warszawa 2018.
- Piwnicki G., *Meandry demokracji w czasie i przestrzeni* [w:] *Uwarunkowania demokracji przedstawicielskiej we współczesnej Polsce i Europie*, N. Kusa, M. Musiał-Karg, A. Stelmach (red.), Poznań 2018.

- Plecka D., *Kultura polityczna Polaków na przełomie XX i XXI wieku w kontekście politycznych kompetencji obywatelskich* [w:] *System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej. Wybrane aspekty*, D. Plecka et al. (red.), Toruń 2020.
- Porębski L., *Więcej, szybciej, łatwiej. O radościach i smutkach związanych z elektroniczną demokracją* [w:] *Demokracja elektroniczna. Kontrowersje i dylematy*, M. Marczevska-Rytko (red.), Lublin 2013.
- Rachwał M., *Elektroniczna demokracja a partycypacja polityczna obywateli* [w:] *Demokracja elektroniczna. Kontrowersje i dylematy*, M. Marczevska-Rytko (red.), Lublin 2013.
- Rachwał M., *Funkcjonowanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce. Podstawy prawne – praktyka – perspektywy rozwoju*, Poznań 2016.
- Rachwał M., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w Polsce w latach 2001–2005* [w:] *Demokracja bezpośrednia. Wymiar globalny i lokalny*, M. Marczevska-Rytko, A.K. Piasecki (red.), Lublin 2010.
- Radzewicz P., *Artykuł 70a* [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, A. Szmyt (red.), Warszawa 2018.
- Radzewicz P., *Artykuł 70b* [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, A. Szmyt (red.), Warszawa 2018.
- Radzewicz P., *Artykuł 70f* [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, A. Szmyt (red.), Warszawa 2018.
- Rejs P., *Instrumenty demokracji bezpośredniej w Republice Austrii ze szczególnym uwzględnieniem referendum konsultacyjnego* [w:] *Instytucje demokracji bezpośredniej w praktyce*, O. Hałub, M. Jabłoński, M. Radajewski (red.), Wrocław 2016.
- Repel J., *Sejm i Senat* [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, J. Boć (red.), Wrocław 1998.
- Rost A., *Instytucje polskiego prawa konstytucyjnego*, Poznań 2013.
- Rytel-Warzocha A., Uziębło P., *Inicjatywa ustawodawcza obywateli jako instrument bezpośredniej partycypacji społecznej* [w:] *Obywatele decydują. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako narzędzie kształtowania postaw obywatelskich*, A. Rytel-Warzocha, P. Uziębło, M. Herrmann (red.), Łódź 2012.
- Rytel-Warzocha A., Uziębło P., Herrmann M., *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce* [w:] *Obywatele decydują. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako narzędzie kształtowania postaw obywatelskich*, A. Rytel-Warzocha, P. Uziębło, M. Herrmann (red.), Łódź 2012.
- Rytel-Warzocha A., Uziębło P., Hoffmann M., *Obywatele decydują. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako narzędzie kształtowania postaw obywatelskich*, Łódź 2012.
- Sarnecki P., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2005.
- Sawiński Z., *Zastosowania tablic w badaniach zjawisk społecznych*, Warszawa 2010.
- Seredyńska M., *E-partycypacja w Polsce – wyzwanie czy usprawnienie?* [w:] *Partycypacja polityczna*, M. Marczevska-Rytko, D. Maj (red.), Lublin 2020.
- Sielska Z.H., *Współczesne podejście do kapitału społecznego – kreowanie partycypacji obywatelskiej przez media społecznościowe* [w:] *Partycypacja polityczna*, M. Marczevska-Rytko, D. Maj (red.), Lublin 2020.
- Skarbek W.W., *Wybrane zagadnienia metodologii nauk społecznych*, Piotrków Trybunalski 2013.

- Skotnicki K., *Formy demokracji bezpośredniej* [w:] *Polskie Prawo Konstytucyjne*, D. Górecki (red.), Warszawa 2015.
- Skrzydło W., *Prawo konstytucyjne*, Lublin 1996.
- Skrzydło W., *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2008.
- Słownik wiedzy o Sejmie*, A. Preisner (red.), Warszawa 2001.
- Sobczyk M., *Statystyka*, Warszawa 1997.
- Sobczyk M., *Statystyka. Aspekty praktyczne i teoretyczne*, Lublin 2006.
- Starzyńska W., *Statystyka praktyczna*, Warszawa 2005.
- Stawarz-Walat A., *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *System organów państwowych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, H. Zięba-Załucka (red.), Warszawa 2005.
- Sullivan J.V., *Direct Legislation by the Citizenship Through the Initiative and Referendum*, New York 1983.
- Szeliga Z., *Parlament – władza ustawodawcza* [w:] *Organy władzy publicznej w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, Z. Szeliga (red.), Lublin 2006.
- Szepietowska B., *Proces ustawodawczy* [w:] *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Z. Jarosz (red.), Warszawa 2006.
- Szklarski B., *Przywódstwo polityczne a jakość polskiej demokracji* [w:] *Jakość naszej demokracji. Społeczno-kulturowe podstawy polskiego życia publicznego*, B.W. Mach (red.), Warszawa 2012.
- Szmyt A., *Artykuł 34 ust. 8* [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, A. Szmyt (red.), Warszawa 2018.
- Szmyt A., *Uprawnienia przedstawiciela komitetu inicjatywy ustawodawczej obywateli* [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych. T. I*, W. Odrowąż-Sypniewski (red.), Warszawa 2010.
- Szmyt A., *W kręgu prawa konstytucyjnego*, Gdańsk 2019.
- Szmyt A., Patrzałek A., *Pojęcie prawa inicjatywy ustawodawczej* [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, J. Trzeciński (red.), Warszawa 1994.
- Szymanek J., *Druga izba w systemach politycznych państw współczesnych*, [w:] *Senat w tradycji i praktyce ustrojowej Rzeczypospolitej. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Senat Rzeczypospolitej Polskiej we współpracy z Polskim Towarzystwem Historycznym i Polskim Towarzystwem Nauk Politycznych z okazji 90. rocznicy pierwszego posiedzenia Senatu II Rzeczypospolitej 11 grudnia 2012 roku*, M. Narożna, R. Stawicki (oprac.), Warszawa 2013.
- Śpiewak P., *Obietnice demokracji*, Warszawa 2004.
- Tobor Z., *Procedura ustawodawcza* [w:] *Wstęp do prawoznawstwa*, J. Nowacki, Z. Tobor (red.), Kraków 2002.
- Turek W., *Demokracja, kapitalizm, Europa. Refleksje o programie dla Polski*, Warszawa 2019.
- Uziębło P., *Cechy polskiego systemu politycznego rzutujące na tworzenie prawa* [w:] *Pochodzenie, tworzenie i efektywność prawa*, P. Chmielnicki (red.), Warszawa 2014.
- Uziębło P., *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Warszawa 2006.
- Uziębło P., *Zarys procesu ustawodawczego w Polsce* [w:] *Pochodzenie, tworzenie i efektywność prawa*, P. Chmielnicki (red.), Warszawa 2014.

