

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 poruszonej 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 ludowa¹. 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 Gremio. 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 wykształca 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. Górecki, 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.