

Marcin Rachwał

**FUNKCJONOWANIE OBYWATELSKIEJ
INICJATYWY USTAWODAWCZEJ
W POLSCE.**

PODSTAWY PRAWNE – PRAKTYKA – PERSPEKTYWY ROZWOJU



**Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Poznań 2016**

Recenzent:

Prof. dr hab. Grzegorz Piwnicki

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe
Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa
Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ul. Umultowska 89A, 61-614 Poznań, tel. 61 829 65 17

ISBN 978-83-62907-97-7

Skład komputerowy – „MRS”
60-408 Poznań, ul. P. Żołotowa 23, tel. 61 843 09 39
Druk i oprawa – Zakład Graficzny UAM – 61-712 Poznań, ul. H. Wieniawskiego 1

Spis treści

Wstęp	5
Rozdział I. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako instytucja demokracji bezpośredniej (semibezpośredniej)	13
1. Demokracja bezpośrednia, semibezpośrednia, przedstawicielska – zagadnienia terminologiczne	13
2. Argumenty zwolenników i przeciwników demokracji bezpośredniej (semibezpośredniej) – wybrane zagadnienia	27
3. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako forma inicjatywy ludowej	41
Rozdział II. Podstawy prawne obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej	53
1. Uwagi wprowadzające	53
2. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w świetle prawa	58
3. Propozycje zmian podstaw prawnych obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej	81
4. Podsumowanie	92
Rozdział III. Praktyka obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej od III do VII kadencji Sejmu RP	94
1. Skutecznie wniesione projekty ustaw	94
1.1. Projekty złożone w trakcie III kadencji Sejmu	94
1.2. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze złożone w trakcie IV i V kadencji Sejmu	98
1.3. Inicjatywy wniesione podczas VI kadencji Sejmu	107
1.4. Projekty złożone w trakcie VII kadencji Sejmu	131
2. Nieskuteczne obywatelskie inicjatywy ustawodawcze	147
2.1. Inicjatywy podjęte w trakcie III kadencji Sejmu	147
2.2. Praktyka IV kadencji Sejmu	150
2.3. Nieudane inicjatywy z lat 2005–2007	154
2.4. Praktyka VI kadencji Sejmu	155
2.5. Propozycje opracowane podczas VII kadencji Sejmu	159
3. Podsumowanie	166
Zakończenie	183
Bibliografia	191
Spis tabel i wykresów	219
Załącznik 1. Skutecznie złożone obywatelskie projekty ustaw	220
Załącznik 2. Nieskuteczne obywatelskie inicjatywy ustawodawcze	230

WSTĘP

Przedmiotem niniejszej książki jest analiza funkcjonowania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce. Zgodnie z art. 118 Konstytucji RP z 1997 roku, „inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej i Radzie Ministrów. Inicjatywa ustawodawcza przysługuje również grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. (...)”¹. Tak więc przyjęta w 1997 roku ustawa zasadnicza przyznała obywatelom – po raz pierwszy w historii Polski – prawo inicjatywy ustawodawczej, które można zdefiniować jako „prawo podmiotowe, czyli uprawnienie określonych w konstytucji podmiotów – organów lub osób – do wniesienia projektu ustawy do odpowiedniej izby (w Polsce tradycyjnie do symbolizującej władzę marszałka Sejmu «laski marszałkowskiej», a więc do Sejmu) z takim skutkiem, że projektowi zostanie nadany przewidziany przepisami bieg, a więc zostanie uruchomione postępowanie ustawodawcze”². Tym samym w efekcie wykonania inicjatywy ustawodawczej zostaje zainicjowane postępowanie ustawodawcze³, a zatem zespół „procedur mających na celu doprowadzenie do powstania ustawy. Składa się nań pięć szczegółowo określonych przez nową Konstytucję (z 1997 r. – przyp. M.R.) etapów postępowania, których dalsze rozwinięcie przewidują regulaminy Sejmu i Senatu”⁴. Pierwszym etapem postępowania ustawodawczego jest inicjatywa ustawodawcza, natomiast kolejne obejmują: prace nad projektem ustawy w Sejmie, prace nad ustawą w Senacie (oraz ponowne w Sejmie, jeśli Senat uchwali poprawki albo odrzucenie ustawy w całości), podpisanie ustawy przez Prezydenta RP, ogłoszenie i wejście w życie ustawy⁵.

Wykonanie inicjatywy ustawodawczej przez uprawnione podmioty (w tym grupę co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu) jest warunkiem *sine qua non* wszczęcia postępowania ustawodawczego, a więc procesu zmierzającego do uchwalenia ustawy. Jak wskazał M. Dobrowolski, termin „ustawa” oznacza „akt normatywny, uchwalony przez parlament w specjalnym trybie, w hierarchii źródeł prawa usytuowany bezpośrednio po konstytucji”⁶.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483, z późn. zm., art. 118, ust. 1–2.

² M. Kruk, *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2, s. 10–11.

³ Zamiennie do określenia „postępowanie ustawodawcze” stosowane są terminy „proces ustawodawczy” czy „proces legislacyjny”; M. Borski, R. Głajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze w Polsce – prawo, zwyczaje i praktyka*, Sosnowiec–Katowice–Częstochowa 2015, s. 8.

⁴ *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2000, s. 238–239.

⁵ Zob. szerzej: Ibidem, s. 238–252. Zob. również: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej..., op. cit., art. 118–123.

⁶ M. Dobrowolski, *O pojęciu „ustawa” w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 2, s. 25.

Nawiązując do wyżej zacytowanej definicji prawa inicjatywy ustawodawczej, można przyjąć założenie, iż obywatelska inicjatywa ustawodawcza oznacza uprawnienie określonej przepisami prawa grupy obywateli do przedłożenia odpowiedniemu organowi państwa projektu ustawy. W konsekwencji zostaje uruchomiony proces ustawodawczy, w którym – w zależności od przyjętej formy obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej – biorą udział tylko organy przedstawicielskie (inicjatywa pośrednia) lub przedstawiona propozycja legislacyjna jest poddawana pod głosowanie w referendum (inicjatywa bezpośrednia). Jako inicjatywę bezpośrednią definiujemy również sytuację, w której złożony przez obywateli projekt ustawy jest procedowany w parlamencie, jednakże w przypadku jego odrzucenia (wprowadzenia istotnych modyfikacji) zostaje on przedstawiony do zatwierdzenia w referendum w formie pierwotnej (pod głosowanie może zostać poddana również kontrpropozycja opracowana przez uprawniony organ państwowy).

Na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto założenie, iż biorąc pod uwagę udział obywateli w procesie decyzyjnym należy wyodrębnić trzy formy demokracji, tj. demokrację bezpośrednią, semibezpośrednią, pośrednią (przedstawicielską). Demokracja bezpośrednia oznacza procedurę decyzyjną, nad którą pełną kontrolę zachowują obywatele (rozstrzygają o ostatecznym kształcie przyjętych rozwiązań), natomiast w przypadku demokracji semibezpośredniej dochodzi do współdziałania obywateli i organów przedstawicielskich. W konsekwencji termin „demokracja przedstawicielska” opisuje sytuację, gdy pełną kontrolę nad procedurą decyzyjną zachowują organy przedstawicielskie (elity polityczne). Stosownie do przyjętej siatki terminologicznej należy zaznaczyć, iż obywatelska inicjatywa ustawodawcza może być zaliczona do instytucji demokracji bezpośredniej (inicjatywa bezpośrednia) lub semibezpośredniej (inicjatywa pośrednia)⁷.

Konstytucjonalizacja w Polsce obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej była elementem demokratyzacji systemu politycznego i poszerzenia podstaw prawnych dla podejmowania inicjatyw oddolnych. W 2015 roku minęło 18 lat od wprowadzenia omawianej formy demokracji bezpośredniej (semibezpośredniej) do Konstytucji RP, natomiast 16 lat od wejścia w życie ustawy regulującej tryb postępowania w sprawie wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez obywateli⁸. Wydaje się, iż jest to wystarczający okres, aby podjąć pogłębione rozważania odnośnie podstaw prawnych, praktyki, jak również perspektyw rozwoju obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce. Ponadto należy zauważyć, iż wśród dotychczas opublikowanych monografii (m.in. autorstwa P. Uziębły) brakuje pozycji odnoszącej się łącznie tak do podstaw prawnych, jak i praktyki funkcjonowania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce w perspektywie kilkunastoletniej, a zatem obejmującej wystarczający okres, aby podjąć próbę sformułowania wniosków na podstawie bogatego materiału empi-

⁷ Przyjęta siatka terminologiczna została szerzej omówiona w rozdziale I w podsumowaniu punktu *Demokracja bezpośrednia, semibezpośrednia i przedstawicielska – zagadnienia terminologiczne*.

⁸ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, Dz. U. Nr 62, poz. 688, z późn. zm. Dalej w tekście cytowano jako: „ustawa o wykonywaniu inicjatywy”.

rycznego. Przytoczone okoliczności stanowiły motywację do zajęcia się tematem niniejszej książki.

Celem opracowania było wieloaspektowe odniesienie się do funkcjonowania omawianego rozwiązania ustrojowego w systemie politycznym RP. Po pierwsze, wśród celów podjętych badań znalazła się próba ukazania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej na szerszym tle dyskusji o miejscu i roli instrumentów demokracji bezpośredniej (semibezpośredniej) we współczesnych państwach demokratycznych, które co do zasady mają charakter przedstawicielski. Po drugie, podjęte rozważania miały na celu omówienie przyjętych w Polsce podstaw prawnych obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, jak również zgłoszonych propozycji zmian w tym zakresie przedmiotowym. Po trzecie, celem analizy było odniesienie się do praktyki działania komitetów obywatelskich, które podjęły starania o wniesienie projektu ustawy do Marszałka Sejmu RP. Przybliżenie wspomnianych aspektów było podstawą do sformułowania prognozy odnośnie funkcjonowania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce.

Problemem badawczym podjętym w trakcie prac nad niniejszą książką była kwestia miejsca i roli obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w systemie politycznym RP. Stosownie do wskazanego problemu badawczego sformułowano następujące pytania szczegółowe:

- Czy przyjęty w Polsce kształt normatywny obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej uzasadnia zaliczenie przedmiotowej instytucji do form demokracji bezpośredniej?
- Jakie były formułowane postulaty w zakresie nowelizacji podstaw prawnych obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej?
- Jaki był udział obywatelskich projektów ustaw w ogólnej liczbie inicjatyw ustawodawczych wniesionych w rozważanym okresie?
- Jak wyglądała praktyka procedowania skutecznie wniesionych obywatelskich inicjatyw ustawodawczych?
- Jakie były przyczyny nieskuteczności większości podjętych prób wniesienia projektu ustawy w trybie inicjatywy ludowej?
- Jakie podmioty inicjowały i przeprowadzały prace na rzecz wniesienia obywatelskich projektów ustaw?
- Jak kształtował się zakres przedmiotowy obywatelskich inicjatyw ustawodawczych?

Podejmując badania przyjęto hipotezę, iż obowiązujące w Polsce podstawy prawne obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej nie pozwalają na zaliczenie przedmiotowego rozwiązania ustrojowego do form demokracji bezpośredniej, gdyż obywatele po wniesieniu projektu ustawy do Marszałka Sejmu nie mają wpływu na dalszy przebieg procesu legislacyjnego (inicjatywa pośrednia). Tym samym obywatele występujący z inicjatywą ustawodawczą czynnie uczestniczą tylko w pierwszym etapie ścieżki legislacyjnej, natomiast kolejne etapy odbywają się bez udziału i wpływu suwerena. Ostateczną decyzję odnośnie rezultatu postępowania zainicjowanego przez obywateli podejmują przedstawiciele, a zatem w przedmiotowej procedurze decyzyjnej dochodzi do współdziałania obywateli i elit politycznych. W związku z tym wydaje się, iż przyjęty w Polsce kształt normatywny obywatelskiej inicjatywy

ustawodawczej uzasadnia zaliczenie przedmiotowej instytucji do form demokracji semibezpośredniej.

Podjęte rozważania dotyczą funkcjonowania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce w latach 1997–2015 (III–VII kadencja Sejmu). W tym kontekście należy przypomnieć, iż w 1997 roku doszło do konstytucjonalizacji przedmiotowego rozwiązania ustrojowego, dlatego też wskazany moment stanowi cezurę początkową niniejszej publikacji. Wprawdzie obywatele mogli korzystać z nowego prawa politycznego od 1999 roku, tj. od wejścia w życie ustawy o wykonywaniu inicjatywy, jednakże to przyjęcie Konstytucji RP w 1997 roku było równoznaczne w wprowadzeniu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej do systemu politycznego RP. Z kolei cezurę końcową analizy wyznacza zakończenie VII kadencji Sejmu, a zatem rok 2015. Przyjęcie takich ram czasowych wynikało z chęci zaprezentowania jak najbardziej aktualnego stanu rzeczy w rozważanym zakresie przedmiotowym. W tym miejscu należy dodać, iż w odniesieniu do części inicjatyw obywatelskich wniesionych w trakcie VII kadencji Sejmu, które zostały ponownie rozpatrzone przez Sejm kolejnej kadencji przedstawiono stan prac na dzień 30 czerwca 2016 roku (o czym szerzej w dalszej części wstępu).

Konstrukcja niniejszej książki opiera się na trzech rozdziałach, które odnoszą się kolejno do następujących zagadnień: obywatelska inicjatywa ustawodawcza na tle szerszej dyskusji o demokracji bezpośredniej i semibezpośredniej we współczesnym świecie, przyjęte w Polsce podstawy prawne obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, praktyka przedmiotowego rozwiązania ustrojowego od III do VII kadencji Sejmu. Obok wzmiankowanych trzech głównych części publikacji wyodrębniono zakończenie, bibliografię, spis tabel i wykresów, a także 2 załączniki.

Rozdział I – *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako forma demokracji bezpośredniej (semibezpośredniej)* – otwierają rozważania na temat kształtowania się i istoty demokracji klasycznej (bezpośredniej). Tym samym początkowe uwagi dotyczą rozwiązań przyjętych w antycznych Atenach, natomiast w dalszej części zostały przybliżone najważniejsze okoliczności odnośnie kształtowania się demokracji współczesnej (pośredniej). Najistotniejszą różnicą między wskazanymi koncepcjami demokracji, tj. między demokracją klasyczną a współczesną jest sposób urzeczywistniania władzy przez suwerena. Cechą charakterystyczną demokracji klasycznej było samodzielne (bez przedstawicieli) sprawowanie władzy przez obywateli podczas zgromadzeń ludowych. Z kolei istotą demokracji współczesnej jest funkcjonowanie parlamentów, które w imieniu suwerena podejmują zdecydowaną większość decyzji publicznych. Doświadczenia historyczne nie pozostają bez wpływu na sposób definiowania demokracji bezpośredniej. Zgodnie z najbardziej restrykcyjnym stanowiskiem termin „demokracja bezpośrednia” był właściwy do opisu demokracji klasycznej, natomiast współcześnie możemy mówić tylko o instytucjach demokracji semibezpośredniej. Zasygnalizowana problematyka, tj. próba wyodrębnienia form demokracji z uwagi na udział suwerena w procedurze decyzyjnej stanowi przedmiot dalszych rozważań. Punkt pierwszy wieńczy przedstawienie autorskiej koncepcji w zakresie definiowania takich terminów jak: demokracja bezpośrednia, demokracja semibezpośrednia, demokracja pośrednia (przedstawicielska). W dalszej części rozdziału I zostały przybliżone

wybrane argumenty formułowane przez zwolenników i przeciwników stałego włączenia obywateli w funkcjonowanie państwa. Tak więc z jednej strony zaprezentowano argumentację zwolenników systemu, w którym co do zasady rola suwerena jest ograniczona do udziału w wyborach i sprawowania w ten sposób kontroli nad elitami politycznymi, natomiast z drugiej strony omówiono stanowisko stronników demokracji bezpośredniej i semibezpośredniej. W efekcie przybliżono szersze tło dla omówienia miejsca i roli obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w realiach współczesnego państwa demokratycznego. Tym samym w ostatnim punkcie rozdziału I rozważania zostały skoncentrowane na zdefiniowaniu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, jak również wskazaniu genezy, form i cech przedmiotowej instytucji demokracji bezpośredniej (semibezpośredniej).

Wprowadzenie do rozdziału II – *Podstawy prawne obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej* – stanowią rozważania odnoszące się do konstytucjonalizacji przedmiotowej formy demokracji bezpośredniej (semibezpośredniej). Kilka uwag poświęcono również ustanowieniu w Polsce w 1994 roku obywatelskiej inicjatywy konstytucyjnej. W dalszej części analizy poddano aktualnie obowiązujące przepisy prawne regulujące funkcjonowanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Tym samym zasadnicza część rozdziału II powstała na bazie wykładni przepisów ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli⁹. Końcowa część rozdziału odnosi się do zgłoszonych propozycji zmian przywołanego aktu prawnego. Dotyczyły one między innymi takich kwestii jak: wprowadzenie możliwości elektronicznego wyrażania poparcia dla obywatelskich projektów ustaw, ustanowienie terminów na przeprowadzenie poszczególnych etapów procesu legislacyjnego, wykluczenie możliwości odrzucania projektów obywatelskich w pierwszym czytaniu, ustanowienie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w formie bezpośredniej.

Rozdział III – *Praktyka obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej od III do VII kadencji Sejmu RP* – został podzielony na dwie zasadnicze części, które są poświęcone szczegółowej analizie funkcjonowania przedmiotowego rozwiązania ustrojowego w realiach systemu politycznego RP. Punkt pierwszy rozdziału III dotyczy skutecznych, natomiast punkt drugi nieskutecznych inicjatyw obywatelskich. Konstrukcja ostatniego rozdziału niniejszej książki została oparta na podziale materiału zgodnie z czasem trwania poszczególnych kadencji Sejmu RP, gdyż funkcjonowanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej jest ściśle związane z kolejnymi okresami trwania pełnomocnictw parlamentu. W związku z częściowym odstępianiem od stosowania zasady dyskontynuacji prac parlamentu wobec projektów ustaw, które zostały opracowane i przedłożone przez komitety obywatelskie są one rozpatrywane w danej kadencji Sejmu, jak również w kolejnej (jeśli w kadencji, w której zostały wniesione przedstawiciele narodu nie podjęli decyzji o ich przyjęciu lub odrzuceniu). W związku z takim ukształtowaniem podstaw prawnych obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej należy poczynić zastrzeżenie, iż wnioski dotyczące skutecznie wniesionych projektów ustaw w trakcie VII kadencji Sejmu (2011–2015) mogą ulec zmianie, gdyż część z nich, tj. 7 zostało przekazanych do rozpatrzenia Sejmowi VIII kadencji.

⁹ Dz. U. 1999, Nr 62, poz. 688, z późn. zm.

W ostatnim punkcie rozdziału III zostały przedstawione najważniejsze wnioski wynikające z analizy funkcjonowania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce. Całość książki wieńczy zakończenie, bibliografia, spis tabel i wykresów, a także dwa załączniki. W załączniku numer 1 – *Skutecznie złożone obywatelskie projekty ustaw* – zostały zawarte podstawowe dane odnośnie przedmiotowych propozycji, takie jak: tytuł projektu, zasadniczy cel (cele) inicjatywy, przebieg procesu legislacyjnego. Z kolei w załączniku numer 2 – *Nieskuteczne obywatelskie inicjatywy ustawodawcze* – wskazano tytuły propozycji, cel (cele) inicjatyw, a także podano informację o przyczynie nieskuteczności poszczególnych inicjatyw ustawodawczych.

Przyjęte założenia badawcze, specyfika poszczególnych części książki, a także różnorodność bazy źródłowej odegrały kluczową rolę w zakresie zastosowanych metod badawczych. Podczas pierwszego etapu poznania naukowego podstawowe znaczenie miała metoda analizy i krytyki piśmiennictwa (źródła)¹⁰. W trakcie prac nad treścią rozdziału I szczególnie przydatna okazała się genetyczna metoda historyczna, która pozwoliła ukazać genezę i ewolucję demokracji, jak również obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. W związku z tym, iż rozdział II dotyczy podstaw prawnych obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej podczas prac nad jego treścią zastosowanie znalazła metoda instytucjonalno-prawna. Z kolei metody statystyczne pozwoliły odnieść się do zagadnienia związanego z częstotliwością i skutecznością występowania przez obywateli z inicjatywami ustawodawczymi w badanym okresie (III–VII kadencja Sejmu). Metoda porównawcza posłużyła do ukazania przyjętego w Polsce modelu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej na tle rozwiązań funkcjonujących w wybranych państwach europejskich. Odnosząc się do technik badań naukowych należy zaznaczyć, iż podczas prac nad treścią rozdziału III szczególnie duże znaczenie miało badanie dokumentów powstałych w związku z działalnością komitetów obywatelskich.

W trakcie prac nad niniejszą książką autor korzystał z licznych źródeł (m.in. akty prawne, druki sejmowe, sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Sejmu RP), monografii, prac zbiorowych, artykułów naukowych, artykułów publicystycznych, zasobów zamieszczonych w Internecie, jak również wielu materiałów źródłowych związanych z funkcjonowaniem komitetów obywatelskich. Podczas prac nad tekstem rozdziału I wykorzystano liczne opracowania dotyczące zagadnień terminologicznych, dyskusji o zaletach i wadach demokracji bezpośredniej (semibepośredniej), jak również odnoszące się do obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. W tym zakresie szczególnie istotne okazały się następujące monografie: G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1994; R. A. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, Kraków 1995; M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Lublin 2001; M. H. Hansen, *Demokracja ateńska w czasach Demostenesa. Struktura, zasady i ideologia*, Warszawa 1999; G. Tinder, *Myślenie polityczne. Odwieczne pytania*, Warszawa 1995; A. Toffler, *Trzecia fala*, Warszawa 1986; M. Musiał-Karg, *Elektroniczne referendum*

¹⁰ Istota metody analizy i krytyki piśmiennictwa (źródła) „polega na wykazaniu celowości, oryginalności i nowego ujęcia wyłonionego i podjętego do badań problemu. Należy za pomocą tej metody wykazać co znamy, a czego nie znamy, co już istnieje i jest zawarte (znane) w literaturze, a czego nie ma i należy badaniami poznać i udowodnić”; J. Apanowicz, *Metodologia nauk*, Toruń 2003, s. 86.

w Szwajcarii. *Wybrane kierunki zmian helweckiej demokracji bezpośredniej*, Poznań 2012; P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Warszawa 2006; S. Grabowska, *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2005. Ponadto bardzo pomocne okazały się prace zbiorowe, wśród których w szczególności należy wskazać na następujące pozycje: *Citizens' Initiatives in Europe. Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*, red. M. Setälä, T. Schiller, Basingstoke 2012; *Referendums around the World. The Growing Use of Direct Democracy*, red. D. Butler, A. Ranney, Washington 1994; *Demokracja bezpośrednia. Szwajcarska demokracja modelem dla XXI wieku?* red. M. Góra, K. Koźbiał, Warszawa 2011; *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej we współczesnym świecie*, red. M. Marczevska-Rytko, Lublin 2011. Duże znaczenie w trakcie prac nad tekstem rozdziału I odegrały także artykuły zamieszczone na łamach czasopism naukowych. W tym zakresie trzeba wymienić przede wszystkim artykuły autorstwa P. Uziębły, M. Jabłońskiego, B. Nowotarskiego.