- Wawrzyniak J., *Inicjatywa ustawodawcza – teoria, prawo, praktyka* [w:] *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, J. Wawrzyniak (red.), Warszawa 2005.
- Wawrzyniak J., *Kilka uwag na temat inicjatywy ustawodawczej* [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, L. Garlicki, A. Szmyt (red.), Warszawa 2003.
- Winczorek P., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP w sejmowym postępowaniu legislacyjnym* [w:] *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, K. Działocha (red.), Warszawa 2005.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
- Winczorek P., *Uwaga do art. 119* [w:] *Komentarz do Konstytucji RP*, P. Winczorek (red.), Warszawa 2000.
- Wojtyczek K., *Artykuł 54* [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, A. Szmyt (red.), Warszawa 2018.
- Wójcik S., *Inicjatywy ustawodawcze obywateli. Analiza socjologiczna*, Warszawa 2017.
- Zacher L.W., *Przyszłość demokracji w zglobalizowanym społeczeństwie informacyjnym – gra według reguł i sił* [w:] *Closer to citizens. Wyzwania dla polskiej demokracji w Unii Europejskiej*, W. Bokajło, A. Wiktorska-Święcka (red.), Wrocław 2009.
- Zaleśny J., *Partycypacja głowy państwa w ostatnich etapach procesu legislacyjnego*, Warszawa 1999.
- Zieliński M., *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej* [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, M. Jabłoński (red.), Wrocław 2014.
- Zięba-Załucka H., *Władza ustawodawcza, wykonawcza i sędziowska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002.

Artykuły naukowe

- Balicki R., *Weto prezydenckie jako element postępowania legislacyjnego*, „Przegląd Sejmowy” nr 3(32)/1999.
- Bałaban A., *Sześć funkcji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” nr 4(81)/2007.
- Banaszak B., *Rola Senatu w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Sejmowy” nr 5(40)/2000.
- Borkowski M., Przywora B., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w polskim porządku prawnym – próba oceny z perspektywy praktyki parlamentarnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” rok LXXX, z. 2/2018.
- Borski M., *Postępowanie z projektami kodeksów jako przykład szczególnego trybu ustawodawczego*, „Roczniki Administracji i Prawa” nr 13/2013.
- Bożyk S., *Konstytucyjne ramy inicjatywy ustawodawczej w parlamencie Rzeczypospolitej Polskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” t. XL/2018.
- Brzezińska J., *Modelowe metody analizy danych wielowymiarowych tablic kontyngencji w badaniach opinii publicznej*, „Studia Ekonomiczne” nr 195/2014.
- Cabaj K. et al., *Demokracja w ujęciu ogólnym – podstawowe informacje*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Seria: Administracja i Zarządzanie” nr 98/2013.

- Ciapała J., *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w ustawodawstwie*, „Przegląd Sejmowy” nr 3(20)/1997.
- Cisek S., *Metoda analizy i krytyki piśmiennictwa w nauce o informacji i bibliotekoznawstwie w XXI wieku*, „Przegląd Biblioteczny” nr 3/2010.
- Ciżyńska A., Pałosz R., *Czy rzeczywiście wszyscy jesteśmy suwerenem? Realizacja mechanizmów demokracji bezpośredniej w polskiej rzeczywistości prawnej i społecznej*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” nr 8/2017.
- Czarny P., *Opinia prawna w sprawie dopuszczalności i trybu wycofania projektu ustawy złożonego w Sejmie na podstawie art. 118 ust. 2 Konstytucji RP*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” nr 3(39)/2013.
- Daniel K., *Europejska inicjatywa obywatelska – niewykorzystany potencjał w Polsce?*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” nr 3(41)/2019.
- Dobrowolski M., *O pojęciu „ustawa” w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Sejmowy” nr 2(55)/2003.
- Garlicki L., *Opinia w sprawie skutków zakończenia kadencji Sejmu dla postępowania ustawodawczego*, „Przegląd Sejmowy” nr 3/1993.
- Góral J., *Regulamin Sejmu a praktyka*, „Przegląd Sejmowy” nr 2/2000.
- Grabowska S., *Inicjatywa ludowa w sprawie przeprowadzenia ogólnokrajowego referendum wpływającego na ustawodawstwo (na przykładzie uregulowań szwajcarskich, włoskich i polskich)*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G – Ius” t. L/LI/2003/2004.
- Grabowska S., *Modele regulacji ludowej inicjatywy ustawodawczej*, „Studia Prawnicze” nr 1/2007.
- Grodzka D., *E-demokracja*, „Biuro analiz Sejmowych” nr 3(19)/2009.
- Kirejczyk E., *Między demokracją przedstawicielską a bezpośrednią*, „Problemy i Poglądy. Przyszłość: Świat-Europa-Polska” nr 2/2014.
- Kos A., *Zasada suwerenności narodu*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” nr 15(2)/2015.
- Kostyszak W., Orlicki A., *Wpływ demokracji bezpośredniej na rozwój społeczeństwa obywatelskiego w krajach europejskich. Analiza porównawcza na przykładzie Polski, Włoch i Republiki Czeskiej*, „Kortowski Przegląd Prawniczy” nr 1/2016.
- Kruk M., *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” nr 2(25)/1998.
- Kryszeń G., *Konstytucyjne formy aktywności narodu w procesie sprawowania władzy*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 2(18)/2014.
- Lewandowski M., *Instytucja weta ustawodawczego w świetle art. 64 regulaminu Sejmu*, „Zeszyty Prawnicze BAS” nr 4(28)/2010.
- Luterek M., *E-demokracja. Demokracja w społeczeństwie informacyjnym*, „Zagadnienia Informacji Naukowej” t. 89/2007.
- Malewski B., *Czy obywatelska inicjatywa ustawodawcza spełnia swą rolę? Kilka uwag o funkcjonowaniu inicjatywy ludowej i jej skuteczności*, „Kortowski Przegląd Prawniczy” nr 1/2016.
- Masternak-Kubiak M., Trzciniński J., *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. – analiza kompetencji Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” nr 5(22)/1997.