Rozdział II w głównej mierze odnosi się do obowiązujących podstaw prawnych obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, jak również zgłoszonych propozycji zmian w tym zakresie przedmiotowym. W związku z tym podczas prac nad jego treścią wykorzystano przede wszystkim z dwóch kategorii materiałów, tj. aktów prawnych i publikacji dotyczących wykładni prawa. W tym kontekście należy zaznaczyć, iż kluczowe znaczenie miała *ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli*¹¹. Ponadto często korzystano z dwóch innych aktów prawnych, takich jak: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*¹²; *Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*¹³. Z kolei wśród publikacji książkowych szczególnie pomocne były następujące wydawnictwa: P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 roku z komentarzem*, Warszawa 2008; E. Tkaczyk, *Realizacja prawa inicjatywy ustawodawczej w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2014; M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze w Polsce – prawo, zwyczaje i praktyka*, Sosnowiec–Katowice–Częstochowa 2015. Duże znaczenie dla treści rozdziału II miały również druki sejmowe, opinie prawne zamieszczone na łamach publikacji Sejmu RP, sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Sejmu RP.

Praktyka obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej od III do VII kadencji Sejmu RP stanowi przedmiot rozdziału III. W związku z tym kluczową rolę podczas prac nad treścią tegoż rozdziału odegrały obywatelskie projekty ustaw. Skutecznie wniesione inicjatywy obywatelskie (53) zostały zamieszczone na stronie internetowej Sejmu RP, a zatem druki sejmowe stanowią pierwszą kategorię materiałów źródłowych. Sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Sejmu RP także były bardzo cenną i wiele wnoszącą do treści niniejszej książki grupą źródeł. Z kolei zapoznanie się z istotą nieskutecznych inicjatyw ustawodawczych (90) było możliwe w Archiwum Sejmu RP. Ponadto wiele cennych materiałów uzyskano dzięki uprzejmości pracowników Biura Prawnego

¹¹ Dz. U. 1999, Nr 62, poz. 688, z późn. zm.

¹² Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

¹³ T.j. M.P. 2012, poz. 32, z późn. zm.

i Spraw Pracowniczych Kancelarii Sejmu RP, jak również podczas kwerendy źródeł w Bibliotece Sejmowej. W tym miejscu należy dodać, iż podczas formułowania wniosków końcowych bardzo przydatna okazała się monografia autorstwa A. Dudzińskiej – *System zamknięty. Socjologiczna analiza procesu legislacyjnego* (Warszawa 2015).

* * *

Powstanie niniejszej książki byłoby niemożliwe bez wsparcia i pomocy wielu osób. W tym miejscu pragnę złożyć serdeczne podziękowania za okazaną pomoc byłemu Dziekanowi Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM w Poznaniu – prof. Tadeuszowi Wallasowi, jak również obecnemu Dziekanowi – prof. Andrzejowi Stelmachowi. Szczególne wyrazy wdzięczności wyrażam kierownikowi Zakładu Teorii Polityki WNPiD UAM w Poznaniu – prof. Markowi Żyromskiemu, który nieustannie wspiera mnie we wszystkich przedsięwzięciach i projektach naukowych.

W tym miejscu chciałbym również wyrazić podziękowania pracownikom Kancelarii Sejmu RP za okazaną pomoc podczas gromadzenia materiałów źródłowych związanych z funkcjonowaniem komitetów obywatelskich. Bez otrzymanego wsparcia i dostępu do dokumentów powstanie niniejszej książki w obecnym kształcie byłoby niemożliwe. W szczególności chciałbym skierować podziękowania do pracowników Biura Prawnego i Spraw Pracowniczych, Biblioteki Sejmowej i Archiwum Sejmu.

Rozdział I

OBYWATELSKA INICJATYWA USTAWODAWCZA JAKO INSTYTUCJA DEMOKRACJI BEZPOŚREDNIEJ (SEMIBEZPOŚREDNIEJ)

1. DEMOKRACJA BEZPOŚREDNIA, SEMIBEZPOŚREDNIA, PRZEDSTAWICIELSKA – ZAGADNIENIA TERMINOLOGICZNE

Biorąc pod uwagę rolę obywateli w procesie decyzyjnym zazwyczaj wyróżnia się demokrację bezpośrednią i pośrednią (przedstawicielską), choć można spotkać bardziej rozbudowane propozycje definicyjne, co stanowi przedmiot dalszej części niniejszego punktu. Podstawowym kryterium służącym do rozróżnienia wspomnianych form demokracji jest kwestia uprawnień do podejmowania decyzji politycznych. Demokracja bezpośrednia polega na tym, że decyzje są podejmowane nie przez reprezentantów narodu, lecz przez samych obywateli¹⁴. Z kolei istotą demokracji pośredniej jest delegowanie przez suwerena swych zwierzchnich uprawnień na rzecz przedstawicieli, którzy podejmują decyzje zgodnie z własnym sumieniem i doświadczeniem. „System ten polega raczej na kontroli działania aparatu państwowego przez obywateli niż na faktycznym udziale narodu w podejmowaniu kluczowych decyzji państwowych”¹⁵. Jak zaznaczył G. Sartori, „demokracja bezpośrednia pozwala na ciągły udział ludu w *sprawowaniu* władzy, podczas gdy demokracja pośrednia sprowadza się w gruncie rzeczy do systemu *kontroli i ograniczenia* władzy”¹⁶.

Wyraźne rozróżnienie terminologiczne na demokrację bezpośrednią i pośrednią datuje się na przełom XVIII i XIX wieku, kiedy zaczęła rozwijać się współczesna forma demokracji przedstawicielskiej, co spowodowało, iż terminu „demokracja” nie można już było definiować tak jak wcześniej, gdy odnosił się tylko do rządów sprawowanych bezpośrednio¹⁷. „Pojęcie rządu przedstawicielskiego (...) zrodziło się w okresie feudalizmu i początkowo nie miało nic wspólnego ani z demokracją,

¹⁴ W. Sokół, *Demokracja bezpośrednia*, w: *Polityka. Ustrój. Idee. Leksykon politologiczny*, red. M. Chmaj, W. Sokół, Lublin 1999, s. 68.

¹⁵ K. Krzywińska, *Formy demokracji bezpośredniej we współczesnej Polsce*, w: *Dylematy współczesnej demokracji*, red. S. Wróbel, Toruń 2011, s. 257.

¹⁶ G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1994, s. 344.

¹⁷ A. Pułło, *W sprawie pojęcia demokracji bezpośredniej w państwie socjalistycznym*, „Państwo i Prawo” 1986, nr 12, s. 24. Por. także: M. Qvortrup, *The politics of participation. From Athens to e-democracy*, Manchester 2007, s. 28; *The future of representative democracy*, red. S. Alonso, J. Keane, W. Merkel, Cambridge 2011, s. 1.

ani z wyborami¹⁸. Tak więc demokracja nie była utożsamiana z działaniem przedstawicieli (co jest istotą współczesnego ujęcia), lecz z bezpośrednim wykonywaniem władzy przez uprawnionych mieszkańców. Jak podkreślił K. Grzybowski, „za demokratyczny uważano tylko taki ustrój, który zapewniał ogółowi obywateli bezpośrednie wykonywanie władzy ustawodawczej, bezpośredni wpływ na władzę wykonawczą i sądową. System polegający na tym, iż obywatele wybierają swoich przedstawicieli, którzy sprawują władzę ustawodawczą oraz kontrolują władzę wykonawczą i sądową, określano jako system reprezentacyjny¹⁹”.

Oparcie funkcjonowania państwa na zasadzie reprezentacji politycznej spowodowało, iż pierwotne określenie demokracji straciło swoje praktyczne znaczenie – przywołanemu terminowi nadano nową treść, a to, co było dotychczas desygnatem demokracji, zaczęto nazywać demokracją bezpośrednią²⁰. W efekcie „dzisiejsze pojęcie demokracji ma bardzo mało, jeśli w ogóle cokolwiek, wspólnego z pojęciem, jakie powstało w V wieku przed naszą erą. Gdy używamy tego samego słowa, łatwo możemy popaść w mylne przekonanie, że myślimy o tej samej lub zbliżonej rzeczy. Gdy jednak chodzi o demokrację, to utożsamienie takie pomija dwa tysiące lat ewolucji znaczenia tego terminu²¹. Jak dodał G. Sartori, „różnica między antycznymi a współczesnymi demokracjami nie sprowadza się wyłącznie do czynników geograficznych i demograficznych, które wymagają zupełnie innych rozwiązań, ale polega również na innych celach i wartościach, którym te systemy mają służyć²²”.

Próbując wskazać na początki demokracji zazwyczaj odwołujemy się do dowodów starożytnych Aten, gdzie rozwinęła się demokracja klasyczna, tj. bezpośrednia (antyczna)²³. „Demokracja narodziła się w Atenach w VI wieku przed naszą erą, w wyniku reform Solona i Klejstenesa znoszących niewolnictwo za długi i reorganizujących dotychczasową przestrzeń obywatelską mieszkańców

¹⁸ Y. Papadopoulos, *Populizm, demokracja i współczesny model rządzenia*, w: *Demokracja w obliczu populizmu*, red. Y. Mény, Y. Surel przy współpracy C. Tame i L. de Soussy, red. nauk. J. Szacki, Warszawa 2007, s. 84.

¹⁹ K. Grzybowski, *Referendum*, „Państwo i Prawo” 1946, nr 3, s. 4.

²⁰ A. Pułło, op. cit., s. 24.

²¹ G. Sartori, *Teoria...*, op. cit., s. 341.

²² Zob. szerzej: Ibidem, s. 343.

²³ Jak jednak zaznaczył R. Dahl, „demokracje najprawdopodobniej istniały w grupach plemiennych na długo przed zapisaną historią. (...) Przez wiele tysięcy lat pewne pierwotne formy demokracji mogły być najbardziej «naturalnym» systemem politycznym. (...) Od kiedy ludzie zaczęli żyć we wspólnotach mieszkających przez dłuższy czas w jednym miejscu, przede wszystkim rolniczych i handlowych, od tego momentu warunki sprzyjające powszechnemu uczestniczeniu w rządzeniu (...) stawały się coraz rzadsze. (...) Wskutek tego rządy ludowe zanikły pośród osiadłej ludności na tysiące lat. Zostały zastąpione monarchiami, despociami, arystokracjami lub oligarchiami, które wszystkie opierały się na zasadzie jakiejś hierarchii. Potem, około 500 lat p.n.e., w pewnych miejscach pojawiły się ponownie sprzyjające warunki i niewielkie grupy ludzi zaczęły rozwijać system rządów opartych na dość szerokiej możliwości uczestniczenia w podejmowaniu decyzji dotyczących tej grupy”; R. A. Dahl, *O demokracji*, Kraków–Warszawa 2000, s. 15–16. Tym samym można podsumować, iż demokracja ateńska jest pierwszym dobrze znanym przykładem urzeczywistnienia koncepcji rządów ludu, jednakże jest wielce prawdopodobne, iż systemy oparte na wskazanym założeniu funkcjonowały już wcześniej.

Aten²⁴. Jednakże ówczesne założenia i praktyka bardzo się różniły od tych, które zostały przyjęte przez demokracje współczesne (pośrednie). „Kształtowały się one bowiem głównie na bazie doświadczeń stopniowego ograniczania władzy monarszej i implementowania praktyki konsultowania (później współdecydowania) z przedstawicielami stanów, a następnie coraz szerszych grup społecznych decyzji politycznych i gospodarczych. Między innymi dlatego współczesna forma demokracji tak bardzo różni się od swego starożytnego pierwowzoru. Współcześnie rozwinęliśmy głównie zróżnicowane formy demokracji przedstawicielskiej, nawet samą politykę coraz częściej definiujemy jako działanie, dzięki któremu dochodzi do uzgodnienia interesów różnych grup społecznych, poprzez przyznanie im udziału w rządach proporcjonalnie do ich znaczenia i skuteczności²⁵.”

Tym samym należy zaakcentować, iż co prawda Grecy zapoczątkowali tradycję demokratyczną, aczkolwiek nie dostarczyli nam modelu rozważanego systemu politycznego. „Wprawdzie idea demokracji (czyli władzy ludu) powstała w starożytnych Atenach, dopiero jednak myśl polityczna okresu oświecenia (XVIII w.) oraz liberalizmu (początek XIX w.) doprowadziła do ukształtowania się współczesnych zasad demokracji²⁶. A zatem ludzkość potrzebowała ponad dwu tysięcy lat, aby zbudować most między małymi społecznościami demokratycznymi, w których mogą uczestniczyć wszyscy obywatele, do systemów demokratycznych o wielkiej liczbie obywateli, gdzie nie jest to możliwe²⁷. „Historyczna zmiana skali – przejście od miasta-państwa do państwa narodowego – przekształciła możliwości i ograniczenia demokracji (...). Gdyby obywatel Aten (...) znalazł się wśród nas, uznałby zapewne, że to, co nazywamy demokracją jest mało atrakcyjne i w istocie niedemokratyczne. Ze względu na konsekwencje dla życia politycznego i politycznych instytucji spowodowane przez zmianę skali – od małego, osobiście znanego, bezpośrednio zarządzanego miasta-państwa do dzisiejszego, ogromnego, zdepersonalizowanego i pośrednio rządzonego państwa – nasza demokracja w oczach obywatela Aten czasów Peryklesa w ogóle nie zostałaby zapewne uznana za demokrację²⁸. W podobnym tonie wypowiedział się Z. Blok, który stwierdził, iż „między greckimi demokracjami bezpośrednimi a demokracjami, które powstały po XVII wieku, określanymi jako przedstawicielskie jest zdecydowanie więcej różnic niż podobieństw²⁹. W tym miejscu warto dodać słowa S. Ossowskiego, iż „bezpośrednia demokracja ateńska nie ma z liberalną demokracją przedstawicielską prawie nic wspólnego³⁰.”

²⁴ H. Januszek, *Przedmowa do wydania polskiego*, w: P. Vidal-Naquet, J. P. Vernant, J. P. Brisson, E. Brisson, *Zrozumieć demokrację i obywatelskość. Dziedzictwo grecko-rzymskie*, Warszawa 2007, s. 7.

²⁵ R. Riedel, *Niedoskonałości referendalnej metody podejmowania decyzji w demokracji lokalnej*, w: *Władza i przywództwo polityczne w demokracji*, red. E. Nowak, D. Litwin-Lewandowska, Lublin 2010, s. 83–84.

²⁶ P. Deszczyński, K. Gołota, *Demokratyczne systemy i doktryny polityczne*, Poznań 2003, s. 34.

²⁷ G. Sartori, *Teoria...*, op. cit., s. 30.

²⁸ R. A. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, Kraków 1995, s. 11–12.

²⁹ Z. Blok, *Grzechy główne demokracji*, „Chorzowskie Studia Polityczne” 2011, nr 4, s. 14.

³⁰ S. Ossowski, *W kierunku urynkowienia. Zagrożenia dla liberalnej demokracji w Polsce*, Poznań 2011, s. 18.

W demokracji antycznej prawo do partycypacji politycznej zostało przyznane tylko pewnej grupie dorosłych mężczyzn. Pojęcie ludu w starożytności odnosiło się jedynie do grona obywateli – demokracja była więc w tamtym okresie nie władzą ogółu mieszkańców, ale jedynie władzą czy ustrojem obywatelskim. Dla przykładu można podać, iż w drugiej połowie V wieku przed naszą erą Ateny zamieszkiwało około 400 tysięcy ludzi, jednakże posiadający prawa polityczne dorośli mężczyźni stanowili tylko około 10% ogółu mieszkańców. Jak pisał M. H. Hansen: „W 450 roku p.n.e. Ateny miały około 60 tysięcy dorosłych obywateli płci męskiej (...). W IV wieku p.n.e. liczba obywateli utrzymywała się na stałym poziomie około 30 tysięcy ludzi”³¹. Tak więc demokracja była literalnie władzą ludu, jednakże *demos* (lud), „wśród którego władza była dzielona, był ograniczony do wolnych dorosłych mężczyzn pochodzących z Aten. W istocie prawo o obywatelstwie Peryklesa z 451/0 zdefiniowało *demos* jeszcze dokładniej niż poprzednio, wymagając ateńskiej matki podobnie jak ateńskiego ojca”³². Stąd też, demokrację ateńską nazywa się demokracją dla nielicznych (demokracją dla elity). „Nic więc dziwnego, że w czasach starożytnych obywatelstwo stanowiło trudny do uzyskania, zaszczytny i bardzo wysoko ceniony przywilej”³³.

Po drugie, w demokracji antycznej decyzje polityczne były podejmowane poprzez bezpośrednie głosowanie uprawnionych, co bardzo się różni od rządów przedstawicielskich, które rozwinęły się w ciągu minionych dwóch wieków³⁴. „Idea, że zamiast wszystkich mogą decydować reprezentanci, była obca Grekom i w kulturze zachodnioeuropejskiej pojawiła się dopiero w siedemnastym wieku”³⁵. Demokracja antyczna „stanowiła niewątpliwie najwierniejsze przybliżenie do demokracji w dosłownym tego słowa znaczeniu – do ustroju, w którym rządzący i rządzeni stoją w jednym szeregu i odnoszą się do siebie twarzą w twarz (...). W demokracjach współczesnych oczywisty jest podział na rządzących i rządzonych; po jednej stronie stoi państwo, po drugiej obywatele. Funkcjonują zawodowi politycy oraz istnieją ludzie zajmujący się polityką tylko sporadycznie, jeśli w ogóle. W demokracjach antycznych te różnice nie miałyby właściwie sensu”³⁶. Ponadto należy pamiętać, iż demokracja antyczna współistniała z niewolnictwem. Jak trafnie podkreślił M. Żyromski, to właśnie „oparcie systemu gospodarczego na pracy fizycznej niewolników czy cudzoziemców umożliwiło obywatelom oderwanie się od trosk życia codziennego i zajęcie się działalnością społeczną czy polityczną”³⁷.

³¹ M. H. Hansen, *Demokracja ateńska w czasach Demostenesa. Struktura, zasady i ideologia*, Warszawa 1999, s. 67–68.

³² P. J. Rhodes, *Democracy and Empire*, w: *The Cambridge Companion to the Age of Pericles*, red. L. J. Samons II, New York 2007, s. 28; Cyt. za: M. Żyromski, *Demokracja ateńska jako demokracja dla elity*, w: *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, red. M. Marczewska-Rytko, Lublin 2010, s. 18. Zob. również: Arystoteles, *Ustrój polityczny Aten*, Warszawa 1973, s. 72.

³³ M. Żyromski, *Demokracja...*, op. cit., s. 19.

³⁴ A. H. Birch, *The concepts and theories of modern democracy*, London–New York 1993, s. 45.

³⁵ J. Miklaszewska, *Demokracja – dzieje pojęcia*, w: *Oblicza demokracji*, red. R. Legutko, J. Kloczkowski, Kraków 2002, s. 14.

³⁶ G. Sartori, *Teoria...*, op. cit., s. 343–344.

³⁷ M. Żyromski, *Demokracja...*, op. cit., s. 19.

Kolejna różnica między demokracją antyczną i współczesną jest związana z rozumieniem pojęcia wolności. „W demokracji greckiej obywatele dysponowali wolnością polityczną, która polegała na uczestnictwie w kierowaniu sprawami państwa. Demokracja czasów nowożytnych opiera się na liberalnym rozumieniu wolności. Mieści ona w sobie, obok pojęcia wolności politycznych, ważny element nieobecny u starożytnych. Chodzi tu mianowicie o zakres swobód indywidualnych, określających możliwości działania jednostki w sferze nie objętej działaniem państwa, czyli w tzw. społeczeństwie obywatelskim oraz łączący się z tym system gwarancji państwa umożliwiający respektowanie tych swobód”³⁸.

Współczesna demokracja funkcjonuje w ramach państw narodowych, natomiast demokracja klasyczna była ulokowana w małym organizmie państwowym (była to demokracja wioski czy miasta-państwa). Jak zaznaczył R. Dahl, „od ponad dwóch tysięcy lat – od czasów klasycznej Grecji po wiek XVIII – dominującym założeniem zachodniej myśli politycznej było przekonanie, iż w państwie demokratycznym lub republikańskim ciało obywatelskie i terytorium powinny być raczej niewielkie, a w porównaniu do dzisiejszych – małe. Tylko niewielkie państwo może, jak zakładano, mieć rząd demokratyczny lub republikański”³⁹. Warto dodać, iż po upadku demokracji ateńskiej „rozwiązania demokratyczne obowiązywały także w kupieckich republikach średniowiecznych Włoch, a nawet w niektórych zakonach, dominowało jednak przekonanie, że demokracja nadaje się jedynie dla małych zbiorowości”⁴⁰. Tym samym gdyby idea demokracji miała mieć zastosowanie tylko do miast-państw (małych obszarów o niewielkiej liczbie mieszkańców), to począwszy od XVII wieku, wobec powstania państw narodowych, nie miałyby ona przed sobą przyszłości. Jednakże w XVII i XVIII przekonanie, iż demokracja jest właściwa tylko do niewielkich systemów „zostało zakwestionowane przez nowe pokolenie zwolenników rządów ludu, twierdzących, że reprezentacja jest realną i pożądaną alternatywą bezpośredniego uczestnictwa w zgromadzeniu obywateli”⁴¹. W wyniku drugiej transformacji demokratycznej – od miasta-państwa do państwa narodowego, koncepcja demokracji została zastosowana na dużą skalę. W rezultacie powstały nowe instytucje polityczne. Zmianą najbardziej widoczną jest zastąpienie zgromadzeń ogólnych starej demokracji przez organy reprezentujące obywateli (parlamenty)⁴². Tym samym demokracja „stała się jedynym w dziejach ludzkości ustrojem, który podmiot władzy ulokował poza instytucjami władzy”⁴³.

Podsumowując powyższe uwagi można wskazać na następujące obszary, które wyznaczają zasadnicze różnice między demokracją klasyczną a demokracją współczesną:

- 1) prawo do udziału w życiu publicznym – demokracja klasyczna charakteryzowała się znacznymi ograniczeniami w zakresie prawa do partycypacji politycznej, podczas gdy zasadą demokracji współczesnej jest powszechność praw politycznych;

³⁸ G. Ulicka, *Demokracje zachodnie. Zasady, wartości, wizje*, Warszawa 1992, s. 13.

³⁹ R. A. Dahl, *Demokracja...*, op. cit., s. 300. Zob. również: R. A. Dahl, E. R. Tufte, *Size and democracy*, Stanford 1973.

⁴⁰ S. Zyborowicz, *Demokracja bezpośrednia. Uwarunkowania i perspektywy w Europie Środkowo-Wschodniej*, w: *Czy kryzys demokracji w Europie?*, red. M. Żyromski, Mosina 1995, s. 20.

⁴¹ R. A. Dahl, B. Stinebrickner, *Współczesna analiza polityczna*, Warszawa 2007, s. 126.

⁴² Zob. szerzej: R. A. Dahl, *Demokracja...*, op. cit., s. 302–304.

⁴³ M. Bankowicz, *Demokracja. Zasady, procedury, instytucje*, Kraków 2006, s. 185.

- 2) sposób podejmowania decyzji – w demokracji klasycznej decyzje zapadały podczas zgromadzeń ludowych (ogólnych spotkań obywateli w jednym miejscu i czasie), natomiast demokracja współczesna charakteryzuje się funkcjonowaniem parlamentów, które podejmują decyzje w imieniu suwerena;
- 3) niewolnictwo – demokracja klasyczna współistniała z niewolnictwem, co jest niezgodne z zasadami współczesnych państw demokratycznych;
- 4) rozumienie pojęcia wolności – w demokracji klasycznej wolność pojmowano jako uczestnictwo w kierowaniu sprawami państwa, podczas gdy demokracja współczesna opiera się na liberalnym rozumieniu wolności definiowanej jako możliwość funkcjonowania jednostki w ramach społeczeństwa obywatelskiego, a zatem w sferze nieobjętej działaniem państwa;
- 5) umiejscowienie demokracji – demokracja klasyczna funkcjonowała w małych organizmach państwowych (co ma oczywisty związek ze sposobem podejmowania decyzji), natomiast demokracja współczesna funkcjonuje w ramach państw narodowych (zazwyczaj rozległe terytorium o znacznej liczbie obywateli).

Analizując powyższe uwagi widzimy ogromne różnice między demokracją klasyczną a współczesną. Lech Szczegółą zaakcentował, iż współczesna praktyka polityczna państw demokratycznych kształtowana jest „przez zasadniczo odmienne rozwiązania instytucjonalne i warunki społeczno-kulturowe”⁴⁴. Dlatego też nasuwa się pytanie, czy demokrację ateńską (jak również inne systemy oparte na podobnych założeniach) możemy zaliczyć do grona przodków współczesnej demokracji? Jak zaznaczył Charles Tilly, na rzecz odpowiedzi pozytywnej przemawiają dwie okoliczności. „Po pierwsze, systemy te stworzyły pewien niemający znanych precedensów model obywatelstwa (...). Na suwerennym zgromadzeniu każdy obywatel (...) posiadał jeden głos i mniej więcej taki sam jak inni status w stosunku do państwa. Po drugie, w systemach tych bardzo szeroko dzielono obowiązki obywatelskie na zasadzie rotacji. W Atenach nawet urzędy sędziów obsadzano na roczną kadencję drogą losowania, a nie wyborów lub dziedziczenia. A zatem, w gronie obywateli przeważała zasada równych praw i równych obowiązków”⁴⁵.

Próbując zdefiniować termin „demokracja bezpośrednia” można zauważyć, iż w literaturze występują znaczne różnice w tym zakresie. Na marginesie warto nadmienić, że rozbieżności terminologiczne dość często pojawiają się na gruncie nauk społecznych. Odnosnie prób zdefiniowania demokracji bezpośredniej w istocie występują trzy koncepcje⁴⁶. Zgodnie z pierwszym podejściem o demokracji bezpośredniej możemy mówić wyłącznie w sytuacji, gdy decyzje są podejmowane podczas spotkań obywateli w jednym miejscu i czasie. Tym samym suweren spotykając się twarzą w twarz bierze udział w procesie decyzyjnym od zgłoszenia wniosku do podjęcia decyzji (nawiązanie do demokracji klasycznej). Druga koncepcja zakłada, iż termin „demokracja bezpośrednia” jest właściwy do zdefiniowania tylko tych procedur, które umożliwiają obywatelom podejmowanie ostatecznych decyzji. Zgodnie z trzecim stanowiskiem do

⁴⁴ L. Szczegółą, *Bierność obywateli. Apatia polityczna w teorii demokratycznej partycypacji*, Warszawa 2013, s. 18.

⁴⁵ Ch. Tilly, *Demokracja*, Warszawa 2008, s. 41.

⁴⁶ M. Rachwał, *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2010, s. 56–57.

form demokracji bezpośredniej możemy zaliczyć wszystkie instytucje, które zapewniają obywatelom współdziałanie w procesie decyzyjnym. Tak więc w ostatnim nurcie mieszczą się zarówno procedury pozwalające obywatelom na wyrażenie opinii w konkretnej sprawie, jak również umożliwiające podjęcie decyzji.

Zgodnie z najbardziej restrykcyjnym podejściem termin „demokracja bezpośrednia” charakteryzował system rządów istniejący „w starożytnych Atenach i innych demokracjach greckich, a dziś można mówić wyłącznie o demokracji semibezpośredniej, ponieważ nie są spełnione łącznie dwie konieczne przesłanki dla uznania współczesnych instytucji za instytucje demokracji bezpośredniej. Chodzi tutaj o zaistnienie jedności miejsca i czasu oraz o udział całego zbiorowego podmiotu suwerenności we wszystkich etapach procesu podejmowania decyzji od zgłoszenia wniosku aż do jej zatwierdzenia”⁴⁷. W rozważanym nurcie mieści się również definicja, zgodnie z którą, „aby mówić o demokracji bezpośredniej obywatele muszą mieć możliwość zgłaszania propozycji, dyskusowania o nich i ostatecznego podejmowania decyzji bez udziału jakichkolwiek instytucji pośredniczących”⁴⁸.

Stosując powyższe kryteria we współczesnym świecie – poza nielicznymi wyjątkami – w ogóle nie występuje demokracja bezpośrednia. W tym miejscu warto odnotować, iż w czystej postaci demokracja bezpośrednia przetrwała do naszych czasów w dwóch kantonach Szwajcarii, tj. Appenzell-Innerrhoden i Glarus. W przywołanych kantonach raz w roku odbywa się *Landsgemeinde* (zgromadzenie ludowe) w celu podjęcia decyzji publicznych. Zgromadzenie jest przeprowadzane pod gołym niebem przy zachowaniu niezwykle uroczystego i ciekawego ceremoniału. „Tak jak za czasów dawnej Konfederacji wybiera się tu starostę, rząd i sędziów oraz omawia i rozstrzyga najważniejsze dla danej społeczności kwestie”⁴⁹. W Appenzell-Innerrhoden *Landsgemeinde* odbywa się w ostatnią niedzielę kwietnia⁵⁰, natomiast w Glarus w pierwszą niedzielę maja. Pomimo głosów krytycznych odnośnie samej procedury, jak również wycofania się wielu kantonów z organizacji tradycyjnych zgromadzeń, „wartością *Landsgemeinde* jest możliwość udziału w nim (...) każdego mieszkańca kantonu. Podnosi to znacznie świadomość obywatelską i zwiększa wpływ każdego uprawnionego na decyzje zgromadzenia. Ponadto istnienie *Landsgemeinde* to wielowiekowa tradycja, a do tradycji Szwajcarzy są bardzo przywiązani”⁵¹. W podsumowaniu zasygnalizowanej kwestii warto odnotować, iż analizowana forma demokracji bezpośredniej ma w Szwajcarii silne tradycje historyczne i wiele kantonów zrezygnowało z jej stosowania dopiero w XX wieku⁵².

⁴⁷ P. Uziębło, *Konstrukcja instytucji demokracji bezpośredniej w Konstytucji RP na tle współczesnych rozwiązań ustrojowych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, t. XII, s. 300.

⁴⁸ D. Altman, *Direct Democracy Worldwide*, Cambridge 2014, s. 7.

⁴⁹ O. Sigg, *Instytucje polityczne Szwajcarii*, Warszawa 1990, s. 27; cyt. za: T. Branecki, *Landsgemeinde – najstarsza instytucja demokracji bezpośredniej w Konfederacji Szwajcarskiej*, w: *Dylematy współczesnej demokracji*, red. S. Wróbel, Toruń 2011, s. 245.

⁵⁰ Termin zgromadzenia „może ulec przesunięciu na pierwszą niedzielę maja, jeśli w ostatnią niedzielę kwietnia wypada Wielkanoc”; T. Branecki, *Demokracja lokalna w Szwajcarii*, w: *Demokracja lokalna w państwach Europy*, red. I. Bokszczanin, A. Mirska, Warszawa 2014, s. 282.

⁵¹ T. Branecki, *Landsgemeinde...*, op. cit., s. 256.

⁵² T. Branecki, *System ustrojowy kantonu Glarus ze szczególnym uwzględnieniem instytucji Landsgemeinde*, w: *Niemcy, Szwajcaria, Austria na arenie międzynarodowej. Polityka – kultura – społeczeństwo*, red. E. Kuczyński, M. Tomczyk, Łódź 2014, s. 271.

Zgodnie z drugim stanowiskiem o demokracji bezpośredniej można mówić tylko w sytuacji, gdy suweren podejmuje ostateczne decyzje. W przypadku, gdy uprawnienia obywateli „dotyczą wyłącznie możliwości pośredniego wpływania na proces decyzyjny, np. poprzez inicjowanie pewnych procedur, można mówić wyłącznie o demokracji semibezpośredniej, w której to ostateczna decyzja należy do określonego organu publicznego, suweren zaś posiada wyłącznie funkcję inicjującą”⁵³. W tym nurcie mieści się definicja F. Siemieńskiego, który do instytucji demokracji bezpośredniej zaliczył tylko „takie formy bezpośredniego sprawowania władzy przez lud, gdy suweren (...) podejmuje decyzje ostateczne, wiążące podległe mu organy państwowe i poszczególnych obywateli; zatem lud występuje jako najwyższy organ państwowy”⁵⁴. Za formy bezpośredniego sprawowania władzy przez suwerena nie można uznać „wszelkich innych instytucji, pozwalających ludowi wpływać na sprawowanie władzy przez organy przedstawicielskie czy aparat administracji państwowej, poprzez występowanie z inicjatywami, wnioskami, żądaniami (...) gdyż lud nie podejmuje wiążących decyzji”⁵⁵.

Według trzeciego podejścia, wszystkie formy związane ze współdziałaniem obywateli w procesie decyzyjnym (inicjowanie, opiniowanie, jak również zatwierdzanie) można zaliczyć do instytucji demokracji bezpośredniej. W tej konwencji mieści się definicja zaprezentowana przez B. Banaszaka i A. Preisnera, według których wspólną cechą form demokracji bezpośredniej jest „bezpośredni udział członków zbiorowego podmiotu suwerenności w wypełnianiu przez nich funkcji publicznych”⁵⁶. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 lipca 2008 roku także przyjął szerokie rozumienie analizowanego terminu, zaliczając zgromadzenia do form demokracji bezpośredniej. „Zgromadzenia stanowią zasadniczy element demokratycznej opinii publicznej, stwarzając możliwość wpływu na proces polityczny, umożliwiając krytykę i protest, tworząc część składową procesu demokracji bezpośredniej”⁵⁷. W analizowanym nurcie mieści się również koncepcja, aby wysłuchanie publiczne zaliczyć do form demokracji bezpośredniej. Marek Safjan w zdaniu odrębnym do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 roku stwierdził, że wysłuchanie publiczne należy do tych instytucji, „które mają na celu urzeczywistnienie pewnych składników, elementów demokracji bezpośredniej w ramach procedur parlamentarnych. Zapewnia bowiem prezentację szerszego niż zazwyczaj spektrum opinii przez zainteresowane podmioty publiczne, społeczne i prywatne na temat projektowanych rozwiązań ustawodawczych i sprzyja w ten sposób budowie społeczeństwa obywatelskiego”⁵⁸. Warto odnotować, iż istotą wysłuchania publicznego jest wyrażenie opinii (a nie podjęcie

⁵³ M. A. Fernandez Ferrero, *La iniciativa legislativa popular*, Madrid 2001, s. 24–27; cyt. za: P. Uziębło, *Konstrukcja...*, op. cit., s. 300.

⁵⁴ F. Siemieński, *Konstytucyjne podstawy organizacji i funkcjonowania aparatu władzy państwowej*, w: *Studia z zakresu konstytucjonalizmu socjalistycznego*, A. Burda, M. Rybicki, F. Siemieński, W. Skrzydło, T. Szymczak, Wrocław–Warszawa–Kraków 1969, s. 206.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 206.

⁵⁶ B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław 1996, s. 152.

⁵⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2008 r., sygn. akt P 15/08, Dz. U. 2008, Nr 131, poz. 838.

⁵⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06, Dz. U. 2006, Nr 202, poz. 1493.

wiążących decyzji) przez zainteresowane podmioty na temat projektowanych aktów prawnych. „Przedstawienie swoich opinii i oczekiwań na forum komisji sejmowych angażuje obywateli do aktywnego udziału w życiu publicznym, w tym artykułowania oraz obrony własnych interesów”⁵⁹.

Tak więc trzecie podejście do definiowania analizowanego terminu jest najszersze i pozwala zaliczyć do instytucji demokracji bezpośredniej następujące procedury: zgromadzenie ludowe, referendum, plebiscyt, inicjatywę ludową, weto ludowe, konsultacje ludowe, odwołanie (recall)⁶⁰ i budżet partycypacyjny⁶¹. Przedmiotowe wyliczenie należy traktować jako otwartą propozycję, gdyż jak zaznaczono wyżej pojawiają się głosy, aby np. wysłuchanie publiczne także zaliczyć do form demokracji bezpośredniej. Warto dodać, iż większość badaczy udział w wyborach traktuje jako element demokracji pośredniej, jednakże w literaturze można odnaleźć również stanowisko, iż wybory powinny być zaliczone do instytucji demokracji bezpośredniej⁶². Wydaje się jednak, iż przyjęcie takiej perspektywy jest niewłaściwe, gdyż wybory (pomimo bezpośredniej aktywności społecznej) są ściśle związane „z istotą przedstawicielstwa, będąc procedurą zapoczątkowującą proces reprezentacji”⁶³.

W tym miejscu należy zauważyć, iż w powyższych rozważaniach pojawił się termin „demokracja semibezpośrednia”. Wydaje się, iż przyjęcie takich ram terminologicznych jest właściwe, gdyż wielokrotnie trudno jest przyporządkować określoną procedurę do demokracji bezpośredniej lub przedstawicielskiej. Wskazana sytuacja występuje np. gdy podmiotem inicjującym proces ustawodawczy są obywatele, jednakże ostateczną decyzję odnośnie losów projektu podejmują przedstawiciele. Tym samym w opisanej procedurze występują zarówno elementy demokracji bezpośredniej, jak i przedstawicielskiej. Dlatego też część autorów wyróżnia demokrację semibezpośrednią (półbepośrednią), jednakże między poszczególnymi koncepcjami definicyjnymi można zauważyć pewne różnice.

Jak zaznaczył P. Uziębło, podstawowym elementem odróżniającym demokrację bezpośrednią od semibezpośredniej jest rola suwerena. „Jeśli bowiem to on decyduje o ostatecznym przyjęciu bądź nieprzyjęciu określonego rozwiązania to można taki me-

⁵⁹ B. Zamaćńska, *Wysłuchanie publiczne w polskim systemie prawnym – wybrane zagadnienia*, „Ekonomia i Zarządzanie” 2013, nr 3, s. 193–194.

⁶⁰ Warto wskazać, iż w literaturze można spotkać stanowisko, zgodnie z którym odwołania nie należy zaliczać do form demokracji bezpośredniej. A. Rost i Ł. Zawartowski argumentowali, iż nie można „uznać za przejaw bezpośredniego decydowania ani nawet wpływania aktu odwołania przedstawiciela, który stanowi *actus contrarius* w stosunku do wyborów. Nie ma tu również elementu wpływania na sprawy merytoryczne”; A. Rost, Ł. Zawartowski, *W sprawie form demokracji bezpośredniej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1974, z. 1, s. 6.

⁶¹ Na temat sposobów definiowania poszczególnych form demokracji bezpośredniej zob. szerzej: M. Rachwał, *Demokracja...*, op. cit., s. 60–102; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001, s. 290–299; Ł. Jakubiak, *Instytucja recall w Kolumbii Brytyjskiej na tle wzorca amerykańskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 4, s. 75–89; Ł. Jakubiak, *Kantonalne zgromadzenia ludowe w Szwajcarii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2010, z. 4, s. 107–119; T. Branecki, *Landsgemeinde...*, op. cit., s. 261–275; M. Rachwał, *Budżet partycypacyjny jako nowa forma współdecydowania o finansach lokalnych*, „Przegląd Politologiczny” 2013, nr 4, s. 173–185.

⁶² J. Błuszkowski, D. Mider, *Demokracja późnej nowoczesności*, Warszawa 2012, s. 100.

⁶³ G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 10.

chanizm uznać za instrument demokracji bezpośredniej. Natomiast jeśli stanowisko suwerena podlega ocenie organów państwowych, w szczególności przedstawicielskich, do których to organów należy przyjęcie ostatecznego rozstrzygnięcia, to trzeba mówić wyłącznie o demokracji półbepośredniej. Aby jednak uniknąć problemów terminologicznych obie formy demokracji w doktrynie nazywa się bardzo często demokracją partycypacyjną, względnie formami bezpośredniej partycypacji obywatelskiej⁶⁴. Tak więc przytoczona koncepcja zakłada, iż demokracja semibepośrednia charakteryzuje się tym, iż to przedstawiciele podejmują ostateczne decyzje. „W jej skład wchodzić mogą wszystkie instrumenty, które zakładają udział zbiorowego podmiotu suwerenności, bądź też określonej grupy osób, wchodzących w jego skład w procesie podejmowania rozstrzygnięcia, aczkolwiek ostateczna decyzja w takiej sprawie należy do organów publicznych, z reguły organów o przedstawicielskim charakterze”⁶⁵. W literaturze można spotkać również inny pogląd, zgodnie z którym „demokracja semibepośrednia to jedynie demokracja przedstawicielska uzupełniona o pewne elementy demokracji bezpośredniej”⁶⁶.

Kontynuując rozważania terminologiczne warto zaakcentować, że zakres udziału suwerena w poszczególnych procedurach demokratycznych jest różny, co można zauważyć porównując chociażby referendum i konsultacje ludowe. Pomimo tego w polskiej literaturze zazwyczaj obie instytucje zalicza się do form demokracji bezpośredniej. „Interpretacja polskiego prawa konstytucyjnego wskazuje, iż wszystkie instytucje związane z partycypacją obywateli w procesie decyzyjnym są traktowane jako instrumenty demokracji bezpośredniej”⁶⁷. W związku z tym wydaje się, iż wyodrębnienie dodatkowo demokracji semibepośredniej jest dobrym rozwiązaniem, gdyż można w ten sposób klasyfikować te procedury, w których dochodzi do współdziałania obywateli i przedstawicieli. „W przypadku demokracji semibepośredniej mamy do czynienia z połączeniem działania organów przedstawicielskich oraz zbiorowego podmiotu suwerenności. Decyzje realizowane w ten sposób bądź to pochodzą od organu przedstawicielskiego i są zatwierdzane przez suwerena, bądź też odwrotnie”⁶⁸.

Dotychczasowe refleksje wskazują, iż podział demokracji na bezpośrednią i pośrednią (przedstawicielską) wielokrotnie okazuje się niewystarczający, gdyż funkcjonują procedury udziału suwerena w życiu publicznym, których nie da się jednoznacznie zakwalifikować do jednej z wyróżnionych form demokracji. Z pewnością przytoczona uwaga towarzyszyła rozważaniom G. Sartori’ego, autora opracowania *Teoria demokracji*. We wskazanej publikacji został przedstawiony rozbudowany podział omawianego systemu politycznego, który obejmuje następujące formy demokracji: bezpośrednią, partycypacyjną, poprzez referendum, wyborczą, przedstawicielską⁶⁹.

⁶⁴ P. Uziębło, *Demokracja bezpośrednia i semibepośrednia*, w: *Demokracja w XXI wieku*, red. M. Szyszkowska, Warszawa 2009, s. 91.

⁶⁵ P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna. Wprowadzenie*, Gdańsk 2009, s. 18.

⁶⁶ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Warszawa 2006, s. 15.

⁶⁷ A. Gwiazda, *Democracy in Poland. Representation, participation, competition and accountability since 1989*, New York–London 2016, s. 85.

⁶⁸ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce...*, op. cit., s. 15.

⁶⁹ G. Sartori, *Teoria...*, op. cit., s. 145.

Giovanni Sartori wypowiadając się na temat charakteru współczesnej demokracji zaznaczył, iż „wszystkie znane nam demokracje są pośrednie, to znaczy – stanowią demokracje przedstawicielskie, w których jesteśmy rządzeni przez naszych reprezentantów, nie zaś rządzący się sami sobą”⁷⁰. Wskazana teza wynika z założeń definicyjnych zacytowanego autora, który stwierdził, iż „jako dosłownie, autentycznie samorządne demokracje bezpośrednie określić można jedynie grupy względnie małe – nieprzekraczające wielkości zgromadzenia (...). Demokracja starożytnych spełnia takie wymogi, bowiem nie tylko dokonywała się podczas zebrań obywateli w jednym miejscu, ale zachowania uczestników mogły być obserwowane. Taka obserwacja jest możliwa przy wielkości rządu kilku tysięcy”⁷¹. Tym samym koncepcja zaprezentowana w *Teorii demokracji* idzie w zasadzie w kierunku zakwestionowania współczesnego występowania demokracji bezpośredniej. Potwierdzają to dalsze słowa Sartori’ego, który zaznaczył, iż „oszukujemy się tylko, jeśli wmawiamy sobie, że referenda i oddolne inicjatywy ustawodawcze stanowią współczesny odpowiednik demokracji bezpośredniej. Nawet gdyby tak zwane formy bezpośredniej integracji w ramach demokracji przedstawicielskiej działały zgodnie z oczekiwaniami ich obrońców, z pewnością nie doprowadziłyby do powstania «półbepośredniej» [semi-direct] demokracji”⁷².

Referendum zazwyczaj klasyfikowane jest jako forma demokracji bezpośredniej, jednakże Sartori przytoczył dwa argumenty uzasadniające dodatkowe wyodrębnienie demokracji poprzez referendum. „Pierwszy to ten, że demokracja poprzez referendum jest «bepośrednia» w tym sensie, iż nie istnieją w niej ciała pośredniczące; traci jednak inną cechę demokracji bezpośredniej – bezpośredniość wzajemnych oddziaływań (...). Drugim powodem jest to, że instrument referendum można także wprowadzić do teorii i praktyki demokracji przedstawicielskiej”⁷³.

W kontekście rozważań o demokracji poprzez referendum Sartori zwrócił uwagę na jeszcze jedną kwestię, która z punktu widzenia obywateli i ich roli w procesie decyzyjnym jest niezwykle istotna, a mianowicie na zagadnienie ustalania przedmiotu głosowania ludowego. „W demokracji poprzez referendum ustalenie treści referendum ma bez wątpienia podstawowe znaczenie, trudno jednak uwierzyć, że dokonywać się to będzie zawsze zgodnie z wymogami demokracji bezpośredniej, tj. przez samych ludzi”⁷⁴. W tym miejscu należy w pełni zgodzić się z zacytowanym autorem, gdyż zazwyczaj referenda mają charakter ogólny, tj. to przedstawiciele decydują czy odbędzie się głosowanie, jak również rozstrzygają o pytaniach. Wskazana sytuacja występuje również w Polsce w odniesieniu do referendum ogólnokrajowego. Co prawda obywatele, „którzy dla swojego wniosku uzyskają poparcie co najmniej 500 000 osób”⁷⁵ mogą wystąpić z inicjatywą przeprowadzenia referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa, jednakże ostateczną decyzję o akceptacji (odrzuconiu) stosow-

⁷⁰ Ibidem, s. 343.

⁷¹ Ibidem, s. 146.

⁷² Ibidem, s. 348.

⁷³ Ibidem, s. 146–147.

⁷⁴ Ibidem, s. 147.

⁷⁵ Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym, Dz. U. 2003, Nr 57, poz. 507, z późn. zm., art. 63, ust. 1.

nego wniosku podejmują posłowie. Dotychczasowa⁷⁶ praktyka polityczna pokazała, iż posłowie nie są skłonni dzielić się władzą z suwerenem, gdyż wszystkie ludowe inicjatywy referendalne zostały odrzucone przez przedstawicieli narodu⁷⁷. Dlatego też wydaje się potwierdzać tezę, którą sformułował K. Kobach, iż większość rządów wykazuje niechęć do referendum z powodu istotnego ryzyka związanego z podejmowaniem decyzji tą drogą⁷⁸.