- Mistygacz M., *Prewencyjna kontrola konstytucyjności ustaw*, „Kontrola Państwowa” nr 3/2011.
- Mordwiłko J. et al., *W sprawie dyskontynuacji prac nad obywatelskim projektem ustawy wniesionym w danej kadencji Sejmu, a nierozpatrzoną w następnej kadencji Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” nr 1/2006.
- Musiał-Karg M., *Głosowanie elektroniczne – nowe wyzwanie dla demokracji?*, „Przegląd Politologiczny” nr 4/2010.
- Nalazek S.P., *Prawne formy stosowania instytucji demokracji bezpośredniej na szczeblu jednostek pomocniczych gmin*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” nr 3/2016.
- Odrowąż-Sypniewski W., *O skutkach prawnych nieuchwalenia przez komisję wniosku o przyjęcie sprawozdania z prac nad projektem ustawy*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” nr 3(7)/2005.
- Odrowąż-Sypniewski W., *W sprawie celowości dokonania przez Prezydium Sejmu wykładni art. 45 regulaminu Sejmu*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” nr 2(10)/2006.
- Odrowąż-Sypniewski W., *W sprawie wykładni art. 37 ust. 2 regulaminu Sejmu*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” nr 2(10)/2006.
- Opaliński B., *Uwagi o potrzebie modyfikacji drugiej izby parlamentu we współczesnym polskim systemie ustrojowym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 1/2012.
- Patyra S., *Tryb pilny w teorii i praktyce procesu ustawodawczego pod rządami Konstytucji z 1997 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 1/2011.
- Peeters P., Alen A., *Władza ustawodawcza*, „Przegląd Sejmowy” nr 3/1993.
- Peternek P., Kośny M., *Kilka uwag o testowaniu istotności współczynnika korelacji*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu” nr 20/2011.
- Piasecki A.K., *Inicjatywa obywatelska w praktyce politycznej III RP*, „Studia nad Historią, Kulturą i Polityką” t. 3/2009.
- Piech K., *Instytucje demokracji bezpośredniej w polskim porządku prawnym*, „Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego” rok XIV, nr 1/2015.
- Podolak M., *Demokracja bezpośrednia w myśli politycznej współczesnych polskich partii politycznych*, „Humanities and Social Sciences” t. XX, nr 22(1)/2015.
- Polańska K., *E-obywatel w społeczeństwie informacyjnym – bliżej demokracji?*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Seria: Ekonomiczne Problemy Usług” nr 598(58)/2010.
- Rachwał M., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w Polsce w świetle prawa – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Politologiczny” nr 1/2016.
- Radajewski M., *Wyjątki od zasady dyskontynuacji prac polskiego parlamentu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 2(54)/2020.
- Sarnecki P., *Czy w Polsce istnieje konstytucyjna zasada dwuizbowości parlamentu?*, „Przegląd Sejmowy” nr 2/1993.
- Skowrya J., *Nowe formy demokracji bezpośredniej w systemie prawa polskiego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 4(32)/2016.
- Sokolewicz W., *Uwagi o konsekwencjach rozwiązania Sejmu dla niedokończonych postępowań ustawodawczych*, „Przegląd Sejmowy” nr 3/1993.

- Stębel M., *O możliwości odrzucenia projektu ustawy w trakcie pierwszego czytania*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” nr 1(21)/2009.
- Szłapka M., *Mierniki zależności dla danych przedstawionych w tablicy korelacyjnej*, „Studia Ekonomiczne” nr 39/2006.
- Szmyt A., *W sprawie uchwały komisji sejmowej o przeprowadzenie wystuchania publicznego*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” nr 4(12)/2006/1(13)/2007.
- Szmyt A., *W sprawie uprawnień przedstawiciela komitetu inicjatywy ustawodawczej obywateli*, „Przegląd Sejmowy” nr 1(96)/2010.
- Szymanek J., *Ludowa inicjatywa ustawodawcza (Uwagi de lege lata)*, „Państwo i Prawo” nr 3/2001.
- Uziebło P., *Ustawa z 1999 roku o wykonywaniu inicjatywy obywatelskiej przez obywateli*, „Przegląd Sejmowy” nr 4(39)/2000.
- Więckowska A., *Wykonywanie inicjatywy ustawodawczej przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej po wejściu w życie Konstytucji z 1997 roku*, „Przegląd Sejmowy” nr 4(63)/2004.
- Wronkowska S., *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, „Przegląd Sejmowy” nr 5(46)/2001.
- Wróblewska I., *Wysłuchanie publiczne w Polsce. Analiza rozwiązań normatywnych na tle praktyki ich stosowania*, „Przegląd Sejmowy” nr 3(110)/2012.
- Zubik M., *Zmiany regulaminu Sejmu w latach 2007–2009*, „Przegląd Sejmowy” nr 3/2009.

Akty prawne

- Federalna ustawa konstytucyjna Republiki Austrii z dnia 1 października 1920 r., tłum. P. Czarny, B. Naleziński, Warszawa 2004.
- Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r., tłum. Z. Czeszejko-Sochacki, Warszawa 2000.
- Konstytucja Hiszpanii z dnia 27 grudnia 1978 r., tłum. T. Mołdawa, Warszawa 1993.
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., t.j. Dz.U. z 1952 r., nr 33, poz. 232.
- Konstytucja Republiki Albanii z dnia 21 października 1998 r., tłum. D. Horodyska, E. Lloha, Warszawa 2001.
- Konstytucja Republiki Litewskiej z dnia 25 października 1992 r., tłum. H. Wisner, Warszawa 2006.
- Konstytucja Republiki Łotewskiej z dnia 15 lutego 1922 r., tłum. L. Gołubiec, Warszawa 2001.
- Konstytucja Republiki Macedonii z dnia 17 listopada 1991 r., tłum. T. Wójcik, Warszawa 1999.
- Konstytucja Republiki Portugalskiej z dnia 2 kwietnia 1976 r., tłum. A. Wojtyczek-Bonnand, Warszawa 2000.
- Konstytucja Republiki Słowackiej z dnia 1 września 1992 r., tłum. K. Skotnicki, Warszawa 2003.
- Konstytucja Republiki Słowenii z dnia 23 grudnia 1991 r., tłum. P. Winczorek, M. Wójcik, Warszawa 1994.

- Konstytucja Republiki Włoskiej z dnia 22 grudnia 1947 r., tłum. Z. Witkowski, Warszawa 2004.
- Konstytucja Rumunii z dnia 21 listopada 1991 r., tłum. A. Cosma, Warszawa 1996.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., t.j. Dz.U. z 2009 r., nr 114, poz. 946.
- Projekt Ustawy o zmianie Konstytucji RP z dnia 17 czerwca 2013 r., druk nr 1646, Sejm VII kadencji, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/090CADFFCBB80DD5C1257BD4004699B5/%24File/1646.pdf>
- Projekt Ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli z dnia 27 czerwca 2008 r., druk nr 926, Sejm VI kadencji, art. 1, [https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/926/\\$file/926.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/926/$file/926.pdf)
- Regulamin obrad Sejmu uchwalony dnia 16 grudnia 1930 r., druk nr 388, Warszawa 1931, https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/4LBU4V64NBHIU3U3E1DNM4UGU1TJFC.pdf
- Regulamin obrad Sejmu uchwalony dnia 16 lutego 1923 r., druk nr 48653, Warszawa 1930, https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/AM3AKRHFRRDDPJXDY-8AU3DLJFAGLAAL.pdf
- Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalony dnia 21 listopada 1952 r., druk nr 15, Warszawa 1952, https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/FJ99CJ659S2LEQXDKLA2GRDIMHC6CF.pdf
- Regulamin Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej uchwalony dnia 25 czerwca 1948 roku, druk nr 343, Warszawa 1948, https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/LKKDLAD2FNUK58TNI2EAC6SMCTNHD6.pdf
- Regulamin Sejmu z dnia 5 października 1935 r., druk nr 2, Warszawa 1935 https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/6DPFASVM7L3U2EYF8IFFB5BL5T9C38.pdf
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 sierpnia 2001 r. w sprawie wzoru sprawozdania o źródłach pozyskanych funduszy na cele inicjatywy ustawodawczej wykonywanej przez obywateli oraz szczegółowego zakresu zawartych w nim informacji, t.j. Dz.U. z 2001 r., nr 94, poz. 1036.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/788 z dnia 17 kwietnia 2019 roku w sprawie inicjatywy obywatelskiej, t.j. Dz.U.UE.L z 2019 r., nr 130/55.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, t.j. Dz.U. z 2001 r., nr 100, poz. 908.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 września 1999 r. w sprawie ustalenia wzoru wykazu obywateli, którzy udzielają poparcia projektowi ustawy stanowiącej przedmiot inicjatywy ustawodawczej, t.j. Dz.U. z 1999 r., nr 79, poz. 893.
- Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 1 marca 1957 r. – Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, t.j. Dz.U. z 1957 r., nr 19, poz. 145.
- Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 17 lipca 1986 r. – Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, t.j. Dz.U. z 1986 r., nr 21, poz. 151.
- Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 29 marca 1972 r. o zmianie regulaminu Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, t.j. Dz.U. z 1972 r., nr 21, poz. 127.

- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 751.
- Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 10.
- Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, t.j. Dz.U. z 1992 r., nr 84, poz. 426.
- Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz. U. z 1947 r., nr 18, poz. 71.
- Ustawa konstytucyjna z dnia 22 kwietnia 1994 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz.U. z 1994 r., nr 61, poz. 251 i 252.
- Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., t.j. Dz.U. z 1935 r., nr 30, poz. 227.
- Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz.U. z 1992 r., nr 76, poz. 336 i 337.
- Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1504.
- Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 756.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 741.
- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz.U. z 1921 r., nr 44 poz. 267.
- Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r., t.j. Dz.U. z 1926 r., nr 78, poz. 442.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1461.
- Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2120.
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, t.j. Dz.U. z 1989 r., nr 19, poz. 101.
- Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 248.
- Załącznik I do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/788 z dnia 17 kwietnia 2019 roku w sprawie inicjatywy obywatelskiej, t.j. Dz.U.UE. L 2019, 130/55.

Orzecznictwo

- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 1997 r., sygn. akt 25/97.
- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 listopada 1993 r., sygn. akt K. 5/93.
- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 stycznia 1996 r., sygn. akt K. 18/95.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 września 2010 r., sygn. akt III SO 16/10.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 1998 r., sygn. akt K. 24/98.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 1999 r., sygn. akt K 25/98.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K. 3/98.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03.

Źródła elektroniczne

- Europejska inicjatywa obywatelska*, https://europa.eu/citizens-initiative/news_pl
Głosowanie nr 19 na 52. posiedzeniu Sejmu dnia 23-10-2013 r., <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=7&nrposiedzenia=52&nrglosowania=19>
Obywatele decydują, <https://obywateledecyduja.pl/>
Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.sejm.gov.pl/>
Tryb ustawodawczy w Polsce, <http://edukacja.sejm.gov.pl/sejm-i-poslowie/proces-ustawodawczy/graficznie.html>

Pozycje uzupełniające

- Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji Senatu, *XXX-lecie odrodzonego Senatu w liczbach*, Warszawa 2019.
- Czajkowski R., Kaczmarczyk A., *E-głosowanie – niezbędny element elektronicznej platformy do obsługi procedur demokracji w społeczeństwie informacyjnym* [w:] *Tworzenie mechanizmów i struktur rozwoju elektronicznej gospodarki w Polsce*. Warszawa, 12 czerwca 2001 r. *Materiały pokonferencyjne*, Poznań 2001.
- Feliksiak M., „Komunikat z Badań” nr 147/2023: *Stosunek do demokracji i ocena jej funkcjonowania*.
- Instytut Spraw Obywatelskich, Projekt Ustawy o obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej, https://instytutprawobywatelskich.pl/wp-content/uploads/2020/12/projekt_ustawy_oiu_2020.pdf
- Kochanowski J., *Jak powinno być tworzone prawo w Polsce? Reforma procesu stanowienia prawa – Rada Stanu*, <https://www.rpo.gov.pl/pliki/12087762480.pdf>
- Lepczyński K., „Komunikat z Badań” nr 95/2020: *Polacy o demokracji*.
- Leśnodorski B., Ślusarek M., *Referendum i obywatelska inicjatywa ustawodawcza – stan obecny i postulaty zmian*, Warszawa 2010, <https://stowarzyszenie.demokracjabezposrednia.pl/node/477>
- Miszczyńska D., Miszczyński M., *Materiały do wykładu 7 ze Statystyki (wersja poprawiona)*, http://wsehs.pl/files/zarzadzanie/materialy/wyklad7_statystyka.pdf
- Parsons F.E., *Direct Legislation. Article Relative to Popular Government Through Initiative, Referendum and Recall*, Washington 1914.
- Skotnicki K., *Głos w dyskusji panelowej* [w:] *Senat w tradycji i praktyce ustrojowej Rzeczypospolitej. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Senat Rzeczypospolitej Polskiej we współpracy z Polskim Towarzystwem Historycznym i Polskim Towarzystwem Nauk Politycznych z okazji 90. rocznicy pierwszego posiedzenia Senatu II Rzeczypospolitej 11 grudnia 2012 roku*, M. Narożna, R. Stawicki (oprac.), Warszawa 2013.
- Sprawozdanie Komisji Ustawodawczej z dnia 9 października 2008 r. o senackim projekcie ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli* (druk nr 926), druk nr 1100, Sejm VI kadencji, [https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruk/1110/\\$file/1110.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruk/1110/$file/1110.pdf).
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2020.

Spis wykresów

1.1. Postawy Polaków wobec demokracji w latach 1992–2008	29
1.2. Postawy Polaków wobec demokracji w latach 2009–2023	30
1.3. Ocena funkcjonowania demokracji w Polsce w latach 1993–2007	31
1.4. Ocena funkcjonowania demokracji w Polsce w latach 2008–2023	31
2.1. Minimalna liczba sygnatariuszy państwa członkowskiego uprawniająca do poparcia europejskiej inicjatywy obywatelskiej	63

Spis rysunków

1.1. E-demokracja znacząca	34
1.2. Relacje pomiędzy władzą a obywatelami	35
1.3. Główne zastosowania narzędzi e-partycypacji w procesie politycznym	38
2.1. Rodzaje demokracji	46
2.2. Procedura wniesienia przez obywateli projektu zmiany Konstytucji RP w świetle Ustawy z dnia 22 kwietnia 1994 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej	71
3.1. Procedura wniesienia przez obywateli projektu ustawy w świetle Ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli	97
3.2. Etap pierwszy procedury wniesienia przez obywateli projektu ustawy w świetle Ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli	97
3.3. Etap drugi procedury wniesienia przez obywateli projektu ustawy w świetle Ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli	98
3.4. Etap trzeci procedury wniesienia przez obywateli projektu ustawy w świetle Ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli	99
4.1. Algorytm trybu ustawodawczego obowiązującego w Polsce – cz. 1	134
4.2. Algorytm trybu ustawodawczego obowiązującego w Polsce – cz. 2	135
5.1. Podział zmiennych	150
5.2. Zależność liczby skutecznych i nieskutecznych obywatelskich inicjatyw ustawodawczych od całkowitej liczby zawiązanych komitetów, dla poszczególnych kadencji Sejmu	165
5.3. Zależność zweryfikowanej liczby skutecznych i nieskutecznych obywatelskich inicjatyw ustawodawczych od całkowitej liczby zawiązanych komitetów, dla poszczególnych kadencji Sejmu	168