Powyższe rozważania skłaniają do wniosku, iż Sartori przedstawił istotne argumenty uzasadniające wyodrębnienie demokracji poprzez referendum. W zasadzie „uczestnik referendum przypomina uczestnika wyborów: działa w osamotnieniu, samodzielnie (...). Jego przemyślenia nie są kształtowane przez dialog”⁷⁹. Ponadto należy zwrócić uwagę na okoliczność, iż większość systemów politycznych wyklucza obywatelskie prawo do referendum, tj. możliwość zarządzania głosowania bezpośrednio przez obywateli. „W polskim systemie prawnym nie można mówić o obywatelskim prawie do referendum, bowiem obywatel (grupa obywateli) nie ma skutecznie prawnej możliwości zainicjowania działań, których bezpośrednim skutkiem jest zarządzanie referendum (...). Obywatele polscy, podobnie jak obywatele większości współczesnych państw, mają prawo do udziału w referendum, ale nie prawo do referendum”⁸⁰. Tak więc zazwyczaj to elity polityczne rezerwują dla siebie uprawnienie w zakresie rozpisania referendum, co w istotny sposób zmniejsza pozycję obywateli w procesie decyzyjnym. Warto dodać, iż zwykle przedstawiciele decydują się tylko na rozwiązanie, które Gordon Smith sklasyfikował jako „kontrolowane referendum”⁸¹. Charakteryzuje się ono trzema cechami: rządzący decydują czy w ogóle odbędzie się głosowanie, kiedy będzie miało miejsce, jak również rozstrzygają o pytaniach⁸².

Jak wspomniano wcześniej, Sartori wyróżnił także demokrację partycypacyjną. Zwolennicy przywołanej koncepcji wychodzą z założenia, iż „uczestnictwo wyborcze” w istocie nie stanowi prawdziwego, jak również właściwego miejsca uczestnictwa. „Status i nowatorstwo tej teorii (demokracji partycypacyjnej – przyp. M.R.) wynikają zatem z zasadniczego znaczenia przypisywanego przezeń koncepcji uczestnictwa i, tym samym, uczestnictwa w mocnym, nie rozwodnionym sensie tego słowa (...). Uczestnictwo, właściwie i sensownie rozumiane, polega na *osobistym udziale, aktywnym* i chętnym włączaniu się”⁸³.

⁷⁶ Stan na 30.06.2016 r.

⁷⁷ Zob. szerzej: M. Rachwał, *Prawo do zarządzania referendum ogólnokrajowego w Polsce w latach 1992–2009. Przyjęte rozwiązania i postulowane zmiany*, w: *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce*, red. A. Stelmach, Poznań 2010, s. 115–124.

⁷⁸ K. W. Kobach, *The Referendum: Direct Democracy in Switzerland*, Dartmouth 1993, s. 2.

⁷⁹ G. Sartori, *Teoria...*, op. cit., s. 147.

⁸⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2003 r., sygn. akt K 11/03, Dz. U. 2003, Nr 98, poz. 904.

⁸¹ Zob. szerzej: K. W. Kobach, *The Referendum...*, op. cit., s. 2.

⁸² Zob. szerzej: G. Smith, *The Functional Properties of the Referendum*, „European Journal of Political Research” 1976, vol. 4, s. 1–23.

⁸³ G. Sartori, *Teoria...*, op. cit., s. 148.

W kontekście prowadzonych rozważań terminologicznych warto także przywołać stanowisko zaprezentowane przez M. Sobolewskiego, który zakwestionował dość powszechną praktykę zaliczania referendum do form demokracji bezpośredniej. Swoje stanowisko argumentował przede wszystkim tym, iż obywatele nie mają możliwości wpływania na przedmiot referendum (na wskazaną kwestię zwrócił uwagę m.in. cytowany wcześniej Sartori, jak również R. Górski⁸⁴). „Referendum stanowi formę pośrednią między systemem reprezentacyjnym a bezpośrednimi rządami ludu. Decyzja podjęta w referendum może być bowiem zaliczona do form kontroli społeczeństwa nad działaniami reprezentantów, kontroli władczej i dotyczącej nie całości ich działania tylko określonych konkretnych przypadków. Nie jest zaś referendum typową formą bezpośredniego wykonywania władzy, gdyż w bezpośrednim podejmowaniu decyzji politycznych powinna się mieścić możliwość kształtowania treści decyzji stosowanie do woli i zapatrywań decydującego”⁸⁵.

Antoni Rost i Łucjan Zawartowski uznali, że demokracja bezpośrednia oznacza „bezpośrednie decydowanie”, natomiast pozostałe procedury określili jako „pośredni wpływ”. Zgodnie z przedmiotową koncepcją, termin „demokracja bezpośrednia” określa te formy sprawowania władzy, które „gwarantują, iż stanowisko większości jest równoznaczne z podjęciem w danej sprawie decyzji, wiążącej organy państwowe i obywateli”⁸⁶. Z kolei formy pośredniego wpływania umożliwiają wyrażenie opinii w sprawach państwowych lub lokalnych i „gwarantują dotarcie wyrażonej opinii w niezmienionej postaci do organów podejmujących decyzje”⁸⁷. Przywołani autorzy stwierdzili również, iż inicjatywa ludowa jest „formą pośrednią między bezpośrednim decydowaniem a bezpośrednim wpływaniem”⁸⁸.

Tak więc A. Rost i Ł. Zawartowski do form demokracji bezpośredniej zaliczyli tylko te procedury, które umożliwiają obywatelom podejmowanie decyzji wiążących organy państwowe (np. referendum stanowiące, lokalne zebrania mieszkańców). Inicjatywę ludową uznali za „formę o charakterze pośrednim, prawnie zbliżoną jednak raczej do bezpośredniego wpływania aniżeli decydowania”⁸⁹. Z kolei do instytucji pośredniego wpływania zostały zaliczone m.in. konsultacje ludowe⁹⁰.

W podsumowaniu zagadnień terminologicznych została przedstawiona autorska koncepcja w zakresie definiowania demokracji bezpośredniej, semibezpośredniej i przedstawicielskiej. Wydaje się, iż wyodrębnienie takiej siatki terminologicznej jest niezbędne do opisu współczesnej rzeczywistości politycznej, gdyż dychotomiczny podział na demokrację bezpośrednią i przedstawicielską okazuje się niewystarczający w przypadku niektórych procedur decyzyjnych. Poprzez termin „procedura decyzyjna” należy rozumieć proces od zgłoszenia wniosku do podjęcia ostatecznej decyzji.

⁸⁴ „Przedmiot referendum może być formułowany przez samych obywateli w postaci inicjatywy ludowej, znacznie częściej jednak określany jest przez rządy i parlamenty jako część politycznej strategii”; R. Górski, *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*, Kraków 2007, s. 56.

⁸⁵ M. Sobolewski, *Zasady demokracji burżuazyjnej i ich zastosowanie*, Warszawa 1969, s. 46–47.

⁸⁶ A. Rost, Ł. Zawartowski, op. cit., s. 3.

⁸⁷ Ibidem, s. 3.

⁸⁸ Ibidem, s. 11.

⁸⁹ Ibidem, s. 11–12.

⁹⁰ Ibidem, s. 11–12.

Zgodnie z przyjętą konwencją terminologiczną, termin „demokracja bezpośrednia” oznacza procedurę decyzyjną, nad którą pełną kontrolę zachowują obywatele, a zatem mogą zgłosić określoną propozycję i zachowują prawo do podjęcia ostatecznej decyzji (ewentualnie do skorygowania decyzji organów przedstawicielskich). Tak więc demokracja bezpośrednia opisuje sytuację, w której obywatele mogą podjąć decyzję niezależnie od woli elit politycznych (organów przedstawicielskich). Tym samym referendum zarządzane w wyniku złożenia bezpośredniej inicjatywy ludowej⁹¹ zostanie zaliczone do instytucji demokracji bezpośredniej, jednakże sytuacja, w której zarządzenie referendum jest uzależnione od woli organów przedstawicielskich zostanie zdefiniowana jako demokracja semibezpośrednia. Należy zauważyć, iż w ostatnim przypadku obywatele mogą podjąć decyzję, jednakże tylko przy założeniu, iż wcześniej na takie rozwiązanie zgodzą się elity polityczne. „Niewątpliwie fakt pozbawienia obywateli prawa do zarządzania referendum modyfikuje charakter tej instytucji. (...) Bezpośrednie jest w takiej procedurze tylko uczestnictwo i fakt oddania głosu. Wybór sprawy (przedmiotu głosowania), momentu jego przeprowadzenia uzależniony zostaje bowiem wyłącznie od woli uprawnionych organów. Wtedy też uczestnictwo ogółu uprawnionych w procedurze podejmowania określonego rozstrzygnięcia sprowadzać się może do poparcia określonej polityki aktualnej większości parlamentarnej lub konkretnego organu państwowego”⁹².

Demokracja semibezpośrednia występuje w sytuacji, gdy w określonej procedurze decyzyjnej dochodzi do współdziałania obywateli i organów przedstawicielskich (elit politycznych). Tak więc zasadniczo może to oznaczać, iż z wnioskiem występują obywatele, natomiast podjęcie ostatecznej decyzji należy do organów przedstawicielskich. Możliwa jest także sytuacja odwrotna, tj. elity polityczne występują z propozycją, która następnie jest rozpatrywana przez obywateli mających możliwość jej przyjęcia lub odrzucenia. Ponadto do form demokracji semibezpośredniej mogą być zaliczone wszelkie sytuacje, gdy obywatele są włączeni w procedurę decyzyjną na jakimkolwiek etapie w formie np. konsultacji społecznych. Z kolei demokracja przedstawicielska charakteryzuje się tym, iż pełną kontrolę nad procedurą decyzyjną zachowują elity polityczne. Tym samym obywatele czynnie nie występują na jakimkolwiek etapie podejmowania decyzji politycznej; tylko od woli organów przedstawicielskich jest uzależnione konkretne rozstrzygnięcie, które może stać w jawnej sprzeczności z wolą suwerena wyrażaną np. w badaniach opinii społecznej.

W kontekście powyższych uwag, jak również przedmiotu niniejszej książki pojawia się pytanie, czy obywatelska inicjatywa ustawodawcza może być zaliczona do form demokracji bezpośredniej. Przyjmując jako punkt wyjścia autorską siatkę terminologiczną należy zaakcentować, iż udzielenie pozytywnej odpowiedzi jest możliwe tylko w sytuacji, gdy w danym państwie funkcjonuje inicjatywa bezpośrednia.

⁹¹ Bezpośrednia inicjatywa ludowa to rozwiązanie, zgodnie z którym złożenie przez obywateli zgodnego z prawem wniosku jest równoznaczne z rozpisaniem referendum, w przeciwieństwie do pośredniej inicjatywy ludowej, gdy o powodzeniu projektu obywatelskiego decydują elity polityczne. Zob. również: M. Musiał-Karg, *Elektroniczne referendum w Szwajcarii. Wybrane kierunki zmian helweckiej demokracji bezpośredniej*, Poznań 2012, s. 33–34.

⁹² M. Jabłoński, *Polskie referendum akcesyjne*, Wrocław 2007, s. 24.

Wówczas o losie projektu ustawy, który został wniesiony w trybie inicjatywy ludowej decydują obywatele w drodze referendum. Ponadto możliwa jest sytuacja, gdy projekt obywatelski jest procedowany w parlamencie, jednakże w przypadku jego odrzucenia lub wniesienia istotnych zmian jest on przedkładany pod głosowanie w referendum w formie pierwotnej (w takiej sytuacji pod głosowanie może zostać poddana również kontrpropozycja uprawnionego organu państwowego, co skutkuje tym, iż obywatele mogą wybrać jedną z inicjatyw lub odrzucić obydwie projekty). Co istotne, w obu przypadkach definiowanych jako inicjatywa bezpośrednia może dojść do akceptacji obywatelskiego projektu ustawy wbrew woli elit politycznych, a zatem suweren zachowuje kontrolę nad procedurą decyzyjną. Z kolei w przypadku, gdy w danym państwie została ustanowiona obywatelska inicjatywa ustawodawcza w formie pośredniej możemy zakwalifikować takie rozwiązanie jako instytucję demokracji semibezpośredniej. Inicjatywa pośrednia umożliwia suwerenowi przedłożenie projektu ustawy, jednakże dalsze procedowanie propozycji i podjęcie decyzji o jej przyjęciu lub odrzuceniu należy do organów przedstawicielskich. Tym samym w opisanej sytuacji dochodzi do współdziałania obywateli i elit politycznych w procedurze decyzyjnej.

Powyższe rozważania dotyczące form demokracji z uwagi na udział suwerena w procedurze decyzyjnej stanowią tylko jeden z wielu wątków podejmowanych w dyskusji o współczesnej demokracji. Przedmiotem licznych opracowań jest także kwestia pozytywnych i negatywnych aspektów stosowania mechanizmów demokracji bezpośredniej (semibezpośredniej), co zostało przybliżone w kolejnym punkcie niniejszego rozdziału.

2. ARGUMENTY ZWOLENNIKÓW I PRZECIWNIKÓW DEMOKRACJI BEZPOŚREDNIEJ (SEMIBEZPOŚREDNIEJ) – WYBRANE ZAGADNIENIA

Kwestia bezpośredniego wykonywania władzy przez suwerena, jak również samej demokracji stanowi przedmiot wielu opracowań. „Demokracja, centralna kategoria politologii, zajmowała uwagę filozofów i badaczy od tysięcy lat. W tym czasie myśl humanistyczna wypracowała wiele znaczeń demokracji, które ewoluując razem z samym zjawiskiem procesu demokratycznego, stanowią o niewątpliwym bogactwie dyskursu pomiędzy poszczególnymi «szkołami demokracji»⁹³. Prowadzona dyskusja zawiera liczne argumenty entuzjastycznie odnoszące się do demokracji bezpośredniej (semibezpośredniej), jednakże nie brakuje również głosów krytycznie traktujących tak ideę bezpośredniego władztwa ludowego, jak i samą demokrację. „Przez jednych traktowana jest jako najlepsza czy wręcz bezalternatywna forma sprawowania władzy, przez innych jako zjawisko niebezpieczne, nieuchronnie prowadzące do konfliktu, chaosu, anarchii bądź dominacji niskich instynktów motłochu”⁹⁴. Celem rozważań prowadzonych w niniejszym punkcie nie była całościowa rekonstrukcja owej debaty,

⁹³ R. Riedel, *Deliberacja – czyli na czym polega istota demokracji deliberatywnej*, „Studia Polityczne” 2009, nr 23, s. 205.

⁹⁴ A. Antoszewski, *Normatywne i empiryczne teorie demokracji*, „Politeja. Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2015, nr 4, s. 119.

lecz przedstawienie wybranych argumentów podnoszonych przez zwolenników i przeciwników bezpośredniego zaangażowania obywateli w funkcjonowanie państwa. Tym samym przybliżona debata stanowiła szersze tło dla zaprezentowania dyskusji o miejscu i roli obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w realiach współczesnego państwa demokratycznego.

Biorąc pod uwagę etymologię terminu „demokracja” dochodzimy do wniosku, iż jest to władza ludu. „Nazwa pochodzi od greckiego słowa *demos* (lud) połączonego z *kratos* (siła, władza); dosłownie więc termin ten daje się przełożyć jako ludowładztwo”⁹⁵. Pomijając dyskusję odnośnie znaczenia terminów „lud” i „władza” wypada zauważyć, że współczesne doświadczenia z funkcjonowaniem państw demokratycznych mają niewiele wspólnego z dosłowną władzą ludu, gdyż są to raczej rządy elit politycznych⁹⁶. „Myśliciele, którzy wieszczili rozczarowanie demokracją (...) wydobyli na jaw, leżący u podstaw demokracji, elitizm, podkreślając, że udział ludu w demokracji polega zasadniczo na wyborze tych, którzy nim rządzą”⁹⁷. Daniele Stasi i Diego Fusaro stwierdzili wręcz, iż „opinia publiczna nie tylko nie kontroluje, jak utrzymują niepoprawni optymiści liberalni, władzy i rządu, lecz jest stale pod kontrolą techniki marketingu tych organizacji, które pełnią funkcję, rzec by można, nowego «doradztwa księcia»”⁹⁸.

Jak słusznie zauważył B. Nowotarski, starożytni Ateńczycy zapewne uznaliby, iż nasza „demokracja to władza nie ludzi, lecz zawodowych polityków”⁹⁹. W związku z tym może dochodzić do rozbieżności między stanowiskiem zajmowanym w określonej sprawie przez obywateli i elity polityczne, które mają prawo do podejmowania niemal wszystkich decyzji politycznych. Jak podkreślił T. Paluszyński, „rząd podejmuje wiele decyzji, które – gdyby je poddać testowi referendum – nie zdobyłyby akceptacji większości”¹⁰⁰. Stąd też uprawniony jest wniosek, iż „w dzisiejszym skomplikowanym świecie głos *demosu* – właściwego suwerena – jest często niesłyszalny przez tych, którzy podejmują decyzje dotyczące naszego życia (...)”¹⁰¹.

Wskazana sytuacja powoduje, iż nieustannie poszukiwane i wdrażane są procedury, za pomocą których można zmniejszyć rozbieżność między ideą demokracji jako

⁹⁵ J. Miklaszewska, op. cit., s. 11.

⁹⁶ Wspomniana okoliczność znajduje odzwierciedlenie w definicjach demokracji. Przykładowo Lipset odnotował, iż wpływ suwerena na decyzje polityczne odbywa się w drodze wyboru przedstawicieli (a zatem elit politycznych). „Demokrację w społeczeństwie złożonym można zdefiniować jako system polityczny, posiadający konstytucyjne gwarancje możliwości regularnej zmiany osób u władzy oraz mechanizm społeczny zapewniający możliwie największej części ludności wpływ na podstawowe decyzje za pomocą wyboru spośród osób ubiegających się o stanowiska polityczne”; S. M. Lipset, *Homo politicus. Społeczne podstawy polityki*, Warszawa 1995, s. 48.

⁹⁷ Y. Mény, Y. Surel, *Zasadnicza dwuznaczność populizmu*, w: *Demokracja w obliczu populizmu*, red. Y. Mény, Y. Surel przy współpracy C. Tame i L. de Sousy, red. nauk. J. Szacki, Warszawa 2007, s. 33.

⁹⁸ D. Stasi, D. Fusaro, *Demokracja inkluzyjna a neoliberalizm. Rozważania o przyszłości Europy*, Rzeszów 2015, s. 68.

⁹⁹ B. Nowotarski, *Mankamenty demokracji przedstawicielskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 3, s. 42.

¹⁰⁰ T. Paluszyński, *Mankamenty demokracji*, Poznań 2014, s. 83.

¹⁰¹ A. Gałkowska, S. Gałkowski, *Albo bezpośrednio, albo demokracja*, w: *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej we współczesnym świecie*, red. M. Marczevska-Rytko, Lublin 2011, s. 53.

władzą ludu a praktyką polityczną¹⁰². Współczesny model demokracji „można przystosowywać i poprawiać, ale nie da się usunąć jego wady wrodzonej – genetycznego napięcia, jakie powstaje między ideologią (władza ludu) a praktyką (władza elit wybranych przez lud)”¹⁰³. Pomimo tego, iż wspomnianej sprzeczności nie da się całkowicie usunąć, „w każdej demokracji szuka się obecnie sposobów, by bardziej bezpośrednio włączyć obywateli w proces polityczny. Do systemów politycznych wprowadza się wiele rozwiązań, które były propagowane przez partie populistyczne (np. referenda czy inicjatywy obywatelskie). Przyczyniają się one do zrównoważenia zasady reprezentacji zasadą bezpośredniego wyrażania woli przez lud”¹⁰⁴.

W dyskusji dotyczącej kształtu współczesnej demokracji co do zasady możemy wyróżnić dwa stanowiska. „Pierwsze z nich akcentuje zdolności, kwalifikacje i odpowiedzialność elit politycznych. Zwolennicy demokracji przedstawicielskiej (pośredniej) twierdzą, że powszechne prawo wyborcze stwarza możliwość wyłonienia reprezentatywnego i stabilnego rządu, do którego należy podejmowanie decyzji ostatecznych”¹⁰⁵. Tak więc zgodnie z przywołaną perspektywą rola obywateli powinna być ograniczona do udziału w wyborach, natomiast podejmowanie konkretnych decyzji merytorycznych należy pozostawić w gestii elit politycznych. W praktyce oznacza to, iż elektorat wybiera jedną z kilku ofert wyborczych i niejako do następnego głosowania powszechnego przyjmuje rolę obserwatora sceny politycznej. „Przeciwieństwem tego stanowiska jest koncepcja demokracji partycypacyjnej (bezpośredniej), kładąca nacisk na bezpośrednie uczestnictwo obywateli w procesie decyzyjnym. Podkreśla się, że zarówno wzrost poziomu wykształcenia, jak i rozwój technologii informatycznych umożliwiają przezwyciężenie dotychczasowych barier intelektualnych i technologicznych w upowszechnieniu sztuki rządzenia. Na ogół zgodnie przyjmuje się też, iż wzrost wpływu jednostek i ich organizacji na przebieg procesów politycznych zmniejsza niebezpieczeństwo destabilizacji demokracji poprzez zwiększenie poziomu jej legitymacji”¹⁰⁶.

Zwolennikiem demokracji bezpośredniej był Jean Jacques Rousseau, który podkreślił, iż „zwierzchnik, będący istotą zbiorową, może być reprezentowany tylko przez siebie samego”¹⁰⁷. Tak więc koncepcja Rousseau wykluczała przeniesienie uprawnień zwierzchnich na przedstawicieli, którzy reprezentowaliby obywateli. Zaprezentowane stanowisko skłania do wniosku, że władza należąca do ludu powinna być sprawowana przez sam lud. Na takim przekonaniu bazują zwolennicy demokracji bezpośredniej, którzy za Rousseau podkreślają, iż zwierzchnictwo nie może być odstąpione.

¹⁰² „Jak wykazują dotychczasowe doświadczenia ludzkości nagromadzone przez historię, rzeczywistość demokratyczne systemy społeczno-polityczne są jeszcze nadal ideałem, do którego zbliżają się poszczególne społeczeństwa w różnym stopniu”; J. Sztumski, *Elity: ich miejsce i rola w społeczeństwie*, Katowice 2007, s. 180.

¹⁰³ Y. Mény, Y. Surel, op. cit., s. 37.

¹⁰⁴ Y. Mény, Y. Surel, op. cit., s. 34.

¹⁰⁵ A. Antoszewski, *Formy partycypacji obywateli w procesie politycznym*, w: *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1997, s. 211.

¹⁰⁶ Ibidem, s. 211.

¹⁰⁷ J. J. Rousseau, *Umowa Społeczna*, Kęty 2002, s. 26.

Jeden z Ojców Założycieli i twórca systemu finansowego USA, Aleksander Hamilton, stwierdził iż „wszystkie społeczności dzielą się na nielicznych i na wielu. Do pierwszej grupy należą bogaci i dobrze urodzeni, do drugiej – masy ludowe. Powiada się, iż głos ludu jest głosem Boga, ale choćby nie wiem jak często głosiło się tę maksymę i choćby najbardziej się w nią wierzyło, nie jest ona prawdziwa. Lud jest burzliwy i zmienny, rzadko słusznie osądza bądź rozstrzyga”¹⁰⁸. W podobnym duchu wypowiadali się John Adams i James Madison, według których interesami państwa powinni zarządzać kompetentni i odpowiedzialni przedstawiciele narodu. Odmienne zdanie reprezentowali Benjamin Franklin i Thomas Jefferson. „Sceptyczni wobec każdej formy władzy państwowej i pokładający zaufanie w zdrowym rozsądku narodu, postulowali wprowadzenie surowej kontroli nad podejmowanymi decyzjami politycznymi przez uprawnionych do głosowania obywateli”¹⁰⁹.

Idea demokracji bezpośredniej pojawiła się również w okresie rewolucji francuskiej. „Jej rzecznicy nie byli jednak w stanie urzeczywistnić postulowanego ideału w kształcie nadanym w epoce antycznej. W kolejnych stuleciach krytyka idei demokracji bezpośredniej zmierzała w dwóch kierunkach. Po pierwsze, uznawano niezdolność ludu do kierowania się dobrem wspólnym. Po drugie, twierdzono, że urzeczywistnienie idei jest możliwe jedynie w społecznościach stosunkowo niewielkich pod względem liczby mieszkańców”¹¹⁰. Wymowny w tym zakresie jest pogląd wyrażony przez Hansa Kelsena, iż demokracja bezpośrednia jest niemożliwa do zrealizowania „ze względu na obszar państwa nowoczesnego i wielorakość jego zadań (...). Demokracja nowoczesnego państwa jest demokracją pośrednią, parlamentarną, w której miarodajną wolę zbiorową tworzy większość przedstawicieli, wybranych z kolei przez większość politycznie uprawnionych. Tak więc prawa polityczne – innymi słowy wolność – sprowadzają się w gruncie rzeczy do prawa głosowania”¹¹¹.

Uwzględniając zalety partycypacji należy uświadomić sobie, że jest to procedura niezmiernie kosztowna. Koszty sprowadzają się nie tylko do wydatków finansowych, lecz „także do absorbowania wielu osób, które nie są zainteresowane udziałem w procedurach partycypacyjnych. Często koszty społeczne są niewspółmierne do osiągniętych rezultatów. Stosowanie zasady uczestnictwa, nie daje gwarancji wysokiej jakości decyzji, które – ze względu na wymóg kompetencyjności decydentów – są często gorsze, aniżeli rozstrzygnięcia podejmowane przez fachowców”¹¹². W podobnym stylu wypowiedział się P. Winczorek stwierdzając, iż państwo kierowane wolą narodu byłoby wystawione na liczne niebezpieczeństwa. „Do największych zaliczyć trzeba techniczne trudności w podejmowaniu bardzo licznych i złożonych rzeczowo decyzji

¹⁰⁸ Cyt. za: M. Parenti, *Demokracja dla nielicznych*, Warszawa 1982, s. 83.

¹⁰⁹ W. Linder, *Blaski i cienie demokracji bezpośredniej*, w: *Demokracja bezpośrednia. Szwajcarska demokracja modelem dla XXI wieku?*, red. M. Góra, K. Koźbiał, Warszawa 2011, s. 11.

¹¹⁰ M. Marczevska-Rytko, *Idea demokracji bezpośredniej od okresu antycznego do czasów Internetu i globalizacji*, w: *Demokracja bezpośrednia. Wymiar globalny i lokalny*, red. M. Marczevska-Rytko, A. K. Piasecki, Lublin 2010, s. 22–23.

¹¹¹ H. Kelsen, *O istocie i wartości demokracji*, Warszawa 1936, s. 38.

¹¹² A. Stelmach, S. Zyborowicz, *Elity polityczne a partycypacja polityczna*, w: *Elity polityczne w Polsce*, red. K. Pałeczki, Toruń 2007, s. 57.

przez grono o niezbyt wysokich kompetencjach merytorycznych, koszt przeprowadzania takich operacji, powolność procesu decyzyjnego¹¹³.

Obrońcy demokracji pośredniej powołują się na kilka argumentów, które wydają się trudne do odrzucenia z punktu widzenia sytuacji współczesnych społeczeństw. W pierwszym rzędzie należy zauważyć, iż „system przedstawicielski umożliwia powierzenie władzy tym ludziom, którzy wyróżniają się inteligencją, doświadczeniem oraz zainteresowaniem sprawami polityki, a równocześnie pozostawia ludowi jako całości ostatnie słowo¹¹⁴. Kolejną kwestią, na którą zwraca się uwagę, jest brak czasu ze strony obywateli na ciągle zaangażowanie polityczne. Współczesne społeczeństwa charakteryzują się podziałem pracy i trudno zakładać, iż obywatele będą w stanie wygospodarować wystarczająco dużo czasu na permanentną partycypację polityczną. Z kolei „przedstawiciele mogą poświęcić cały swój czas na sprawowanie rządów (...)”¹¹⁵. Ponadto należy pamiętać o tym, iż „ciało przedstawicielskie stwarza lepsze możliwości prowadzenia spokojnych, pozbawionych emocji obrad niż wielkie zgromadzenie ludu (...). Sama obecność tłumu nie pozwala na prowadzenie dyskusji i prowokuje do podżegających przemówień; ludzie zebrani w wielkiej grupie na pewno łatwiej ulegają chwilowym emocjom niż nieliczna grupa tworząca ciało przedstawicielskie¹¹⁶. Gustaw Le Bon odnotował, iż wyborców cechuje „zanik zdolności rozumowania, brak krytycyzmu, drażliwość, łatwowierność i prostota uczuć¹¹⁷.

Zwolennicy demokracji bezpośredniej przedstawiają argumentację innego rodzaju. Po pierwsze, mają „wizję ludzi, którzy rządzą własnym życiem, nie tylko w takim negatywnym i cząstkowym znaczeniu, że mają sferę, w której mogą zachowywać się zgodnie z osobistymi preferencjami, lecz także w znaczeniu pozytywnym i całościowym – mogą rozważać cały porządek życia i decydować o nim (...). Demokracja bezpośrednia pozwala jednostce na udział w takiej wszechwładzy i tam, gdzie rządząca ludność jest w dużym stopniu zgodna, jednostka może odczuć, że decyzje ludu są w efekcie decyzjami osobistymi¹¹⁸. Z kolei demokracja przedstawicielska w istocie oznacza obywatelstwo bierno. Jak podkreślił B. Świdorski, system rządów pośrednich nagradza obywatelską pasywność, proponuje demokrację rozumianą jako akt wyborczy, a nie jako ciągły i dynamiczny proces polityczny, coraz chętniej zadowala się wyborcą, który raz na jakiś czas oddaje głos na którąś z partii. „Zgodnie z regułami demokracji przedstawicielskiej wyborca, który opuszcza lokal wyborczy, schodzi także ze sceny politycznej – do następnego głosowania. W okresie między wyborami jest on tylko obserwatorem¹¹⁹.

¹¹³ P. Winczorek, *Kilka uwag o polskich referendach*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, z. 2, s. 145–146.

¹¹⁴ G. Tinder, *Myślenie polityczne. Odwieczne pytania*, Warszawa 1995, s. 118.

¹¹⁵ M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Lublin 2001, s. 40.

¹¹⁶ G. Tinder, op. cit., s. 118. Podobną uwagę zamieścił w jednej ze swoich publikacji Alvin Toffler. „Panuje przekonanie, że reprezentanci z wyboru w mniejszym stopniu kierują się emocjami i są bardziej skłonni do namysłu i rozważki niż ogół społeczeństwa”; A. Toffler, *Trzecia fala*, Warszawa 1986, s. 491.

¹¹⁷ G. Le Bon, *Psychologia tłumu*, Kęty 2005, s. 82.

¹¹⁸ G. Tinder, op. cit., s. 118.

¹¹⁹ B. Świdorski, *Gdańsk i Ateny. O demokracji bezpośredniej w Polsce*, Warszawa 1996, s. 7–8.

Po drugie, stronnicy demokracji bezpośredniej roztaczają wizję wspólnoty, której nie można zmieścić w ramach pojęcia demokracji przedstawicielskiej. „Zasada rządów przedstawicielskich łagodzi głęboki podział między tymi, którzy władzę mają, a tymi, którzy jej nie mają, między rządem i rządzonymi, ale podziału tego nie likwiduje (...). Trwały urok demokracji bezpośredniej polega na tym, że obiecuje przekroczenie tej przepaści; ludzkość nie będzie już podzielona na rządzących i rządzonych. Wszyscy będą rządzącymi i wszyscy razem będą sprawować władzę. Demokracja bezpośrednia mogłaby być – w pełni i dosłownie – wspólnotą”¹²⁰.

W sprecyzowaniu własnego poglądu na temat wad i zalet przedstawionych form sprawowania władzy przez suwerena może nam pomóc zastanowienie się nad kilkoma pytaniami. Po pierwsze, „jak wiele swojego czasu gotowi jesteście poświęcić polityce?”¹²¹. Niewątpliwie demokracja bezpośrednia wymaga od obywateli dużego zaangażowania w sprawy publiczne, albowiem podjęcie świadomej decyzji politycznej wiąże się m.in. z koniecznością zapoznania z propozycją i stanowiskami obecnymi w debacie. Biorąc pod uwagę znaczne zaangażowanie zawodowe współczesnego człowieka, jak również złożoność zagadnień obecnych w przestrzeni publicznej, można wyrazić wątpliwość odnośnie możliwości czasowych zdecydowanej większości obywateli. Po drugie, czy współczesne społeczeństwa mogą funkcjonować bez biurokracji? Jeżeli tak, „to któregoś dnia demokracja bezpośrednia może zacząć działać. Jeżeli nie, to ideał demokracji bezpośredniej jest prawdopodobnie złudzeniem, ponieważ biurokracja jest czymś w rodzaju współczesnej arystokracji, a więc mniej lub bardziej trwałą i uprzywilejowaną grupą rządzącą. Gdzie istnieje biurokracja, tam możliwa jest tylko ograniczona, pośrednia demokracja, a i to nawet tylko wtedy, kiedy biurokracja ponosi ścisłą odpowiedzialność wobec ludu”¹²². W tym miejscu warto odnotować, iż wszystkie organizacje formalne, zwane biurokracjami, mają wpisaną zasadniczą sprzeczność między zasadami swego funkcjonowania a zasadami demokracji. Dostrzegł ją Robert Michels i nazwał żelaznym prawem oligarchii. „Demokracja prowadzi do oligarchii i koniecznie zawiera jądro oligarchiczne”¹²³. Ponadto należy zastanowić się, od jakich cech ludzkich zależy podejmowanie decyzji politycznych? „Jeżeli głównie od wyspecjalizowanej wiedzy, na przykład tej posiadanej przez inżynierów i przedstawicieli nauk społecznych, to demokracja bezpośrednia jest ideałem wątpliwej wartości. Obywatele nie mogą być ekspertami w każdej dziedzinie (...). Żyjemy w epoce nauki i techniki oraz złożonych i masowych zjawisk społecznych, może się więc wydawać, że muszą rządzić eksperci”¹²⁴.

Problem kompetencji ludu do sprawowania rządów wielokrotnie był podnoszony w różnych okresach historycznych¹²⁵. Często argument niekompetencji wysuwali

¹²⁰ G. Tinder, op. cit., s. 120.

¹²¹ Ibidem, s. 120.

¹²² Ibidem, s. 121.

¹²³ Zob. szerzej: R. Michels, *Political parties. A sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy*, New York–London 1968.

¹²⁴ G. Tinder, op. cit., s. 121.

¹²⁵ Zob. szerzej: R. A. Dahl, *O demokracji...*, op. cit., s. 66–76; J. Haman, *Demokracja. Decyzje. Wybory*, Warszawa 2003, s. 59–61; W. Załuski, *Proces podejmowania decyzji wyborczych w świetle psychologii poznawczej i neuronauki*, w: *Praktyka realizacji biernego prawa wyborczego w Polsce*.

przeciwnicy demokracji lub zwolennicy jej przedstawicielskiej wersji. Współtwórca socjologicznej teorii elity Gaetano Mosca zaakcentował, iż „niewątpliwie największa wada rozszerzenia prawa wyborczego (...) polega na zwiększeniu ignorancji, czyli niekompetencji, wśród ciała wyborczego (...). Nieuchronnie niestabilny jest taki system polityczny, w którym głos ubogiego czy ignoranta ma dokładnie tę samą wagę, co głos osoby wykształconej”¹²⁶. Z podobnych przyczyn włoski socjolog był przeciwnikiem referendum, gdyż „doprowadziłoby jedynie do zwiększenia politycznego znaczenia wielkich mas, a także bogactwa, które może kupić masy ze szkodą dla tych elementów społecznych, które reprezentują inteligencję i wyższą kulturę naukową”¹²⁷. Z kolei Emil Faguet zaakcentował, iż demokracja „to kult dla niekompetencji”¹²⁸. Przywołany autor podkreślił, że dobrze zbudowane społeczeństwo powinno być oparte na podziale pracy, a zatem „ci, którzy nauczyli się rządzić rządem, ci, którzy nauczyli się prawodawstwa stanowią lub udoskonalają prawa, gdzie ci, którzy uczyli się sądownictwa sądzą (...). W społeczeństwie dobrze zbudowanym nie powierza się wszystkich zadań wszystkim (...). Im bardziej rozczłonkowana jest praca społeczna, tym dokładniejsza jest specjalizacja organów, im skrupulatniej przy powierzaniu funkcji zważa się na kompetencję, tym wyżej stoi społeczeństwo na skali społeczeństw ludzkich. Demokracje jednak są najczęściej zdania wręcz przeciwnego”¹²⁹. W podobny sposób wypowiedział się A. Esmein, według którego naród jest niezdolny do realizacji swej władzy osobiście i bezpośrednio. „Nie może on (naród – przyp. M.R.) stanąć na miejscu posłów i działać samodzielnie”¹³⁰.

Emile Chartier (piszący pod pseudonimem Alain) wyraził inny pogląd odnośnie kompetencji ludu do sprawowania władzy. „Powie się, że człowiek z ludu jest nieoświecony, że myli się co do własnych interesów; ale iluż ministrów, królów pomyliło się co do ich własnych interesów! Ilość winna poprawić te błędy. Masa wyborców, w której błędy jednostkowe przeciwstawiają się sobie i kompensują wzajemnie, winna dać w końcu jakiś dokładny obraz interesu ogólnego”¹³¹. Z kolei w opinii autorów opracowania *Guidebook to direct democracy*, wyborcy podejmują decyzje polityczne w sposób równie kompetentny jak członkowie parlamentu. „Polityczna niekompetencja nie jest przyczyną, lecz konsekwencją czysto przedstawicielskiej formy demokracji, gdzie obywatele nie mogą bezpośrednio uczestniczyć w procesie podejmowania decyzji”¹³².

Źródła regulacji, wykładnia przepisów prawa i efekty ich stosowania w świetle ustawy Kodeks wyborczy, red. M. Mączyński, Warszawa 2015, s. 207–219.

¹²⁶ Cyt. za: M. Żyromski, *Gaetano Mosca: twórca socjologicznej teorii elity*, Poznań 1996, s. 131–132.

¹²⁷ Cyt. za: Ibidem, s. 132. Zob. również: M. Żyromski, *Teorie elit a systemy polityczne*, Poznań 2007, s. 77–102; M. Żyromski, *Gaetano Mosca o kryzysie demokracji w Europie*, w: *Czy kryzys demokracji w Europie?*, red. M. Żyromski, Mosina 1995, s. 9–18.

¹²⁸ E. Faguet, *Kult niekompetencji*, Lwów–Warszawa 1922, s. 3.

¹²⁹ Ibidem, s. 4–5.

¹³⁰ A. Esmein, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1921, s. 69.

¹³¹ Alain, *Elementy doktryny radykalnej*, w: *Mysł polityczna XIX i XX wieku. Liberalizm*, red. B. Sobolewska, M. Sobolewski, Warszawa 1978, s. 447.

¹³² B. Kaufmann, R. Büchi, N. Braun, *Guidebook to direct democracy in Switzerland and beyond*, Marburg 2010, s. 63.

Odnosząc się do zagadnienia kompetencji suwerena wypada zauważyć, iż dzisiejsze społeczeństwa są zdecydowanie lepiej wykształcone niż to miało miejsce w przeszłości. Ponadto powszechny stał się dostęp do informacji, co stwarza szanse na zapoznanie się z różnymi argumentami obecnymi w przestrzeni publicznej. Wydaje się, iż poważniejszym problemem jest (zasygnalizowany wcześniej) brak czasu współczesnego człowieka na prowadzenie debaty publicznej i podejmowanie decyzji politycznych. Wynika to przede wszystkim z konieczności pracy, czasami wręcz na kilka etatów jeśli uzyskiwane wynagrodzenie jest niewystarczające na zaspokojenie potrzeb materialnych. „Obywatele biedni nie są skłonni zajmować się sprawami publicznymi, skoro z trudem starcza im na utrzymanie własne i rodziny. Lecz i wyższy status materialny nic nie pomoże, gdy jest osiągany drogą niezwykłych wyrzeczeń; w szczególności pracy na kilka etatów czy dzięki licznym nadgodzinom. Zmęczony człowiek nie jest zdolny do aktywności, której nie postrzega jako koniecznej do przetrwania”¹³³. Przywołana okoliczność nie stanowi większego problemu jeśli mamy na myśli incydentalne włączenie suwerena w proces decyzyjny (np. podczas referendum), jednakże byłaby to poważna przeszkoda w sytuacji zmiany modelu demokracji na elektroniczną demokrację bezpośrednią z wykorzystaniem np. Internetu¹³⁴. Musimy pamiętać o wspomnianej już kwestii, a mianowicie o tym, iż obywatele starożytnych Aten mogli poświęcić się partycypacji politycznej, gdyż ówczesny system gospodarczy był oparty na pracy niewolników. Jak trafnie podkreślił Charles Tilly, „niewolnicy mieli zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania ateńskiej wspólnoty politycznej, ponieważ ich praca pozwalała wolnym obywatelom uczestniczyć w polityce publicznej”¹³⁵.

Pozostając w obszarze kompetencji obywateli do sprawowania władzy warto zaakcentować, iż stosowanie mechanizmów demokracji bezpośredniej i semibezpośredniej jest elementem edukacji obywatelskiej. Kampania informacyjna odbywająca się przy okazji referendum czy podczas zbierania podpisów pod inicjatywą ludową stwarza możliwość poruszenia istotnych zagadnień m.in. w środkach masowego przekazu, dzięki czemu obywatele mają sposobność do podniesienia swojej wiedzy w danym przedmiocie. Poruszony aspekt był widoczny m.in. w wystąpieniach sejmowych Mieczysława Niedziałkowskiego, który argumentował, iż wprowadzenie do Konstytucji marcowej¹³⁶ instytucji referendum byłoby największą i najbardziej skuteczną szkołą wychowania publicznego dla szerokich mas polskich¹³⁷. W podobny sposób została

¹³³ I. Lewandowska-Malec, *Demokracje polskie. Tradycje – współczesność – oczekiwania*, Kraków 2013, s. 41.

¹³⁴ Model elektronicznej demokracji bezpośredniej to system, „w którym obywatele sami podejmowaliby decyzje polityczne poprzez całkowite upowszechnienie e-referendów. Rola rządu i administracji sprowadzałaby się do przedstawiania propozycji (i późniejszego wykonywania przyjętych rozwiązań), natomiast suweren rozstrzygałby o przyjęciu konkretnej opcji do realizacji”; M. Rachwał, *Elektroniczna demokracja a partycypacja polityczna obywateli*, w: *Demokracja elektroniczna. Kontrowersje i dylematy*, red. M. Marczevska-Rytko, Lublin 2013, s. 54–55.

¹³⁵ Ch. Tilly, op. cit., s. 40–41.

¹³⁶ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1921, Nr 44, poz. 267, z późn. zm.

¹³⁷ Por.: *Przemówienie sejmowe M. Niedziałkowskiego z dnia 10 marca 1921 roku wygłoszone podczas trzeciego czytania projektu konstytucji*, w: *Mieczysław Niedziałkowski o demokracji i parlamentarystyce*, wstęp, wybór i oprac. M. Śliwa, Warszawa 1996, s. 97.

uzasadniona propozycja konstytucjonalizacji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej – „masowa akcja skupiania podpisów setek tysięcy obywateli pod projektami ustaw, w sensie wychowawczym jest nie do pogardzenia”¹³⁸. Aspekt edukacyjny mechanizmów demokracji bezpośredniej (semibezpośredniej) był obecny także w rozważaniach Zofii Wasik, która zaakcentowała, iż „uczestnictwo w przygotowaniu projektu konstytucji, ważniejszych ustaw, stwarza okazję do edukacji politycznej społeczeństwa oraz sprzyja kształtowaniu postawy obywatelskiej”¹³⁹. W tym miejscu warto dodać, iż zwolennicy demokracji uczestnictwa wyrażają nadzieję, iż „zaproszenie obywateli do bezpośredniego uczestnictwa w politycznym podejmowaniu decyzji zwiększy ich świadomość i zainteresowanie polityką”¹⁴⁰.

Co do zasady instytucje demokracji bezpośredniej i semibezpośredniej powinny stwarzać suwerenowi możliwość podejmowania decyzji politycznych czy inicjowania określonych procedur, jednakże praktyka pokazuje, iż wielokrotnie są one wykorzystywane przez elity polityczne do realizacji swoich celów. „Referenda, które w założeniu miały osłabiać «partiokrację», mogą paradoksalnie ją wzmacniać. W demokracjach typu zachodnioeuropejskiego inicjatorami przeprowadzania referendum i inicjatywy ludowej są bowiem partie polityczne. Referenda wpływają na pozycję partii politycznych; ich spójność, legitymację do sprawowania władzy oraz potencjał polityczny. Referendum czy inicjatywa ludowa może więc w większym stopniu służyć partiom politycznym niż wyborcom, którzy w ostatecznym rachunku i tak ulegają wpływom autorytetów partyjnych. Większość partii politycznych prezentuje stanowiska zmienne w kwestii referendum czy inicjatywy ludowej, uwarunkowane przede wszystkim ich funkcjonalnością i dysfunkcjonalnością dla interesów partyjnych”¹⁴¹.

Rozważając zagadnienia związane z demokracją bezpośrednią (semibezpośrednią) można spotkać się z pytaniem, czy ochrona mniejszości strukturalnych (społeczno-kulturowych)¹⁴² jest w systemie politycznym stosującym referendum czy inicjatywę ludową mniejsza niż w demokracji czysto reprezentacyjnej. Formuluje się twierdzenie, iż demokracja bezpośrednia narusza interesy mniejszości strukturalnych, gdyż w „głoso-

¹³⁸ Sprawozdanie Stenograficzne z rozpraw Komisji Konstytucyjnej Sejmu RP nad rewizją Konstytucji Marcowej, Druk Nr 777, Warszawa 1930, s. 17.

¹³⁹ Z. Wasik, *Referendum jako forma uspołecznienia procesu ustawodawczego*, w: *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, red. A. Pułło, Gdańsk 1993, s. 104.

¹⁴⁰ A. Gutman, *Demokracja*, w: *Przewodnik po współczesnej filozofii politycznej*, red. R. E. Goodin, P. Pettit, Warszawa 2002, s. 536.

¹⁴¹ W. Sokół, op. cit., s. 70.