Spis tabel

1.1. Szczegółowa lista pytań służąca ocenie jakości demokracji	25
1.2. Szczegółowa lista pytań służąca ocenie jakości demokracji w systemach postautorytarnych.....	27
1.3. Wpływ przywództwa politycznego na jakość demokracji w Polsce	28
1.4. Typy e-demokracji.....	33
2.1. Formy inicjatywy obywatelskiej.....	54
2.2. Ustawodawcza inicjatywa obywatelska na poziomie ogólnokrajowym w państwach Unii Europejskiej.....	62
2.3. Przekrój historyczny podmiotów uprawnionych do wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą w Polsce.....	72
5.1. Skala korelacji liniowej Pearsona	158
5.2. Tablica asocjacji.....	159
5.3. Skala odczytywania współczynnika Yule'a	160
5.4. Schemat tablicy korelacyjnej	161
5.5. Liczba komitetów obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w poszczególnych kadencjach Sejmu, z podziałem na inicjatywy skuteczne i nieskuteczne.....	164
5.6. Zweryfikowana liczba komitetów obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w poszczególnych kadencjach Sejmu, z podziałem na inicjatywy skuteczne i nieskuteczne.....	167
5.7. Skala jakościowa projektów obywatelskich inicjatyw ustawodawczych.....	169
5.8. Skala skuteczności projektów obywatelskich inicjatyw ustawodawczych.....	170
5.9. Tablica korelacyjna 1	171
5.10. Tablica korelacyjna 2.....	171
5.11. Tablica korelacyjna 3	174
5.12. Tablica korelacyjna 4.....	175
5.13. Komitety obywatelskich inicjatyw ustawodawczych zawiązane w trakcie trwania III–VIII kadencji Sejmu.....	177
5.14. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze, które uzyskały wymagane 100 tys. podpisów i zostały złożone do Sejmu w trakcie VI–VIII kadencji według partii/koalicji rządzącej	177
5.15. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze, które uzyskały wymagane 100 tys. podpisów i zostały odrzucone w głosowaniu przez Sejm III–VIII kadencji.....	178
5.16. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze, które uzyskały wymagane 100 tys. podpisów procedowane przez Sejm III–VIII kadencji według skuteczności	178
5.17. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze, które uzyskały wymagane 100 tys. podpisów procedowane przez Sejm III–VIII kadencji według głosowania partii/koalicji rządzącej i skuteczności	179

5.18. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze, które uzyskały wymagane 100 tys. podpisów procedowane przez Sejm III–VIII kadencji według głosowania partii/koalicji rządzącej	180
5.19. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze skutecznie procedowane przez Sejm III–VIII kadencji według kryterium uchwalenia poprawek.....	180
5.20. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze skutecznie procedowane przez Sejm III–VIII kadencji według czasu rozpatrywania projektów	181
5.21. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze edukacyjno-zdrowotne wniesione do Sejmu III–VIII kadencji, które uzyskały 100 tys. podpisów.....	182
5.22. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze edukacyjno-zdrowotne wniesione do Sejmu III–VIII kadencji, które uzyskały 100 tys. podpisów.....	184
5.23. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze ustrojowo-polityczne wniesione do Sejmu III–VIII kadencji, które uzyskały 100 tys. podpisów.....	185
5.24. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze ustrojowo-polityczne wniesione do Sejmu III–VIII kadencji, które uzyskały 100 tys. podpisów.....	186
5.25. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze społeczno-kulturowe wniesione do Sejmu III–VIII kadencji, które uzyskały 100 tys. podpisów.....	187
5.26. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze społeczno-kulturowe wniesione do Sejmu III–VIII kadencji, które uzyskały 100 tys. podpisów.....	189

Załącznik 1

Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze wniesione do Sejmu w latach 1999–2019

I.p.	Tytuł projektu ustawy	Data wpływu	Kadencja Sejmu	Nr druku sejmowego	Sposób zakończenia prac nad projektem w Sejmie
1.	Ustawa o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju	23.08. 1999 r.	III	1455	Uchwalenie ustawy
2.	Ustawa o Fundacji Edukacji Narodowej	12.09. 2000 r.	III	2397	Dyskontynuacja
3.	Ustawa o zmianie ustaw o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin i ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin	13.11. 2000 r.	III	2804; 30	Dyskontynuacja
4.	Ustawa o zmianie ustawy Karta Nauczyciela	29.11. 2000 r.	III	2803	Uchwalenie ustawy
5.	Ustawa o zakazie promowania przemocy w środkach masowego przekazu	23.01. 2001 r.	III	2918; 4	Dyskontynuacja
6.	Ustawa – Kodeks karny	08.03. 2002 r.	IV	775; 430	Dyskontynuacja
7.	Ustawa o zmianie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw oraz ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach	17.04. 2002 r.	IV	579	Uchwalenie ustawy
8.	Ustawa o zmianie ustawy o zawodach pielęgniarki i położnej	21.10. 2002 r.	IV	1576; 197	Dyskontynuacja
9.	Ustawa o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu	09.01. 2003 r.	IV	1768; 2420	Uchwalenie ustawy pod nazwą: Ustawa o świadczeniach przed-emerytalnych

l.p.	Tytuł projektu ustawy	Data wpływu	Kadencja Sejmu	Nr druku sejmowego	Sposób zakończenia prac nad projektem w Sejmie
10.	Ustawa o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne, ustawy o izbach aptekarskich oraz ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo farmaceutyczne, ustawę o wyrobach medycznych oraz ustawę o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych	16.04. 2003 r.	IV	2088; 2633	Uchwalenie ustawy
11.	Ustawa o zmianie ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa	29.08. 2003 r.	IV	2491; 174	Dyskontynuacja
12.	Ustawa Fundusz Alimentacyjny	21.05. 2004 r.	IV	3392; 176	Uchwalenie ustawy
13.	Ustawa o Finansowaniu Świadczeń Opieki Zdrowotnej	21.06. 2004 r.	IV	3550; 177	Dyskontynuacja
14.	Ustawa o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług	25.08. 2004 r.	IV	3764; 198	Odrzucenie projektu z uwagi na niezgodność z prawem Unii Europejskiej
15.	Ustawa o restrukturyzacji i prywatyzacji Zespołu Elektrociepłowni w Łodzi SA.	18.11. 2004 r.	IV	3854; 199	Dyskontynuacja
16.	Ustawa o zmianie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	25.11 2005 r.	IV	3864	Uchwalenie ustawy
17.	Ustawa o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw	30.01. 2006 r.	V	691; 150	Dyskontynuacja

l.p.	Tytuł projektu ustawy	Data wpływu	Kadencja Sejmu	Nr druku sejmowego	Sposób zakończenia prac nad projektem w Sejmie
18.	Ustawa o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego	18.01. 2008 r.	VI	605	Uchwalenie ustawy pod nazwą: Ustawa o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz zmianie niektórych innych ustaw
19.	Ustawa o przywróceniu Święta Trzech Króli	10.03. 2008 r.	VI	826	Odrzucenie projektu w głosowaniu w I czytaniu
20.	Ustawa o zmianie ustawy o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego	17.11. 2008 r.	VI	1892; 18	Odrzucenie projektu w głosowaniu w I czytaniu
21.	Ustawa o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych	31.12. 2008 r.	VI	2000; 25	Wycofanie projektu przez wnioskodawcę w dniu 05.02.2014 r.
22.	Ustawa o przywróceniu dnia wolnego od pracy w Święto Trzech Króli	06.01. 2009 r.	VI	2063	Odrzucenie projektu w głosowaniu w I czytaniu
23.	Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks karny	10.02. 2009 r.	VI	2249	Odrzucenie projektu w głosowaniu w I czytaniu
24.	Ustawa o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, w związku z wprowadzeniem parytetu płci na listach kandydatów	10.09. 2009 r.	VI	2713	Uchwalenie ustawy

l.p.	Tytuł projektu ustawy	Data wpływu	Kadencja Sejmu	Nr druku sejmowego	Sposób zakończenia prac nad projektem w Sejmie
25.	Ustawa o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	25.01. 2010 r.	VI	3178; 17	Dyskontynuacja
26.	Ustawa o działalności spółdzielni mieszkaniowych	19.02. 2010 r.	VI	3317	Odrzucenie projektu w głosowaniu w I czytaniu
27.	Ustawa o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego	12.04. 2010 r.	VI	3374; 21	Dyskontynuacja
28.	Ustawa o powrocie do Rzeczypospolitej osób pochodzenia polskiego zesłanych i deportowanych przez władze Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich	31.05. 2010 r.	VI	3605; 22	Dyskontynuacja
29.	Ustawa o zmianie ustawy o ochronie przyrody	15.07. 2010 r.	VI	3727; 23	Dyskontynuacja
30.	Ustawa o zmianie ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży oraz niektórych innych ustaw	09.12. 2010 r.	VI	4222	Odrzucenie projektu w głosowaniu w II czytaniu
31.	Ustawa o ochronie zwierząt	28.02. 2011 r.	VI	4616; 26	Dyskontynuacja
32.	Ustawa o zmianie ustawy o systemie oświaty i ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw	21.03. 2011 r.	VI	4588; 27	Odrzucenie projektu w głosowaniu w II czytaniu
33.	Ustawa o zachowaniu przez Państwo Polskie większościowego pakietu akcji Grupy Lotos S.A.	24.03. 2011 r.	VI	4634; 24	Odrzucenie projektu w głosowaniu w II czytaniu
34.	Ustawa o zmianie ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę	07.04. 2011 r.	VI	4614; 28	Dyskontynuacja
35.	Ustawa o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego	08.04. 2011 r.	VI	4639; 19	Dyskontynuacja

l.p.	Tytuł projektu ustawy	Data wpływu	Kadencja Sejmu	Nr druku sejmowego	Sposób zakończenia prac nad projektem w Sejmie
36.	Ustawa o okręgach sądowych sądów powszechnych oraz o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych	31.05. 2012 r.	VII	804	Nieuchwalenie ponownie po wecie Prezydenta RP
37.	Ustawa o zmianie ustawy o systemie oświaty	06.06. 2012 r.	VII	895	Odrzucenie projektu w głosowaniu w I czytaniu
38.	Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego	21.06. 2012 r.	VII	848; 24	Dyskontynuacja
39.	Ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych	12.10. 2012 r.	VII	1204	Uchwalenie ustawy
40.	Ustawa o zmianie ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny	20.03. 2013 r.	VII	2654	Odrzucenie projektu w głosowaniu w I czytaniu
41.	Ustawa o zmianie ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży	21.03. 2013 r.	VII	1654	Odrzucenie projektu w głosowaniu w I czytaniu
42.	Ustawa „WOLNA NIEDZIELA” o zmianie ustawy – Kodeks pracy	28.03. 2013 r.	VII	2133	Odrzucenie projektu w głosowaniu w I czytaniu
43.	Ustawa o zmianie ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych oraz ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty	11.09. 2013 r.	VII	2088; 25	Dyskontynuacja
44.	Ustawa o zmianie ustawy o ochronie zwierząt	08.11. 2013 r.	VII	2349; 26	Wycofanie projektu przez wnioskodawcę w dniu 02.12.2015 r.
45.	Ustawa o zmianie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, a także niektórych innych ustaw	08.04. 2014 r.	VII	2699; 27	Dyskontynuacja

l.p.	Tytuł projektu ustawy	Data wpływu	Kadencja Sejmu	Nr druku sejmowego	Sposób zakończenia prac nad projektem w Sejmie
46.	Ustawa o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw	03.07. 2014 r.	VII	2953	Uchwalenie ustawy
47.	Ustawa o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw	15.09. 2014 r.	VII	3177	Odrzucenie projektu w głosowaniu w I czytaniu
48.	Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw	21.01. 2015 r.	VII	3248	Odrzucenie projektu w głosowaniu w I czytaniu
49.	Ustawa o zawodzie fizjoterapeuty	19.03. 2015 r.	VII	3813; 29	Dyskontynuacja
50.	Ustawa o zmianie ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży oraz niektórych innych ustaw	24.03. 2015 r.	VII	3806	Odrzucenie projektu w głosowaniu w I czytaniu
51.	Ustawa o ustanowieniu 17 października Dniem Sprzedaży Bezpośredniej	17.04. 2015 r.	VII	3812; 28	Dyskontynuacja
52.	Ustawa o zmianie ustawy o systemie oświaty	05.05. 2015 r.	VII	48	W toku
53.	Ustawa o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw	22.05. 2015 r.	VII	3985; 30	Uchwalenie ustawy
54.	Ustawa o utworzeniu Uniwersytetu Medycznego im. Ludwika Rydgiera w Bydgoszczy	23.09. 2015 r.	VII	26; 30	W toku
55.	Ustawa o zmianie ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego	22.12. 2015 r.	VIII	461; 31	W toku

l.p.	Tytuł projektu ustawy	Data wpływu	Kadencja Sejmu	Nr druku sejmowego	Sposób zakończenia prac nad projektem w Sejmie
56.	Obywatelski projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym	12.01. 2016 r.	VIII	550	Wycofanie projektu przez wnioskodawcę w dniu 05.07.2016 r. w trakcie I czytania
57.	Ustawa o zmianie ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży oraz ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny	15.03. 2016 r.	VIII	784	Odrzucenie projektu w głosowaniu w II czytaniu
58.	Ustawa o prawach kobiet i świadomym rodzicielstwie	13.04. 2016 r.	VIII	830	Odrzucenie projektu w głosowaniu w I czytaniu
59.	Ustawa o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	13.05. 2016 r.	VIII	680; 32	W toku
60.	Ustawa o ograniczeniu handlu w niedziele	24.05. 2016 r.	VIII	870	Uchwalenie ustawy
61.	Ustawa o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw	19.07. 2016 r.	VIII	732; 33	W toku
62.	Ustawa o zmianie ustawy emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw	29.11. 2016 r.	VIII	1534; 34	W toku
63.	Ustawa w sprawie warunków zatrudniania w ochronie zdrowia	19.01. 2017 r.	VIII	1648; 35	W toku
64.	Ustawa o zmianie ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży	17.08. 2017 r.	VIII	2146; 36	W toku