¹⁴² Pod pojęciem mniejszości strukturalnych (społeczno-kulturowych) „rozumie się grupy, które z powodu niezatrzaconych lub przez dłuższy czas niezmiennych właściwości nie mają szans na przekształcenie się w większość o takich właściwościach. Typowe właściwości, mogące charakteryzować mniejszość strukturalną, to np. rasa, przynależność narodowa, język ojczysty lub przynależność religijna. Jako mniejszości strukturalne określa się jednak również grupy narażone na stygmatyzację z powodu stylu życia czy statusu społecznego lub grupy chronione konstytucyjnymi zakazami dyskryminacji, jak więźniowie, osoby prowadzące koczowniczy tryb życia, homoseksualiści, osoby przynależące do innych kręgów kulturowych, osoby uzależnione, stare czy pochodzące z niższych warstw społecznych”; C. Bolliger, *Mniejszości strukturalne w demokracji bezpośredniej*, w: *Demokracja bezpośrednia. Szwajcarska demokracja modelem dla XXI wieku?*, red. M. Góra, K. Koźbiał, Warszawa 2011, s. 99–100.

waniach nad konkretnymi projektami w sposób pozornie niepoohamowany decyduje reguła większości¹⁴³. Giovanni Sartori w pracy *Teoria demokracji* zaakcentował, iż pod adresem demokracji poprzez referendum „wysunąć można poważne zastrzeżenie, że wprowadza mechanizm decyzyjny jako grę o sumie zerowej, czyli system dosłownych rządów większości wykluczający uprawnienia mniejszości. W każdej rozpatrywanej kwestii zwycięska większość zgarnia całą pulę, mniejszość traci wszystko¹⁴⁴. Tym samym demokracja poprzez referendum jest procedurą nasilającą konflikty, a zatem stanowi urzeczywistnienie „tyranii większości”. W tym kontekście należy wspomnieć, iż opinia publiczna w Europie z niedowierzaniem przyjęła informacje o wynikach referendum w Szwajcarii, w efekcie których zaakceptowano bardzo kontrowersyjne inicjatywy o zakazie budowy minaretów (2009)¹⁴⁵, jak również o deportacji obcokrajowców dopuszczających się ciężkich przestępstw lub wyłudających zasiłki społeczne (2010)¹⁴⁶. Warto dodać, że referendum w sprawie zakazu budowy nowych minaretów odbyło się z inicjatywy Szwajcarskiej Partii Ludowej (SVP) i Federalnej Unii Demokratycznej (EDU), które dnia 1 maja 2007 roku zainicjowały zbieranie podpisów w ramach federalnej inicjatywy ludowej w tym przedmiocie. Ostatecznie w ciągu roku zebrano ponad 110 tysięcy podpisów pod wnioskiem, który został przez parlament uznany za ważny, pomimo że naruszał prawo do wolności religii gwarantowane przez Konstytucję Szwajcarii i prawo międzynarodowe¹⁴⁷.

Z przeprowadzonych badań ogólnie wynika, że przynajmniej częściowo potwierdza się teza o dominacji większości w systemie demokracji bezpośredniej, jednakże uporządkowanie wyników badań pozwala na jej zróżnicowanie¹⁴⁸:

- po pierwsze, badania nad demokracją bezpośrednią potwierdzają znany efekt podtrzymywania *status quo*, tj. o ile w wyniku głosowania dojdzie do zmiany decyzji parlamentu, najczęściej dotyczy ona zablokowania reformy mającej na celu wprowadzenie korzyści dla mniejszości, rzadko natomiast przyjmowany jest projekt reformy działającej na niekorzyść mniejszości;
- po drugie, należy pamiętać, że zasadnicze znaczenie dla wyniku politycznego w systemie demokracji bezpośredniej ma kontekst. W Stanach Zjednoczonych¹⁴⁹

¹⁴³ Ibidem, s. 99.

¹⁴⁴ G. Sartori, *Teoria...*, op. cit., s. 151.

¹⁴⁵ Wynik referendum doprowadził do zmiany artykułu 72. Konstytucji Szwajcarii z 1999 r.; K. Krzywińska, *Rola oraz znaczenie instytucji referendum na przykładzie Szwajcarii*, w: *Szanse i wyzwania współczesnych badań nad Szwajcarią*, red. M. Kosacka, R. Małecki, Warszawa 2015, s. 134.

¹⁴⁶ W. Marxer, *Foreword*, w: *Direct Democracy and Minorities*, red. W. Marxer, BERN 2012, s. 7–8.

¹⁴⁷ D. Danaci, *The Minaret Ban in Switzerland: An Exception to the Rule?*, w: *Direct Democracy and Minorities*, red. W. Marxer, BERN 2012, s. 155–164.

¹⁴⁸ C. Bolliger, op. cit., s. 122–123. Zob. również: D. P. Haider-Markel, A. Querze, K. L. Lindaman, *Lose, Win, or Draw? A Reexamination of Direct Democracy and Minority Rights*, w: *Direct Democracy. The Struggle for Democratic Responsiveness and Representation*, red. K. L. Lindaman, New York–Amsterdam 2011, s. 147–164.

¹⁴⁹ Szerzej na temat demokracji bezpośredniej w Stanach Zjednoczonych: K. Zwierzchowski, *Amerykańskie instytucje demokracji bezpośredniej*, Białystok 2005; S. Moeckli, *Demokracja bezpośrednia w stanach federalnych USA*, w: *Demokracja bezpośrednia. Szwajcarska demokracja modelem dla XXI wieku?*, red. M. Góra, K. Koźbiał, Warszawa 2011, s. 126–148.

mniejszości znacznie częściej niż w Szwajcarii znajdują się po stronie przegranych, co może wynikać z kultury i instytucji wyrównywania interesów;

- po trzecie, również w Szwajcarii stopień akceptacji mniejszości mocno wpływa na wyniki demokratycznych procesów. Grupy napływowe, akceptowane tylko w niewielkim stopniu (np. muzułmanie) boleśniej odczuwają skutki demokracji bezpośredniej niż „grupy wewnętrzne”, do których zaliczają się np. mniejszości językowe. Tym samym nie byłoby właściwe wyciąganie ogólnych wniosków na temat ochrony mniejszości w systemie demokracji bezpośredniej.

Wydaje się, iż demokracja przedstawicielska jest realnym rozwiązaniem w obecnych warunkach (zazwyczaj wielomilionowe społeczeństwa zamieszkujące duże obszary)¹⁵⁰, jednakże nie oznacza to, iż nie będą następowały zmiany, chociażby pod wpływem rewolucji informacyjnej¹⁵¹. „Nowożytnie państwa uznały delegowanie władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej za normę, argumentując to z reguły masowością współczesnych państw. Ale w XXI wieku zaczynamy wyraźniej zauważać słabości związane z zasadą reprezentacji”¹⁵². Zwolennicy bezpośredniego udziału obywateli w życiu publicznym szczególnie duże nadzieje wiążą z rozwojem Internetu¹⁵³. „Dawniej o demokracji bezpośredniej można było rozmawiać wyłącznie teoretycznie. Jednak teraz, dzięki nowej technologii, ludzie mogą sami skutecznie dopilnować spraw ustawodawczych”¹⁵⁴.

Alvin Toffler już w 1980 roku wyraził postulat, aby przyszłe systemy polityczne budować według zasady „demokracji na wpół bezpośredniej”, która stanowi „krok od modelu przedstawicielskiego ku reprezentacji samego siebie przez każdego obywatela. Z połączenia obydwu tych modeli powstaje demokracja na wpół bezpośrednia”¹⁵⁵. Toffler w swoich rozważaniach zaznaczył, aby nie traktować problemu na zasadzie przeciwstawienia sobie demokracji bezpośredniej i pośredniej. „Wszak oba systemy

¹⁵⁰ Pomimo szukania lepszych, bardziej skutecznych mechanizmów reprezentacji politycznej, w dającej się przewidzieć perspektywie czasowej trudno zakładać odrzucenie „reprezentacji jako zasadniczego mechanizmu podejmowania decyzji politycznych”; J. Szymanek, *Nowe interpretacje zasady reprezentacji politycznej*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 6, s. 34. W tym miejscu warto dodać, iż w literaturze można spotkać również przeciwstawne stanowisko, zgodnie z którym „demokracja bezpośrednia i złożone nowoczesne społeczeństwo nie wykluczają się wzajemnie”; W. Linder, *Demokracja szwajcarska. Rozwiązywanie konfliktów w społeczeństwie wielokulturowym*, Rzeszów 1996, s. 200.

¹⁵¹ Zob. szerzej: M. Musiał-Karg, *Elektroniczne...*, op. cit.; M. Musiał-Karg, *The influence of ICT on modern democracy. Selected dilemmas of electronic democracy*, „Przegląd Politologiczny” 2016, nr 2, s. 33–47.

¹⁵² B. Nowotarski, *Erozja młodych demokracji. Odpowiedzialność władzy*, Warszawa 2016, s. 16. Por. również: B. Nowotarski, *Kryzys zasady przedstawicielstwa a odpowiedzialność władzy w demokracji. Próba konceptualizacji*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 1, s. 11–28; S. Torrey, *The End of Representative Politics*, Cambridge–Malden 2015.

¹⁵³ Zob. szerzej: B. Barber, *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, Berkeley 1984, s. 261 i nast.; G. Browning, *Elektroniczna demokracja. Wybory w Internecie*, Warszawa 1997, s. 139–155; L. Porębski, *Elektroniczne oblicze polityki. Demokracja, państwo, instytucje polityczne w okresie rewolucji informacyjnej*, Kraków 2001.

¹⁵⁴ G. Browning, op. cit., s. 144. Zob. również: M. Lakomy, L. Porębski, N. Szybut, *Polityka 2.0. Aktorzy polityczni w świecie nowych technologii*, Kraków 2014.

¹⁵⁵ A. Toffler, *Trzecia...*, op. cit., s. 489.

mają swoje dobre strony i istnieją twórcze, jeszcze nie w pełni wykorzystane sposoby łączenia bezpośredniego uczestnictwa obywateli z systemem reprezentacji, tak by powstał nowy system demokracji na w pół bezpośredniej¹⁵⁶. Przywołany autor dla zobrazowania swojej koncepcji przedstawił kilka wariantów, w tym pomysł połączenia referendalnej i parlamentarnej drogi podejmowania decyzji politycznych. „Można na przykład uznać za celowe rozpisanie referendum na temat różnych sposobów wykorzystania energii jądrowej (...). Zamiast jednak uznawać wynik referendum za równoznaczny z ostateczną decyzją, można następnie skierować sprawę pod rozwagę ciała przedstawicielskiego¹⁵⁷. I to właśnie do przedstawicieli należałoby podejmowanie ostatecznych decyzji, jednakże stanowisko obywateli wyrażone w referendum skutkowałoby tym, iż pewną liczbę głosów mieliby zagwarantowaną (w zależności od wyniku referendum) zwolennicy lub przeciwnicy określonego rozwiązania w parlamencie. „Tym sposobem życzenia społeczeństwa nie byłyby wprawdzie spełnione całkiem automatycznie, ale jednak odgrywałyby one liczącą się rolę w decydowaniu o danej kwestii¹⁵⁸”.

W rozważaniach Tofflera widoczna jest duża ostrożność odnośnie przedstawianych postulatów zmian systemu politycznego. „Te przyszłościowe propozycje, brzemienne w nieznanym dziś jeszcze konsekwencje, wymagają ostrożnego wypróbowania na szczeblu lokalnym, zanim ewentualnie zostaną wprowadzone powszechnie¹⁵⁹. Jednakże mimo obaw, Toffler wyraźnie podkreśla konieczność poprawy obecnego systemu, „który ledwie się już trzyma i w którym tylko nieliczni – jeżeli ktokolwiek w ogóle – czują się rzeczywiście godnie reprezentowani¹⁶⁰”.

Umożliwienie obywatelom bardziej bezpośredniego wpływania na proces podejmowania decyzji politycznych stanowi dla Tofflera tylko część reformy systemu. Przywołany autor zaproponował także dwie inne zmiany, tj. „większy udział we władzy dla grup mniejszościowych¹⁶¹, jak również właściwe ulokowanie „w społeczeństwie uprawnień do decydowania¹⁶². Ostatni postulat (zwany „delegacją władzy”) odnosi się do poziomu, na którym są podejmowane decyzje, jednakże „nie chodzi o przeciwstawienie decentralizacji i centralizacji w jakimś absolutnym sensie¹⁶³. Jak wyjaśnił Toffler, pewnych „spraw nie można załatwić na szczeblu lokalnym. Innych nie można załatwić na płaszczyźnie ogólnokrajowej. Niektóre sprawy wymagają równoczesnych działań na wielu poziomach. Poza tym najlepsze miejsce rozwiązywania problemów nie jest stale to samo. Zmienia się ono w zależności od czasu i okoliczności¹⁶⁴. Tym

¹⁵⁶ Ibidem, s. 493.

¹⁵⁷ Ibidem, s. 493.

¹⁵⁸ Ibidem, s. 493.

¹⁵⁹ Ibidem, s. 493.

¹⁶⁰ Ibidem, s. 494.

¹⁶¹ Jak zaznaczył Toffler, „zasada rządów większości nie tylko przestała być właściwym uzasadnieniem władzy, ale w społeczeństwach wkraczających w trzecią falę wcale nie zawsze można ją uważać za czynnik humanizujący czy demokratyczny”; A. Toffler, *Trzecia...*, op. cit., s. 481. Zob. również: A. Toffler, *Zmiana władzy. Wiedza, bogactwo i przemoc u progu XXI stulecia*, Poznań 2003, s. 344–346.

¹⁶² A. Toffler, *Trzecia...*, op. cit., s. 494.

¹⁶³ Ibidem, s. 497.

¹⁶⁴ Ibidem, s. 494–495.

samym pewne kwestie powinny być rozstrzygane na poziomie lokalnym, jednakże jest również wiele spraw, odnośnie których decyzje należy podejmować na poziomie ponadnarodowym.

Podsumowując należy podkreślić, iż ustanowienie demokracji na wpeł bezpośredniej stanowi dla Tofflera część zdecydowanie szerszego procesu, jakim jest przejście do trzeciej fali rozwoju cywilizacji. Instytucje polityczne w XXI wieku powinny być budowane według trzech wyżej omówionych zasad, tj. władzy mniejszości, demokracji na wpeł bezpośredniej, delegacji władzy. Oczywiście zmiany dotyczą każdej sfery życia społecznego, jednakże w żadnej dziedzinie „anachroniczność nie jest bardziej zaawansowana i równie groźna niż w naszym życiu politycznym. I nigdzie indziej nie spotykamy mniej wyobraźni niż tutaj; mniej eksperymentów i dobrych chęci, które świadczyłyby o gotowości do przeprowadzenia zasadniczych zmian”¹⁶⁵.

Niewątpliwie nowe technologie informacyjne i komunikacyjne znacznie zmieniły funkcjonowanie współczesnego człowieka w wielu obszarach, co oczywiście dotyczy również życia politycznego. Nie rozważając w tym miejscu wszystkich aspektów poruszonego zagadnienia warto odnotować, iż nowe technologie stwarzają nadzieję na powrót do ery ateńskiej, tj. stworzenie takiego systemu, w którym obywatele samodzielnie podejmowaliby decyzje dotyczące życia publicznego. W opinii entuzjastów obecnie jesteśmy świadkami narodzin elektronicznej republiki, w której „obywatele nie tylko będą mogli – tak jak dotychczas – wybierać tych, którzy nimi rządzą, ale będą też mogli brać bezpośredni udział w tworzeniu praw i reguł, według których są rządzi. Dzięki użyciu coraz bardziej skomplikowanych interaktywnych sieci telekomunikacyjnych szeregowi obywatele uzyskają swoje własne miejsce przy stole władzy politycznej”¹⁶⁶. Urzeczywistnienie zarysowanej wizji wymaga jednak spełnienia wielu warunków, wśród których niezwykle istotną kwestią jest gotowość samych obywateli do zdecydowanie szerszej partycypacji politycznej. Spoglądając na wskazane zagadnienie przez pryzmat wyników badań socjologicznych można dojść do wniosku, iż taką perspektywę popiera zdecydowana mniejszość obywateli RP. W sondażu zrealizowanym przez Centrum Badania Opinii Społecznej zaledwie 17% ankietowanych zadeklarowało gotowość do partycypacji w sprawowaniu władzy¹⁶⁷. „W związku z tym szanse stwarzane przez instrumenty elektronicznej demokracji mogą pozostać wyłącznie pustymi ramami, jeżeli nie spotkają się ze społeczną akceptacją i chęcią partycypacji politycznej ze strony suwerena”¹⁶⁸.

„Przejście od demokracji reprezentacyjnej do bezpośredniej nie jest tylko zmianą struktur, domaga się również zmiany obywatela. Jest to oczywista, choć często pomijana, konsekwencja przekształceń strukturalnych”¹⁶⁹. Nie ulega wątpliwości, iż częste stosowanie instytucji demokracji bezpośredniej i semibezpośredniej wymaga znacznego zaangażowania obywateli. Przywołana uwaga w jeszcze większym stop-

¹⁶⁵ Ibidem, s. 506.

¹⁶⁶ L. K. Grossman, *The Electronic Republic*, New York 1995, s. 4.

¹⁶⁷ CBOS, *Opinie o funkcjonowaniu demokracji w Polsce*, Komunikat z badań, BS/20/2009, Warszawa 2009, s. 3.

¹⁶⁸ M. Rachwał, *Elektroniczna...*, op. cit., s. 63.

¹⁶⁹ A. Gałkowska, S. Gałkowski, op. cit., s. 44.

niu dotyczy sytuacji, w której zostałyby ustanowiony model elektronicznej demokracji bezpośredniej, gdyż wówczas obywatele byłiby wdrożeni w permanentny proces podejmowania decyzji politycznych. Tym samym demokracja bezpośrednia zakłada „przekształcenie zwykłego, prostego obywatela w *hiperobywatela*, który musi – powinien – znać kwestie, o których ma decydować, i być w jakimś stopniu kompetentny w przypisanej mu materii”¹⁷⁰. W tym kontekście wyniki badań nie są optymistyczne, gdyż dla większości osób waga decyzji politycznych (wyborczych) jest mniejsza niż innych decyzji życiowych. Dlatego też „powstają one najczęściej na bazie uproszczonych sposobów myślenia, tj. przy wykorzystaniu małej ilości informacji i powierzchownym, a czasem automatycznym, ich przetwarzaniu. Uprzywilejowane przy tym są te informacje, które potwierdzają dotychczasowe poglądy jednostki, a niezgodne z nimi są ignorowane lub deprecjonowane – uznawane za niewiarygodne lub nieznaczące. Większa możliwość dostępu do wiedzy, stworzona przez technologie informacyjne, nie zmienia sytuacji, gdyż pozostaje problem selektywnej ekspozycji – «wystawiamy się» z reguły na takie informacje, które nie domagają się zmian dotychczasowych preferencji i przekonań”¹⁷¹.

Dla pełnego obrazu należy dodać, iż występują okoliczności, gdy obywatele poświęcają więcej czasu na rozważenie określonego zagadnienia i podjęcie stosownej decyzji. Przywołana sytuacja ma miejsce m.in. wówczas, gdy rozstrzygane są problemy związane „z namacalnym lub materialnym interesem własnym (zwłaszcza jeśli chodzi o własną osobę lub rodzinę), szczególnie gdy można spodziewać się rezultatów bliskich w czasie”¹⁷². Jak zaznaczył Charles S. Taber, „interes własny jest pewną wskazówką, na jakie informacje będą zwracali uwagę zwykli obywatele”¹⁷³.

Niezależnie od tego, jak oceniamy argumenty zwolenników i przeciwników elektronicznej demokracji¹⁷⁴ należy podkreślić, iż nowe technologie pozwalają na wdrożenie znacznych ułatwień w kontaktach obywateli z organami władzy publicznej. Z punktu widzenia przedmiotu niniejszej publikacji warto zwrócić uwagę na okoliczność, iż dużym ułatwieniem dla grup obywateli byłoby stworzenie możliwości elektronicznego gromadzenia podpisów pod inicjatywami ludowymi. Warto nadmienić, iż taka sposobność istnieje w odniesieniu do europejskiej inicjatywy ustawodawczej, jednakże w przypadku projektów składanych do Marszałka Sejmu RP podpisy muszą być zgromadzone w formie papierowej¹⁷⁵.

Podsumowując należy podkreślić, iż współczesne państwa demokratyczne funkcjonują w oparciu o działalność przedstawicieli, którzy są kontrolowani przez suwere-

¹⁷⁰ G. Sartori, *Homo videns. Telewizja i postmyślenie*, Warszawa 2007, s. 94.

¹⁷¹ A. Gałkowska, S. Gałkowski, op. cit., s. 46.

¹⁷² Ibidem, s. 46.

¹⁷³ Ch. S. Taber, *Przetwarzanie informacji a opinia publiczna*, w: *Psychologia polityczna*, red. D. O. Sears, L. Huddy, R. Jervis, Kraków 2008, s. 411.

¹⁷⁴ Przedmiotową problematykę w swoim tekście poruszył m.in. L. Porębski, który w sposób syntetyczny przedstawił bilans obecności nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych w sferze polityki. Zob. szerzej: 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. 13–31.

¹⁷⁵ Szerzej poruszone zagadnienie zostało omówione w rozdziale II niniejszej publikacji.

na w drodze cyklicznych i rywalizacyjnych wyborów¹⁷⁶. „Mówiąc o demokracji w jej współczesnym kontekście, należy podkreślić przede wszystkim jej przedstawicielski charakter, ze wszystkimi pozytywnymi i negatywnymi stronami tego rozwiązania”¹⁷⁷. Jednakże w wielu państwach demokracja przedstawicielska jest uzupełniana formami bezpośredniej i semibezpośredniej partycypacji obywateli, co jest niezwykle istotne, gdyż „żaden ustrój demokratyczny, żadne społeczeństwo obywatelskie nie mogą efektywnie funkcjonować bez zaangażowania obywateli”¹⁷⁸. Wśród instrumentów demokracji bezpośredniej (semibezpośredniej) niewątpliwie najczęściej stosowane jest referendum, co nie oznacza, iż inne procedury nie są praktykowane. Ważnym mechanizmem, dzięki któremu obywatele mogą określać pożądany kierunek przyjmowanych regulacji prawnych, jest obywatelska inicjatywa ustawodawcza. Wskazanej formie udziału suwerena w funkcjonowaniu państwa została poświęcona dalsza część niniejszego rozdziału.

3. OBYWATELSKA INICJATYWA USTAWODAWCZA JAKO FORMA INICJATYWY LUDOWEJ

Prawo inicjatywy jest prawem obywateli do umieszczenia określonego problemu w porządku prac administracji państwowej¹⁷⁹. Zazwyczaj przyjmuje się, iż obywatelska inicjatywa ustawodawcza jest jedną z form inicjatywy ludowej¹⁸⁰. Wynika to chociażby z definicji S. Grabowskiej, według której inicjatywę ludową można zdefiniować jako „uprawnienie określonej przez prawo grupy członków zbiorowego podmiotu (narodu, obywateli, ludu) do przedłożenia właściwemu organowi państwa projektu ustawy (konstytucji) lub do złożenia wniosku o przeprowadzenie referendum czy też o podjęcie przez organ państwowy innych działań”¹⁸¹. Biorąc pod uwagę zacytowaną definicję można wyodrębnić następujące formy inicjatywy ludowej:

- obywatelską inicjatywę ustawodawczą – dotyczy uchwalenia ustawy bądź wprowadzenia zmian w akcie prawnym tej rangi;
- obywatelską inicjatywę konstytucyjną – polega na możliwości wystąpienia z projektem nowej konstytucji lub z propozycją wprowadzenia zmian w obowiązującej ustawie zasadniczej;

¹⁷⁶ Zob. szerzej: M. Rachwał, *Władza ludu czy elit politycznych? Próba zdefiniowania współczesnej demokracji*, „Przegląd Politologiczny” 2013, nr 1, s. 69–82.

¹⁷⁷ I. Lewandowska-Malec, op. cit., s. 14.

¹⁷⁸ M. Cześniak, *Legitymizacja a wybory: czy niska frekwencja wyborcza jest zagrożeniem dla demokratycznej wspólnoty w Polsce?*, w: *Teorie wspólnotowe a praktyka społeczna. Obywatelskość, polityka, lokalność*, red. A. Gawkowska, P. Gliński, A. Kościański, Warszawa 2005, s. 279.

¹⁷⁹ *Direct Democracy in Europe. A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe*, red. B. Kaufmann, M. D. Waters, Durham 2004, s. XIX.

¹⁸⁰ T. Schiller, M. Setälä, *Introduction*, w: *Citizens' Initiatives in Europe. Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*, red. M. Setälä, T. Schiller, Basingstoke 2012, s. 1.

¹⁸¹ S. Grabowska, *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2005, s. 19.

- obywatelską inicjatywę referendalną – umożliwiała zgłoszenie wniosku o przeprowadzenie referendum;
- obywatelską inicjatywę w innych sprawach.

W literaturze można spotkać również węższe rozumienie terminu „inicjatywa ludowa”, zgodnie z którym zakres przedmiotowy wskazanej formy udziału obywateli w funkcjonowaniu wspólnoty politycznej jest ograniczony do możliwości złożenia projektu ustawy (konstytucji). Przykładem może być definicja M. Marczewskiej-Rytko, według której „inicjatywa ludowa oznacza uczestnictwo w procesie podejmowania decyzji, polegające na uprawnieniu określonej liczby członków ludu czy narodu do zainicjowania postępowania ustawodawczego”¹⁸². Z kolei K. Eckhardt przyjął założenie, iż „inicjatywa obywatelska (ludowa) jako forma demokracji bezpośredniej to uprawnienie określonej grupy obywateli do przedłożenia organowi przedstawicielskiemu projektu aktu normatywnego lub postulatu jego uchwalenia”¹⁸³.

Podsumowując zagadnienia definicyjne należy zaznaczyć, iż obywatelska inicjatywa ustawodawcza oznacza uprawnienie określonej przez prawo grupy członków zbiorowego podmiotu suwerenności do przedłożenia właściwemu organowi państwa projektu ustawy. Zgodnie z tą koncepcją obywatelska inicjatywa ustawodawcza jest jedną z form inicjatywy ludowej.

Rozpatrując zagadnienie genezy inicjatywy ludowej warto podkreślić, iż już w starożytnych Atenach można odnaleźć załączki tego rozwiązania. W demokracji ateńskiej stanowienie prawa było dość skomplikowane. Na pierwszym zgromadzeniu zwyczajnym w danym roku składano wniosek zawierający zmiany w prawie. Mógł go złożyć każdy obywatel (wniosek ludowy). Odbywało się nad nim głosowanie jawne. W przypadku jego przyjęcia powierzano wnioskodawcy sporządzenie odpowiedniego projektu ustawy, który był podawany do wiadomości publicznej. Projektodawca przedkładał go Radzie Pięciuset. Po zapoznaniu się z tekstem Rada przedstawiała wnioski na kolejnym Zgromadzeniu Ludowym. Następnie w komisjach, w skład których wchodził zwolennicy i przeciwnicy danego projektu, odbywała się nad nim dyskusja. Była ona przeprowadzana w trybie procesu sądowego. Po dyskusji komisja podejmowała uchwałę o przyjęciu bądź odrzuceniu projektu. Choć formalnie Zgromadzenie Ludowe powinno zatwierdzić uchwałę komisji, to w praktyce uchwalona tak ustawa stawała się obowiązującym prawem. Ustawę taką każdy obywatel mógł w ciągu roku zaskarżyć. W tej sytuacji skarga była rozpatrywana przez sąd przysięgłych. Gdy stwierdzono zasadność skargi, ustawa traciła moc obowiązującą, natomiast projektodawca podlegał karze. Złożenie publicznej skargi

¹⁸² M. Marczevska-Rytko, *Demokracja...*, op. cit., s. 122. Zob. również: A. Antoszewski, *Inicjatywa ludowa*, w: *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 2002, s. 138; A. K. Piasecki, *Inicjatywa obywatelska w praktyce politycznej III RP*, „Państwo i Społeczeństwo” 2010, nr 2, s. 87; J. Litawski, *Bezpośrednie ustawodawstwo ludowe*, Kraków 1932, s. 24; J. Ochremiak, *Instytucja inicjatywy ludowej w Polsce 1999–2010*, w: *Praktyki obywatelskie Polaków*, red. J. Raciborski, Warszawa 2010, s. 281; M. Musiał-Karg, *Elektroniczne...*, op. cit., s. 33–34.

¹⁸³ 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–Przemysł 2013, s. 109.

zawierającej zarzut niezgodności ustawy z prawem powodowało natychmiastowe zawieszenie obowiązywania ustawy¹⁸⁴.

Powyższe uwagi dotyczące inicjatywy ustawodawczej w starożytnych Atenach dają podstawę do sformułowania dwóch wniosków. Po pierwsze, w istocie w tym czasie można odnaleźć źródło dwóch instytucji, tj. obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej i weta ludowego. Po drugie, obie instytucje (w odróżnieniu od rozwiązań współczesnych) były prawem indywidualnym obywateli, a nie prawem określonej ich grupy¹⁸⁵.

Obywatelska inicjatywa ustawodawcza we współczesnej formie pojawiła się w połowie XIX wieku w Szwajcarii. Przedmiotowe rozwiązanie ustrojowe zostało przyjęte po raz pierwszy w 1845 roku w szwajcarskim kantonie *Vaud*¹⁸⁶. W późniejszym okresie również inne kantony wprowadziły tę formę demokracji bezpośredniej (semibezpośredniej)¹⁸⁷. W efekcie aktualnie „wszystkie kantony uznają demokratyczne prawo obywateli do inicjatywy ustawodawczej i dotyczy ono także inicjatywy wnoszenia poprawek do ustaw”¹⁸⁸. Natomiast na szczeblu centralnym w Szwajcarii inicjatywa ludowa została wprowadzona w 1848 roku, aczkolwiek mogła dotyczyć wyłącznie całkowitej rewizji konstytucji¹⁸⁹. Następnie (w 1891 roku) stworzono także możliwość występowania z wnioskami w zakresie częściowej zmiany konstytucji¹⁹⁰. Obecnie na szczeblu federalnym funkcjonuje obywatelska inicjatywa konstytucyjna w odniesieniu do częściowej i całkowitej zmiany ustawy zasadniczej w formie bezpośredniej. W obu przypadkach z przedmiotową propozycją może wystąpić grupa co najmniej 100 tysięcy uprawnionych do głosowania¹⁹¹. Warto dodać, iż inicjatywa ludowa określana jest przez Szwajcarów „perłą konstytucji”¹⁹².

¹⁸⁴ Akapit opracowano na podstawie: M. H. Hansen, op. cit., s. 136–185; M. Wąsowicz, *Historia ustroju państw Zachodu. Zarys wykładu*, Warszawa 1998, s. 20; T. Maciejewski, *Historia powszechna ustroju i prawa*, Warszawa 2000, s. 26.

¹⁸⁵ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce...*, op. cit., s. 25.

¹⁸⁶ *Prawo konstytucyjne*, red. P. Tuleja, Warszawa 1997, s. 111.

¹⁸⁷ Zob. szerzej: A. Vatter, *Demokracja bezpośrednia w Szwajcarii: historia, debaty i skutki*, w: *Demokracja bezpośrednia. Szwajcarska demokracja modelem dla XXI wieku?*, red. M. Góra, K. Koźbiał, Warszawa 2011, s. 29–39.

¹⁸⁸ I. Rycerska, *Demokracja bezpośrednia*, w: *Konfederacja Szwajcarii*, red. T. Brancki, M. Gołoś, K. Krzywińska, Toruń 2014, s. 39.

¹⁸⁹ K. W. Kobach, *Switzerland*, w: *Referendums around the World. The Growing Use of Direct Democracy*, red. D. Butler, A. Ranney, Washington 1994, s. 101.

¹⁹⁰ G. Lutz, *Switzerland: Citizens' Initiatives as a Measure to Control the Political Agenda*, w: *Citizens' Initiatives in Europe. Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*, red. M. Setälä, T. Schiller, Basingstoke 2012, s. 17; G. A. Fossedal, *Direct Democracy in Switzerland*, New Brunswick–London 2009, s. 90.

¹⁹¹ Zob. szerzej: Federal Constitution of the Swiss Confederation of 18 April 1999 (Status as of 1 January 2016), art. 138–140, <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/201601010000/101.pdf> (15.09.2016); Federal Act on Political Rights (PRA) of 17 December 1976 (Status as of 1 November 2015), art. 68–76, <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19760323/201511010000/161.1.pdf> (15.09.2016); N. Braun, *Direct democracy in Switzerland*, w: *Direct Democracy: The International IDEA Handbook*, red. V. Beramendi, A. Ellis, B. Kaufman, M. Kornblith, L. LeDuc, P. McGuire, T. Schiller, P. Svensson, Stockholm 2008, s. 26–33; Z. Czeszejko-Sochacki, *System konstytucyjny Szwajcarii*, Warszawa 2002, s. 31–33.

¹⁹² S. Sagan, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001, s. 99.

Wprowadzenie inicjatywy ludowej w przedmiocie ustaw zwykłych na szczeblu centralnym w Szwajcarii (pomimo prób) nie powiodło się do dnia dzisiejszego¹⁹³. Zwolennicy ustanowienia takiego rozwiązania dowodzili, „że byłaby ona swoistym zaworem bezpieczeństwa dla niezadowolonego narodu. (...) Podnoszono, że znaczna większość inicjatyw ludowych w sprawie zmiany konstytucji, które zgłoszono na szczeblu federacji, dotyczyła materii ustawodawstwa zwykłego”¹⁹⁴. Z kolei przeciwnicy twierdzili, „iż takie rozszerzenie demokracji bezpośredniej osłabi autorytet parlamentu jako ustawodawcy. Dowodzili, że zgodnie z zasadami nowoczesnego państwa federalnego ustawodawcą powinien być tylko i wyłącznie wybrany w wyborach parlament. Dzięki temu może on kierować pracami ustawodawczymi, określać priorytety i realizować ustawowe cele. Ponadto wprowadzenie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej osłabiłoby dwuizbowy system federalny”¹⁹⁵.

Postulat wprowadzenia obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Szwajcarii był przedmiotem prac komisji parlamentarnej. Wówczas swoje opinie w tym zakresie przedstawiło dwóch ekspertów. „Pierwszy z nich, prof. E. Grisela, był przeciwnikiem wprowadzenia inicjatywy ustawodawczej ze względu na to, iż osłabiłaby ona pozycję kantonów w stosunku do Konfederacji oraz ze względu na to, że ustawy nie powinny być tworzone przez przypadkowe osoby bądź komitety. (...) Drugim ekspertem był A. Kölz, który twierdził, iż ze względu na dobre doświadczenia kantonów w tej dziedzinie powinno uwzględnić się wnioski o rozszerzenie przedmiotu inicjatywy ludowej o inicjatywę ustawodawczą (...). Rada Narodowa większością głosów (92:78) nie przyjęła wniosków o rozszerzenie materii konstytucyjnej o ludową inicjatywę ustawodawczą”¹⁹⁶.

W tym miejscu warto dodać, iż w 2003 roku ustanowiono w Szwajcarii tzw. inicjatywę generalną („General Citizens’ Initiative”). Dzięki przywołanej procedurze suweren uzyskał „możliwość proponowania zmian w ustawodawstwie federalnym także niższej rangi niż przepisy konstytucyjne. Co ciekawe, kilka lat później obywatele szwajcarscy dobrowolnie zrezygnowali z tej możliwości”¹⁹⁷. W 2009 roku zostało przeprowadzone referendum, w którym zdecydowana większość głosujących, tj. 67,88% opowiedziała się likwidacją przedmiotowego rozwiązania ustrojowego¹⁹⁸.

W Szwajcarii w latach 1891–2010 skutecznie złożono 281 obywatelskich inicjatyw konstytucyjnych, które były zgłaszane z różnorodnych powodów¹⁹⁹. Elementy

¹⁹³ Zob. szerzej: P. Sarnecki, *Zgromadzenie Federalne. Parlament Konfederacji Szwajcarskiej*, Warszawa 2003, s. 18–20.

¹⁹⁴ S. Grabowska, *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2009, s. 155.

¹⁹⁵ Ibidem, s. 155. Zob. również: M. Aleksandrowicz, *Miejsce inicjatywy ludowej w konsensusalnym szwajcarskim*, w: *Współczesna demokracja bezpośrednia. Dialog polsko-szwajcarski*, red. B. Wiśniewska-Paź, Kraków 2013, s. 71–85.

¹⁹⁶ S. Grabowska, *Formy...*, op. cit., s. 155–156.

¹⁹⁷ H. Bednarz, *Zastosowanie inicjatywy ludowej w Konfederacji Szwajcarskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 1, s. 148.

¹⁹⁸ Federal decree of 19.12.2008 on the abandonment of the introduction of a general citizen’s initiative, http://www.c2d.ch/detailed_display.php?lname=votes&table=votes&page=1&parent_id=&sublinkname=results&id=62664&profile=1&continent=Europe&insti=&res=1&year=2000-2009&page=1 (10.09.2015).

¹⁹⁹ Zob. szerzej: G. Lutz, *Switzerland...*, op. cit., s. 26.

tem wspólnym był efekt tworzenia programu politycznego. „Wniosek inicjatywny wywołuje debatę publiczną, ponieważ przy różnych okazjach media donoszą o poruszanej w nim kwestii: w momencie wszczęcia procedury, złożenia wniosku, podczas negocjacji w rządzie i parlamencie, a także zanim odbędzie się właściwe głosowanie. W trakcie tego procesu zarówno przedmiot danej inicjatywy, jak i grupa za nią stojąca pojawia się w świadomości społecznej”²⁰⁰. Tym samym wystąpienie z wnioskiem tworzy dobrą okazję do szerszego zaprezentowania opinii publicznej idei stanowiącej przedmiot inicjatywy ludowej. „Ujmując sprawę wprost, większość inicjatyw podejmuje się z tego względu, że grupa forsująca dany wniosek uważa, że większość obywateli popiera proponowane przez nią rozwiązanie, w przeciwieństwie do większości parlamentarnej, która, nawet jeśli opowiada się za propozycją grupy inicjatywnej, może popierać inne rozwiązanie danej kwestii. Nie zaskakuje zatem, że przez długi czas głównie partie lewicowe rozpoczynały inicjatywy, ponieważ na wszystkich poziomach władzy dysponowały one jedynie mniejszością głosów (z nieznacznymi wyjątkami). Siła partii lewicowych jest jednym z najważniejszych czynników, które bierze się pod uwagę, przewidując częstotliwość pojawiania się inicjatyw (...), wiele bowiem inicjatyw i referendum fakultatywnych powstaje dzięki zaangażowaniu lewicy”²⁰¹.

Partie polityczne oraz grupy interesu podejmują inicjatywy także z powodów strategicznych. W wielu wypadkach inicjatywa kończy się przed etapem głosowania, gdyż komitet, który ją zainicjował i złożył wniosek, wycofuje się z procedury. „Dzieje się tak zazwyczaj wtedy, kiedy rząd i parlament proponują kompromis, który spełnia niektóre żądania zawarte we wniosku inicjatywnym, uznając częściową rację przedstawioną w propozycji, przy jednoczesnym sprzeciwie wobec zbyt daleko, zdaniem władzy, idących rozwiązań”²⁰².

Istnieją także inne powody powstawania inicjatyw, w mniejszym stopniu zorientowane na wyniki w postaci rozwiązań prawnych. Bardzo często, szczególnie w ostatnich latach, inicjatywy powstają w celu zmobilizowania wyborców. Około 35% inicjatyw powstaje z inspiracji wyłącznie partyjnej, kolejne 15% jest wynikiem wspólnego działania ugrupowań politycznych i grup interesu. W 50% przypadków, nawet gdy przewodnią organizacją nie jest partia, poszczególni deputowani z jednej bądź kilku partii wchodzi w skład komitetu koordynującego inicjatywę; niejednokrotnie też stronnictwa wspierają akcję zbierania podpisów, czyniąc to w sposób powiązany z cyklem wyborczym²⁰³. Ugrupowania polityczne mają świadomość tego, jak ważne jest narzucenie tematu kampanii, aby wygrać wybory. Jednym ze sposobów zdominowania tematu kampanii wyborczej jest zorganizowanie inicjatywy w tym samym roku, w którym odbywają się wybory, lub doprowadzenie do tego, by głosowanie nad inicjatywą odbyło się w tym samym czasie co wybory.

²⁰⁰ G. Lutz, *Inicjatywa obywatelska jako metoda kontroli politycznej w Szwajcarii*, w: *Demokracja bezpośrednia. Szwajcarska demokracja modelem dla XXI wieku?*, red. M. Góra, K. Koźbiał, Warszawa 2011, s. 88.

²⁰¹ Ibidem, s. 88.

²⁰² Ibidem, s. 89.

²⁰³ Ibidem, s. 89.

Czasami inicjatywy są podejmowane bez konkretnego pomysłu na nowy akt prawny, aby w ten sposób zmobilizować działaczy. Należy zauważyć, iż „działaczom partyjnym łatwiej jest nawiązać kontakt z wyborcami w trakcie zbierania podpisów pod konkretną propozycją, niż przekonując ich do bardziej lub mniej precyzyjnych programów partyjnych czy rozdając materiały wyborcze”²⁰⁴. Ponadto partie polityczne prowadząc inicjatywę mogą pokazać, iż nie tylko posiadają program, lecz również zabiegają o przyjęcie konkretnych rozwiązań praktycznych²⁰⁵.

W zakresie ustawodawstwa zwykłego inicjatywa ludowa na szczeblu ogólnokrajowym po raz pierwszy w sposób pełny została uregulowana w Konstytucji weimarskiej z 1919 roku²⁰⁶. Przyjęte wówczas rozwiązania wywarły duży wpływ na rozwój przedmiotowej formy demokracji bezpośredniej (semibezpośredniej) w państwach europejskich. Warto odnotować, iż „najważniejszą zmianą w stosunku do konstytucji z 1871 r. była zmiana suwerena, którym stał się, w miejsce głów państw związkowych, naród niemiecki (zasada suwerenności ludu)”²⁰⁷. Charakteryzując Konstytucję weimarską I. Escobar Fornos podkreślił, iż „aby zainspirować zaufanie mas, które chciała włączyć do procesu politycznego, konstytucja ta, na pierwszym miejscu gwarantowała prawa liberalne, ustalała prawa ekonomiczne i regulowała różne instytucje bezpośredniej partycypacji ludowej”²⁰⁸. Cechą charakterystyczną niemieckiej doktryny była nieufność do zgromadzeń reprezentujących suwerena, „w związku z czym w tym państwie, jak również w państwach, które czerpały z myśli niemieckiej, zarówno regulacja prawna, jak i stosowanie instytucji referendum i inicjatywy ludowej były najszersze. Z drugiej strony w państwach takich jak Polska, Czechosłowacja czy Jugosławia, które wzorowały się na rozwiązaniach francuskich, instytucje demokracji bezpośredniej występowały w bardzo ograniczonej postaci lub rezygnowano z nich całkowicie, powołując się zarówno na nieracjonalność ich stosowania, jak również brak dostatecznie wykształconego społeczeństwa obywatelskiego, które nie było przyzwyczajone do bezpośredniego udziału w sprawowaniu władzy w państwie”²⁰⁹.

Zgodnie z Konstytucją Rzeszy Niemieckiej z 1919 roku dziesiąta część wyborców mogła wystąpić z projektem ustawy. Należy dodać, iż wyborcy musieli przedstawić opracowany projekt ustawy, a więc była przewidziana inicjatywa sformułowana²¹⁰. Aby skorzystać z omawianego prawa „niezbędne było przedłożenie rządowi wniosku

²⁰⁴ Ibidem, s. 90.

²⁰⁵ Zob. również: E. Myślak, *Instytucje demokracji bezpośredniej w szwajcarskim modelu demokracji konsensualnej*, „POLITEJA” 2012, nr 3, s. 127–132.

²⁰⁶ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce...*, op. cit., s. 27.

²⁰⁷ B. Pająk, *Demokracja polska i niemiecka. Tradycja, teraźniejszość, perspektywy*, Poznań 2008, s. 22.

²⁰⁸ I. Escobar Fornos, *El sistema representativo y la democracia semidirecta*, w: *Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, red. H. Conch Cantu, Mexico 2002, s. 148; cyt. za: P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce...*, op. cit., s. 28.

²⁰⁹ A. Rytel-Warzocho, *Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2011, s. 96.

²¹⁰ „Podstawą inicjatywy ludowej musi być opracowany projekt ustawy”; *Konstytucja Rzeszy Niemieckiej z dnia 11 sierpnia 1919 r., art. 73*, w: *Nowe Konstytucje*, przełożone pod kierunkiem J. Makowskiego, Warszawa 1925.

podpisanego przez pięć tysięcy wyborców, z tym że z obowiązku tego zwolnieni byli obywatele w sytuacji, gdy jakiegokolwiek stowarzyszenie złożyło zapewnienie, że sto tysięcy jego członków poprze żądanie ludowe²¹¹. Kolejnym etapem „było ogłoszenie przez rząd okresu, w którym wymagana konstytucyjnie liczba wyborców musiała poprzeć inicjatywę ludową²¹². Jeśli została zebrana odpowiednia liczba podpisów projekt był składany rządowi, który miał obowiązek przedłożenia go parlamentowi wraz ze swoją opinią w danej sprawie²¹³. W sytuacji, gdy parlament przyjął propozycję obywatelską bez poprawek procedura ulegała zakończeniu. „Referendum ludowe nie dochodzi do skutku, o ile żądany projekt ustawy został bez zmiany przyjęty przez sejm Rzeszy²¹⁴. Inaczej sprawa wyglądała w przypadku, gdy projekt ludowy został odrzucony (wniesiono do niego poprawki). Wówczas dochodziło do rozpisania referendum nad inicjatywą obywatelską bądź pod głosowanie były poddawane dwie propozycje, tj. projekt obywatelski, jak również projekt z poprawkami *Reichstagu*. W ostatniej sytuacji „wyborcy mogli opowiedzieć się w referendum za jednym z dwóch projektów lub głosować przeciw nim obu²¹⁵. Warunkiem przyjęcia projektu było poparcie go przez większość głosujących przy frekwencji wynoszącej co najmniej 50 procent.

Wyborcy siedmiokrotnie podjęli próbę wniesienia projektu ustawy. Dwa razy nie zdołano zebrać wymaganej liczby podpisów, natomiast kolejne trzy wnioski zostały odrzucone przez rząd, gdyż dotyczyły materii wyłączonych spod inicjatywy ludowej (kwestie finansowe). Tylko dwa projekty obywatelskie trafiły pod obrady parlamentu i następnie – po ich odrzuceniu na tym etapie procedury – stały się przedmiotem referendum²¹⁶. Pierwszy z nich dotyczył konfiskaty majątku królewskiego (1926 r.), natomiast drugi odszkodowań wojennych (1929 r.). Przedmiotowe propozycje cieszyły się znacznym poparciem ze strony głosujących, jednakże nie zostały one uwzględnione z uwagi na zbyt niską frekwencję w referendach²¹⁷.

Warto zaznaczyć, iż w okresie międzywojennym obywatelska inicjatywa ustawodawcza nie była szeroko praktykowana. Dopiero w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku wyraźnie wzrosło zainteresowanie przedmiotowym rozwiązaniem ustrojowym, co miało związek między innymi z trzecią falą demokratyzacji²¹⁸. Jak zauważył S. Zyborowicz, „w okresach przemian ustrojowych wzrasta stopień akceptacji mechanizmów demokracji bezpośredniej²¹⁹. W chwili obecnej obywatelska inicjatywa ustawodawcza na szczeblu centralnym funkcjonuje w ponad 40. państwach świata²²⁰.