l.p.	Tytuł projektu ustawy	Data wpływu	Kadencja Sejmu	Nr druku sejmowego	Sposób zakończenia prac nad projektem w Sejmie
65.	Ustawa o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin	04.10. 2017 r.	VIII	2294	Odrzucenie projektu w głosowaniu w I czytaniu
66.	Ustawa o prawach kobiet i świadomym rodzicielstwie	23.10. 2017 r.	VIII	2060	Odrzucenie projektu w głosowaniu w I czytaniu
67.	Ustawa o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych	30.10. 2017 r.	VIII	2212; 37	W toku
68.	Ustawa o zmianie ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi	28.03. 2018 r.	VIII	2796	Odrzucenie projektu w głosowaniu w II czytaniu
69.	Ustawa – Emerytura bez podatku oraz o zmianie niektórych innych ustaw	26.08. 2018 r.	VIII	2984; 38	W toku
70.	Ustawa o zmianie ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny	28.03. 2019 r.	VIII	3751; 39	W toku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.sejm.gov.pl/> [18.08.2021].

Stan prawny na dzień 16.12.2021 r.

Załącznik 2

Komitety obywatelskich inicjatyw ustawodawczych zawiązane w latach 1999–2019, które nie wniosły do Sejmu projektu ustawy*

l.p.	Proponowany tytuł projektu ustawy zawarty w nazwie komitetu inicjatywy ustawodawczej	Zawiadomienie o utworzeniu komitetu	Kadencja Sejmu	Przyczyna niepowodzenia
1.	Ustawa o zatrudnianiu oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych	04.01.2000 r.	III	Państwowa Komisja Wyborcza podjęła uchwałę o braku prawidłowo złożonej liczby 100 tys. podpisów
2.	Ustawa o zmianie ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym i zakładach opieki zdrowotnej	11.02.2000 r.	III	Nie usunięto braków formalnych
3.	Ustawa o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie paliwa rolniczego	24.02.2000 r.	III	Państwowa Komisja Wyborcza podjęła uchwałę o braku prawidłowo złożonej liczby 100 tys. podpisów
4.	Ustawa o zatrudnianiu oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych	14.06.2000 r.	III	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100 tys. podpisów
5.	Ustawa o amnestii i abolicji	06.10.2000 r.	III	Nie usunięto braków formalnych
6.	Ustawa o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu RP	13.11.2000 r.	III	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100 tys. podpisów
7.	Ustawa o zmianie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	27.12.2000 r.	III	Komitet rozwiązano przed upływem terminu na uzupełnienie braków formalnych
8.	Ustawa o zmianie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	15.01.2001 r.	III	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100 tys. podpisów
9.	Ustawa o zmianie ustawy o podstawowym funduszu świadczeń socjalnych	03.04.2001 r.	III	Nie usunięto braków formalnych
10.	Ustawa o zmianie ustawy Ordynacja Wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw	20.12.2001 r.	IV	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100 tys. podpisów

l.p.	Proponowany tytuł projektu ustawy zawarty w nazwie komitetu inicjatywy ustawodawczej	Zawiadomienie o utworzeniu komitetu	Kadencja Sejmu	Przyczyna niepowodzenia
11.	Ustawa o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy z dnia 25 marca 1994 r.	11.02.2002 r.	IV	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100 tys. podpisów
12.	Ustawa o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego	01.03.2002 r.	IV	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100 tys. podpisów
13.	Ustawa o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy	12.03.2002 r.	IV	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100 tys. podpisów
14.	Ustawa o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi	25.04.2002 r.	IV	Nie usunięto braków formalnych
15.	Ustawa o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi	13.06.2002 r.	IV	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100 tys. podpisów
16.	Ustawa o zmianie ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym oraz niektórych innych ustaw	25.09.2002 r.	IV	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100 tys. podpisów
17.	Ustawa o obrocie nieruchomościami	10.10.2002 r.	IV	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100 tys. podpisów
18.	Ustawa o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz ustawy o zamówieniach publicznych	24.10.2002 r.	IV	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100 tys. podpisów
19.	Ustawa o zmianie ustawy o zmianie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	27.05.2003 r.	IV	Państwowa Komisja Wyborcza podjęła uchwałę o braku prawidłowo złożonej liczby 100 tys. podpisów
20.	Ustawa o zmianie ustawy Ordynacja Podatkowa	22.07.2003 r.	IV	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100 tys. podpisów
21.	Ustawa o zmianie ustawy o pośrednictwie ubezpieczeniowym	28.08.2003 r.	IV	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100 tys. podpisów

l.p.	Proponowany tytuł projektu ustawy zawarty w nazwie komitetu inicjatywy ustawodawczej	Zawiadomienie o utworzeniu komitetu	Kadencja Sejmu	Przyczyna niepowodzenia
22.	Ustawa o Rzeczniku Praw Pacjenta	10.10.2003 r.	IV	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100 tys. podpisów
23.	Ustawa o zmianie ustawy o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej	07.11.2003 r.	IV	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100 tys. podpisów
24.	Ustawa o podatku od towarów i usług oraz ustawa o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym	13.11.2003 r.	IV	Nie usunięto braków formalnych
25.	Ustawa o podatku od towarów i usług	16.12.2003 r.	IV	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100 tys. podpisów
26.	Ustawa o wielkopowierzchniowych obiektach handlowych	13.01.2004 r.	IV	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100 tys. podpisów
27.	Ustawa o likwidacji bezrobocia i naprawie finansów publicznych	17.02.2004 r.	IV	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100 tys. podpisów
28.	Ustawa Przepisy ogólne prawa administracyjnego	26.03.2004 r.	IV	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100 tys. podpisów
29.	Ustawa o restrukturyzacji i prywatyzacji Zespołu Elektrociepłowni w Łodzi SA.	29.03.2004 r.	IV	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100 tys. podpisów
30.	Ustawa o świadczeniach z gminnego funduszu alimentacyjnego	22.04.2004 r.	IV	Nie usunięto braków formalnych
31.	Ustawa o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług	25.05.2004 r.	IV	Nie usunięto braków formalnych
32.	Ustawa o zmianie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	19.11.2004 r.	IV	Nie usunięto braków formalnych
33.	Ustawa o zmianie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	17.01.2005 r.	IV	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100 tys. podpisów

l.p.	Proponowany tytuł projektu ustawy zawarty w nazwie komitetu inicjatywy ustawodawczej	Zawiado- mienie o utworzeniu komitetu	Kadencja Sejmu	Przyczyna niepowodzenia
34.	Brak tekstu projektu ustawy. Komitet „O przywrócenie paragrafów z Ustaw z lat 1974, 1975 o traktowaniu wszystkich Więźniów z Hitlerowskich Wię- zień i Obozów Koncentracyjnych jako Inwalidów Wojennych”	04.03.2005 r.	IV	Nie usunięto braków formalnych
35.	Ustawa o zasadach finansowania doskonalenia zawodowego leka- rzy i dentystów oraz o zmianie niektórych ustaw	13.05.2005 r.	IV	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100 tys. podpisów
36.	Ustawa o zmianie ustawy o eme- ryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	13.06.2005 r.	IV	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100 tys. podpisów
37.	Ustawa o statusie bezrobotnego	20.06.2005 r.	IV	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100 tys. podpisów
38.	Ustawa o zmianie ustawy o świad- czeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków pub- licznych oraz o zmianie ustawy o cenach	31.03.2006 r.	V	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100 tys. podpisów
39.	Ustawa Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejm- ików województw oraz o zmianie niektórych innych ustaw	14.04.2006 r.	V	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100 tys. podpisów
40.	Ustawa o statusie bezrobotnego	06.09.2006 r.	V	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100 tys. podpisów
41.	Ustawa o zmianie ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publiczne- go transportu zbiorowego	24.10.2006 r.	V	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100 tys. podpisów
42.	Ustawa o zmianie ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o opakowaniach i odpadach opakowaniowych	26.02.2008 r.	VI	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100 tys. podpisów
43.	Ustawa o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela	02.04.2008 r.	VI	Nie usunięto braków formalnych

l.p.	Proponowany tytuł projektu ustawy zawarty w nazwie komitetu inicjatywy ustawodawczej	Zawiado- mienie o utworzeniu komitetu	Kadencja Sejmu	Przyczyna niepowodzenia
44.	Ustawa o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych	10.04.2008 r.	IV	Cofnięto zawiado- mienie o utworzeniu komitetu
45.	Ustawa o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych	24.04.2008 r.	VI	Nie usunięto braków formalnych
46.	Ustawa o zmianie ustawy o przeciw- działaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw	08.09.2008 r.	VI	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100 tys. podpisów
47.	Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks karny	19.11.2008 r.	VI	Nie usunięto braków formalnych
48.	Ustawa o zmianie ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o opakowaniach i odpadach opakowaniowych	21.01.2009 r.	VI	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100 tys. podpisów
49.	Ustawa o zmianie ustawy o eme- ryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	14.05.2009 r.	VI	Nie usunięto braków formalnych
50.	Ustawa o zmianie ustawy o wyko- nywaniu mandatu posła i senato- ra i innych ustaw	20.05.2009 r.	VI	Nie usunięto braków formalnych
51.	Ustawa o zmianie ustawy z dnia 37 sierpnia 2004 r. o świadcze- niach opieki zdrowotnej finanso- wanych ze środków publicznych	16.07.2009 r.	VI	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100 tys. podpisów
52.	Ustawa o wprowadzeniu obowiąz- kowej nauki gry w szachy do szkół	14.09.2009 r.	VI	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100 tys. podpisów
53.	Ustawa o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw	16.11.2009 r.	VI	Nie usunięto braków formalnych
54.	Ustawa o działalności spółdzielni mieszkaniowych	31.03.2010 r.	VI	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100 tys. podpisów
55.	Nowelizacja ustawy z dnia 7 wrześ- nia 2007 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Fundu- szu Ubezpieczeń Społecznych	10.06.2010 r.	VI	Nie usunięto braków formalnych

l.p.	Proponowany tytuł projektu ustawy zawarty w nazwie komitetu inicjatywy ustawodawczej	Zawiadomienie o utworzeniu komitetu	Kadencja Sejmu	Przyczyna niepowodzenia
56.	Ustawa o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii	11.06.2010 r.	VI	Nie usunięto braków formalnych
57.	Ustawa o uchyleniu ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie i zmianie niektórych innych ustaw	30.06.2010 r.	VI	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100 tys. podpisów
58.	Ustawa o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii	13.08.2010 r.	VI	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100 tys. podpisów
59.	Ustawa o zmianie ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty	03.09.2010 r.	VI	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100 tys. podpisów
60.	Ustawa o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii	07.01.2011 r.	VI	Nie usunięto braków formalnych
61.	Ustawa o zmianie ustawy o grach hazardowych	28.03.2011 r.	VI	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100 tys. podpisów
62.	Ustawa o ustanowieniu 8 marca Dniem Kobiet oraz 5 czerwca Dniem Mężczyzn	09.05.2011 r.	VI	Nie usunięto braków formalnych
63.	Ustawa o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii	26.05.2011 r.	VI	Nie usunięto braków formalnych
64.	Ustawa o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii	26.05.2011 r.	VI	Nie usunięto braków formalnych
65.	Ustawa o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne	03.08.2011 r.	VI	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100 tys. podpisów
66.	Ustawa o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz ustawy – Kodeks karny wykonawczy	11.08.2011 r.	VI	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100 tys. podpisów
67.	Ustawa o świadomym rodzicielstwie oraz innych prawach reprodukcyjnych	01.09.2011 r.	VI	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100 tys. podpisów
68.	Ustawa o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii	22.09.2011 r.	VI	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100 tys. podpisów

l.p.	Proponowany tytuł projektu ustawy zawarty w nazwie komitetu inicjatywy ustawodawczej	Zawiado- mienie o utworzeniu komitetu	Kadencja Sejmu	Przyczyna niepowodzenia
69.	Ustawa o zmianie ustawy o wychowaniu trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi	13.08.2012 r.	VII	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100 tys. podpisów
70.	Ustawa o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi	05.09.2012 r.	VII	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100 tys. podpisów
71.	Ustawa w sprawie ustanowienia dnia 11 lipca Dniem Pamięci Męczeństwa Kresowian	30.10.2012 r.	VII	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100 tys. podpisów
72.	Ustawa o godnym i wygodnym siedzeniu	12.12.2012 r.	VII	Nie usunięto braków formalnych
73.	Ustawa w sprawie ustanowienia dnia 11 lipca Dniem Pamięci Męczeństwa Kresowian	08.03.2013 r.	VII	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100 tys. podpisów

* W trakcie trwania VII kadencji Sejmu RP zawiązało się 39 komitetów obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, natomiast w trakcie trwania VIII kadencji Sejmu – 36. Spośród łącznie 75 komitetów obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej jedynie 46 złożyło skutecznie projekty ustaw, które były procedowane w Sejmie. W związku z tym 29 projektów obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej nie zostało skutecznie wniesionych do Sejmu. Z uwagi na pandemię COVID-19 i ograniczone możliwości dostępu do informacji publicznej nie ustalono konkretnej przyczyny niepowodzenia tychże komitetów.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Instytut Spraw Obywatelskich, <https://obywateledecyduja.pl/> [15.03.2020] oraz dostępu do informacji publicznej z dnia 31 maja 2021 r. Biura Komunikacji Społecznej Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