²¹¹ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce...*, op. cit., s. 28.

²¹² Ibidem, s. 28.

²¹³ Ibidem, s. 28.

²¹⁴ *Konstytucja Rzeszy...*, op. cit., art. 73.

²¹⁵ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce...*, op. cit., s. 28.

²¹⁶ Ibidem, s. 29.

²¹⁷ Zob. szerzej: *Nationwide Referendums 1793–1993*, w: *Referendums around the World. The Growing Use of Direct Democracy*, red. D. Butler, A. Ranney, Washington 1994, s. 268.

²¹⁸ Zob. szerzej: J. G. Matsusaka, *For the Many or the Few: The Initiative, Public Policy, and American Democracy*, Chicago 2004.

²¹⁹ S. Zyborowicz, op. cit., s. 24.

²²⁰ Obliczeń dokonano na podstawie następujących publikacji: 1) *Direct Democracy: The International IDEA Handbook*, red. V. Beramendi, A. Ellis, B. Kaufman, M. Kornblith, L. LeDuc,

Biorąc pod uwagę rozmieszczenie terytorialne należy wskazać, iż omawiana forma demokracji bezpośredniej (semibezpośredniej) występuje głównie w Europie i Ameryce Łacińskiej, natomiast sporadycznie w Afryce (np. Burkina Faso), Azji (np. Filipiny) i Oceanii (np. Nowa Zelandia). Warto zaakcentować, iż obywatelska inicjatywa ustawodawcza została uwzględniona w prawodawstwie niespełna połowy państw europejskich, takich jak: Albania, Andora, Austria, Białoruś, Bułgaria, Czarnogóra, Finlandia²²¹, Hiszpania, Holandia, Liechtenstein, Litwa, Łotwa, Macedonia, Polska, Portugalia, Rumunia, San Marino, Serbia, Słowenia, Węgry i Włochy. Jak wspomniano wcześniej, omawiane rozwiązanie ustrojowe jest również bardzo popularne w Ameryce Łacińskiej, gdzie zostało przyjęte między innymi w Argentynie, Kolumbii, Ekwadorze i Wenezueli. Kilka państw, w których nie funkcjonuje obywatelska inicjatywa ustawodawcza na poziomie centralnym posiada prawo inicjatywy na szczeblu regionalnym i lokalnym. Wskazana uwaga w szczególności dotyczy dużych państw federalnych, takich jak Stany Zjednoczone czy Niemcy. Co istotne, na początku XXI wieku omawiana instytucja została ustanowiona również na poziomie ponadnarodowym.

Unia Europejska i jej model stanowienia prawa nie jest klasycznym przeniesieniem kompetencji państwa demokratycznego na strukturę ponadnarodową. Konstrukcja decyzyjna w Unii przyczynia się do powstawania zjawiska, które umownie nazywamy deficytem demokracji²²². Organizacja, której funkcjonowanie opiera się na zasadzie demokracji, bardzo ostrożnie wdraża rozwiązania zaliczane do form demokracji bezpośredniej i semibezpośredniej. „Warto tu przypomnieć, że pierwsza *Deklaracja w Sprawie Demokracji* została przyjęta dopiero w 1978 r. w związku z pierwszymi wyborami do Parlamentu Europejskiego. Późniejsze działania organów wspólnotowych, jak również uzupełnienia treści traktatów miały na celu poszukiwanie kolejnych rozwiązań i procedur, które służyłyby zbliżeniu rządzonych do rządzących, niwelując istniejące niedostatki demokratycznego procesu decyzyjnego”²²³.

P. McGuire, T. Schiller, P. Svensson, Stockholm 2008; 2) *Direct Democracy in Europe. Developments and Prospects*, red. Z. T. Pällinger, B. Kaufmann, W. Marxer, T. Schiller, Wiesbaden 2007; 3) *Citizens' Initiatives in Europe. Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*, red. M. Setälä, T. Schiller, Basingstoke 2012; 4) A. Daniluk, *Inicjatywa ludowa na przykładzie wybranych państw europejskich*, „Przegląd Europejski” 2013, nr 2, s. 99–112.

²²¹ Poprawka do Konstytucji Finlandii, na mocy której zostało wprowadzone prawo do obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej weszła w życie 1 marca 2012 r.; The Constitution of Finland 11 June 1999 (731/1999, amendments up to 1112/2011 included), section 53, <http://www.finlex.fi/en/laki/kaanokset/1999/en19990731.pdf> (15.09.2015); T. Ojanen, *Constitutional amendment in Finland*, w: *Engineering Constitutional Change. A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA*, red. X. Contiades, Abingdon–New York 2013, s. 101–103.

²²² Zob. szerzej: T. R. Szymczyński, *Horyzonty sporu wokół istoty zjawiska deficytu demokratycznego w Unii Europejskiej*, Warszawa 2013; T. G. Grosse, *Deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej i metody jego przezwyciężania*, w: *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów*, red. U. Kurczewska, Warszawa 2008, s. 75–96; Z. Czachór, C. Mojsiewicz, *Leksykon Unii Europejskiej*, Wrocław 2002, s. 21–22; K. Klaus, *Pojęcie i źródła deficytu demokracji w Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2004, nr 2, s. 53–71.

²²³ M. Jabłoński, *Demokracja partycypacyjna w Unii Europejskiej. Rozważania na tle wprowadzenia instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4, s. 112.

Poszukiwania odpowiedniego umocowania (legitymacji) działań organów Unii Europejskiej doprowadziły do ustanowienia europejskiej inicjatywy obywatelskiej²²⁴. Na mocy Traktatu Lizbońskiego przyjęto, iż „obywatele Unii w liczbie nie mniejszej niż milion, mający obywatelstwo znacznej liczby Państw Członkowskich, mogą podjąć inicjatywę zwrócenia się do Komisji Europejskiej o przedłożenie, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie Traktatów wymaga aktu prawnego Unii”²²⁵. Elementem specyficznym przyjętej konstrukcji jest to, iż z inicjatywą należy wystąpić nie do Parlamentu Europejskiego, lecz do Komisji²²⁶. W założeniu przedmiotowa instytucja nada „demokracji europejskiej nowy wymiar i uzupełni zasób praw związanych z obywatelstwem Unii, a także rozszerzy zakres dyskusji społecznych wokół polityki europejskiej, co przyczyni się do tworzenia prawdziwej europejskiej przestrzeni publicznej. Jej wdrożenie wzmocni zaangażowanie obywateli i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w proces kształtowania polityki UE”²²⁷.

Wprowadzenie omawianej instytucji „do systemu traktatowego UE poprzedzone zostało prawie 20-letnim okresem poszukiwania najbardziej optymalnej formy zapewnienia obywatelom państw członkowskich prawa do osobistego i bezpośredniego uczestnictwa w procedurach stanowienia prawa na poziomie Unii Europejskiej. Podkreśla się w tym zakresie m.in. rolę Wolfganga Schüssela i Lamberto Dini, którzy w 1996 r. wystąpili z pierwszą skonkretyzowaną propozycją wprowadzenia prawa obywatelskiej inicjatywy prawodawczej (ludowej). Kolejne inicjatywy dotyczące wprowadzenia prawa weta w zakresie przyjmowania nowych traktatów lub zmiany już obowiązujących czy inicjatywy łączonej z możliwością przeprowadzenia referendum nie doczekały się realizacji. Odrzucone zostały też inicjatywy, w których proponowano wprowadzenie obligatoryjnych referendum związanych z przeniesieniem części atrybutów suwerenności i zmianą traktatów konstytucyjnych”²²⁸. Tak więc ustanowienie europejskiej inicjatywy obywatelskiej poprzedzone zostało długim okresem prac koncepcyjnych, podczas których formułowane były postulaty wprowadzenia do systemu politycznego UE instytucji zaliczanych do demokracji bezpośredniej czy semibezpośredniej.

Europejską inicjatywę organizuje komitet obywatelski, w skład którego wchodzi co najmniej siedem osób zamieszkających w co najmniej siedmiu różnych państwach

²²⁴ V. Cuesta, *The Future of the European Citizen Initiative*, s. 1, http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/cuesta_victor_2_en.pdf (15.01.2013). Zob. również: M. Witkowska, *Przewycięzanie kryzysu w procesie integracji europejskiej poprzez zmiany regulacji dotyczących udziału obywateli UE w podejmowaniu i realizacji decyzji*, „Przegląd Europejski” 2015, nr 1, s. 85.

²²⁵ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz. U. 2009, Nr 203, poz. 1569.

²²⁶ T. Schiller, M. Setälä, *Introduction...*, op. cit., s. 9.

²²⁷ *Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej z dnia 11 listopada 2009 r.*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0622:FIN:PL:PDF> (08.01.2013).

²²⁸ M. Jabłoński, *Demokracja...*, op. cit., s. 116. Zob. również: B. Kaufmann, *Transnational Citizens' Initiative – How Modern Direct Democracy can make the European Union a Better Place for Minorities*, w: *Direct Democracy and Minorities*, red. W. Marxer, BERN 2012, s. 231.

członkowskich. Komitet w celu skutecznego zgłoszenia inicjatywy musi zebrać milion podpisów sygnatariuszy pochodzących z co najmniej jednej czwartej wszystkich państw członkowskich. Minimalną liczbę sygnatariuszy przypadającą na każde z siedmiu państw spośród tych, w których zbierano deklaracje poparcia, wyznacza liczba posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w każdym z państw członkowskich, pomnożona przez 750. Aby móc poprzeć proponowaną inicjatywę obywatelską, sygnatariusze muszą być obywatelami Unii i osiągnąć wiek uprawniający do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Nie rozważając w tym miejscu wszystkich kwestii należy wskazać, iż procedura europejskiej inicjatywy obywatelskiej jest sformalizowana i wymaga aktywnego udziału państw członkowskich, których obowiązkiem jest m.in. sprawdzenie, czy konkretny podpis pochodzi od obywatela tego państwa²²⁹.

Przyjęty na płaszczyźnie rozwiązań traktatowych model europejskiej inicjatywy obywatelskiej jest dowodem na to, że „instytucje demokracji bezpośredniej nie są darzone zaufaniem również – a może w szczególności – na poziomie Unii Europejskiej”²³⁰. Jest to bowiem inicjatywa niesformułowana, przyjmująca postać wystąpienia z ogólną propozycją, którą obywatele UE mogą kierować do Komisji Europejskiej. Co istotne, Komisja może (lecz nie musi) przygotować konkretny akt prawny (projekt przygotowany przez obywateli nie wiąże Komisji). Tym samym przyjęte rozwiązania charakteryzują się tym, iż europejska inicjatywa obywatelska pozostaje pod całkowitą kontrolą elit politycznych. W istocie można odnieść wrażenie, iż twórcy omawianego rozwiązania ustrojowego stworzyli iluzję a nie realny instrument wpływu obywateli na funkcjonowanie Unii Europejskiej.

Rozpatrując zagadnienia związane z obywatelską inicjatywą ustawodawczą należy pamiętać o tym, iż wskazana instytucja nie ma jednolitego charakteru. Z uwagi na formę składanego wniosku wyróżniamy:

- 1) inicjatywę sformułowaną – w tym przypadku inicjatorzy przedstawiają gotowy projekt ustawy;
- 2) inicjatywę niesformułowaną – oznacza wystąpienie tylko z propozycjami o charakterze ogólnym, dlatego też nadanie inicjatywie formy projektu ustawy należy do kompetencji właściwego organu publicznego.

Ze względu na procedurę postępowania z projektem zgłoszonym w trybie obywatelskiej inicjatywy prawodawczej można wyodrębnić²³¹:

- 1) inicjatywę bezpośrednią (*full-scale initiative*) – zgłoszony projekt ustawy zostaje przedstawiony do zatwierdzenia w referendum, bez udziału w pracach nad nim jakiegokolwiek organu przedstawicielskiego. Ponadto możliwa jest sytuacja, w której propozycja obywatelska trafia pod obrady parlamentu, lecz w przypadku jej

²²⁹ Zob. szerzej: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 65 z 11.3.2011, s. 1–22 (przedmiotowy akt prawny wszedł w życie 1 kwietnia 2012 r.); J. W. Pichler, *The Commission's Regulation Proposal on the European Citizens' Initiative*, w: *Direct Democracy and Minorities*, red. W. Marxer, BERN 2012, s. 245–251.

²³⁰ M. Jabłoński, *Demokracja...*, op. cit., s. 119.

²³¹ Zob. szerzej: T. Schiller, M. Setälä, *Introduction...*, op. cit., s. 6–9; P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce...*, op. cit., s. 31–32.

nieuwzględnienia (wprowadzenia znacznych zmian) przez ten organ, obywatelski projekt jest przedstawiany do zatwierdzenia w referendum w formie pierwotnej. Wówczas najczęściej pod głosowanie w referendum poddawany jest także projekt przygotowany przez legislaturę (rząd) i wyborcy wybierają między projektem obywatelskim a parlamentarnym (rządowym), mając jednocześnie możliwość odrzucenia obydwu propozycji;

- 2) inicjatywę pośrednią (*agenda initiative*) – polega wyłącznie na możliwości przedłożenia projektu ustawy, który jest przejmowany przez organ przedstawicielski i dalsze postępowanie jest prowadzone zgodnie z wewnętrznymi normami parlamentarnymi. Tak więc ostateczną decyzję co do losów obywatelskiej propozycji podejmują przedstawiciele, natomiast grupa wyborców występująca z projektem ustawy nie ma instrumentów, które dawałyby jej prawo do podważenia stosownego rozstrzygnięcia.

Mając na uwadze moment wystąpienia z obywatelskim projektem ustawy możemy wyróżnić:

- 1) inicjatywę pierwotną – treść propozycji nie jest zbieżna z innym projektem (projektami), które są w trakcie rozpatrywania przez określony organ publiczny;
- 2) inicjatywę wtórną – jest kontrprojektem w stosunku do wcześniej złożonej propozycji.

Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jest czasami określana jako „wniosek skierowany przez lud do ludu”²³², jednakże nie zawsze takie sformułowanie można w pełni zaakceptować. W istocie należy się zgodzić z taką charakterystyką tylko w odniesieniu do inicjatywy bezpośredniej, gdyż w tym przypadku wniosek obywateli jest przedstawiany do zaakceptowania przez lud w drodze referendum. A zatem we wskazanej sytuacji dochodzi do połączenia dwóch form demokracji bezpośredniej, tj. obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej i referendum. Tym samym suweren zachowuje pełną kontrolę nad procedurą, co niewątpliwie znacznie wzmacnia jego rolę w procesie ustawodawczym. Inicjatywę pośrednią można natomiast określić jako wniosek ludu do przedstawicieli, gdyż w tym przypadku to właśnie reprezentanci narodu dysponują autonomicznym prawem do rozpatrzenia propozycji obywatelskiej.

W literaturze wskazuje się na rozmaite walory obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej²³³:

- przedmiotowa instytucja stanowi skuteczny środek czynnego uczestnictwa suwerena w procesie stanowienia prawa, umożliwiając wszystkim obywatelom określanie społecznie pożądaných celów przyszłych regulacji ustawowych;
- przyznanie grupie obywateli prawa inicjatywy ustawodawczej rodzi uprawnienie, którego istotą jest udział w kształtowaniu własnych praw i obowiązków;
- inicjatywa ustawodawcza umożliwia aktywizację i jednoczenie się obywateli wokół istotnych projektów ustaw;
- inicjatywa ludowa umożliwia przedłożenie projektu ustawy tym środowiskom politycznym, które nie mają reprezentacji w parlamencie;

²³² M. Marczevska-Rytka, *Demokracja...*, op. cit., s. 122.

²³³ J. Kuciński, *Demokracja przedstawicielska i bezpośrednia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2007, s. 286–287.

- wykonanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej może być odbierane jako swoiste wotum nieufności w stosunku do tych, którzy zostali wybrani do organów przedstawicielskich.

Ponadto można spotkać się z opinią, iż „drogą obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej mogą być wprowadzane w życie rozwiązania, którymi z różnych powodów nie jest zainteresowana większość rządząca”²³⁴. Należy w tym miejscu poczynić zastrzeżenie, iż wskazana sytuacja jest możliwa tylko w przypadku ustanowienia inicjatywy bezpośredniej. W sytuacji, gdy funkcjonuje inicjatywa w formie pośredniej większość rządowa zachowuje całkowitą kontrolę nad procesem ustawodawczym.

Nie ulega wątpliwości, iż obywatelska inicjatywa ustawodawcza wywiera dość istotny wpływ na strukturę tematów i problemów podejmowanych w życiu politycznym oraz na kształt debaty publicznej. „Kampania promująca inicjatywę oraz akcja zbierania podpisów znacznie aktywizują obywateli, sprzyjają popularyzacji prawa i mogą prowadzić do ogólnonarodowych dyskusji nad rozwiązaniem ważnych problemów”²³⁵. Jak trafnie zaakcentował Z. Czeszejko-Sochacki, każda inicjatywa „pobudza uwagę i aktywność ustawodawcy i nawet wtedy, kiedy nie zostaje uwzględniona, ma wpływ na dalszy proces prawotwórczy”²³⁶. W drodze inicjatyw obywatelskich można prowadzić do przestrzeni publicznej tematy, którymi nie jest zainteresowana większość rządowa. Tym samym partie opozycyjne, jak również organizacje społeczeństwa obywatelskiego zyskują ważny instrument do prowadzenia swojej działalności. Otwartym zagadnieniem pozostaje kwestia, czy wskazane podmioty korzystają z inicjatywy ludowej w celu rozwiązywania ważnych zagadnień życia publicznego, czy raczej podejmowana działalność ma służyć promocji określonych partii politycznych, polityków czy osób tworzących komitety obywatelskie. Odniesienie się do tak zarysowanego problemu wymaga podjęcia badań empirycznych, gdyż w każdym państwie praktyka obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej może kształtować się odmiennie.

²³⁴ Ibidem, s. 287.

²³⁵ B. Kosowska-Gąstoł, *Demokracja bezpośrednia w III RP – fikcja czy rzeczywistość?*, w: *Demokracja, liberalizm, społeczeństwo obywatelskie. Doktryna i myśl polityczna*, red. W. Kaute przy współpracy P. Świercza, Katowice 2004, s. 515.

²³⁶ Z. Czeszejko-Sochacki, *Referendum i inicjatywa ludowa w systemie politycznym Konfederacji Szwajcarskiej*, „*Studia Prawnicze*” 1989, z. 2–3, s. 33.

Rozdział II

PODSTAWY PRAWNE OBYWATELSKIEJ INICJATYWY USTAWODAWCZEJ

1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

W 1989 roku rozpoczął się właściwy okres transformacji systemowej w Polsce²³⁷. Podjęte wówczas decyzje miały ogromny wpływ na funkcjonowanie państwa i społeczeństwa, gdyż dotyczyły niemal każdej dziedziny życia. Z punktu widzenia przedmiotu pracy, szczególnie istotne są zmiany dokonane w systemie politycznym, które doprowadziły do ukształtowania demokracji. W związku z tym należało stworzyć instrumenty, za pomocą których suweren może wpływać na funkcjonowanie państwa. Wśród tych form ważną rolę powinny odgrywać procedury demokracji bezpośredniej (semibezpośredniej), gdyż angażując obywateli w proces decyzyjny przyczyniają się do kształtowania społeczeństwa obywatelskiego, bez którego współczesna demokracja nie może prawidłowo funkcjonować. Jednakże jak zaakcentował S. Stępień, w pierwszych latach III RP „instytucje demokracji bezpośredniej postrzegane były jako rozwiązania przyszłości, z których w polityce bieżącej przydatne może być co najwyżej referendum”²³⁸.

W okres transformacji systemowej Polska wkraczała z obowiązującą Konstytucją z 1952 roku, która w swej pierwotnej wersji zasadniczo nie przewidywała demokracji bezpośredniej (semibezpośredniej), choć należy pamiętać o instytucji odwołania. Odpowiedni przepis ustawy zasadniczej brzmiał następująco: „Przedstawiciele ludu w Sejmie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i w radach narodowych są odpowiedzialni przed swymi wyborcami i mogą być przez nich odwoływani”²³⁹. W państwach realnego socjalizmu ustanowiono tak zwany socjalistyczny mandat przedstawicielski, w którym dominowały cechy mandatu imperatywnego, w tym odwoływalność²⁴⁰.

²³⁷ Zob. szerzej: *Transformacja systemowa w Polsce. Wybrane problemy*, red. Z. Blok, Poznań–Toruń 1993; Z. Blok, *Transformacja jako konwersja funkcji wewnętrznych na przykładzie Polski*, Poznań 2006.

²³⁸ S. Stępień, *Demokracja bezpośrednia w koncepcjach polityczno-ustrojowych partii w początkowym okresie III Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej we współczesnym świecie*, red. M. Marczevska-Rytko, Lublin 2011, s. 178.

²³⁹ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz. U. 1952, Nr 33, poz. 232, z późn. zm., art. 2, ust. 2.

²⁴⁰ Jak wskazała B. Zawadzka, istota mandatu imperatywnego w doktrynie konstytucjonalizmu socjalistycznego odbiegała od jego historycznej treści (ściśle związanie przedstawiciela instrukcjami

Opozycja marksistowskiej doktryny prawnoustrojowej wobec klasycznego przedstawicielstwa przejawiała się najsilniej właśnie w stosunku do mandatu przedstawicielskiego²⁴¹. Do połowy lat 80. XX wieku nie wprowadzono do systemu politycznego PRL-u innych form demokracji bezpośredniej (semibezpośredniej). Dopiero 6 maja 1987 roku Sejm uchwalił ustawę o zmianie Konstytucji PRL-u, wprowadzając do jej tekstu art. 2 ust. 3 w brzmieniu: „Sprawowanie władzy państwowej przez lud pracujący następuje także poprzez wyrażanie woli w drodze referendum. Zasady i tryb przeprowadzania referendum określa ustawa”²⁴². Wskazana ustawa została uchwalona przez Sejm również 6 maja 1987 roku²⁴³. „Pomimo, iż założenia projektu ustawy dotyczącego referendum zostały opracowane na jesieni 1983 roku pod patronatem prorządowej organizacji PRON (Patriotyczny Ruch Odrodzenia Narodowego) to właściwy projekt ustawy został skierowany do Sejmu dopiero na początku 1987 roku”²⁴⁴. Należy dodać, iż uchwalona ustawa zawierała postanowienia odnoszące się do referendum (ogólnokrajowego i lokalnego), jak również regulowała kwestie dotyczące konsultacji społecznych, które w zależności od przedmiotu mogły mieć zasięg ogólnokrajowy, lokalny lub środowiskowy.

Tak więc do 1989 roku prawo w Polsce nie przewidywało żadnej formy inicjatywy ludowej²⁴⁵. Co prawda próby konstytucjonalizacji wskazanej instytucji demokracji bezpośredniej (semibezpośredniej) podjęto już w trakcie prac nad ustawą zasadniczą z 1921 roku, jednakże zakończyły się one niepowodzeniem²⁴⁶. W okresie PRL-u za-

reprezentowanych), gdyż wiele ustaw zasadniczych nakładało na przedstawicieli obowiązek działania nie tylko dla dobra wyborców z danego okręgu czy jednostki terytorialnej, lecz także w interesie całego narodu, a niektóre nawet głosiły, że przedstawiciel ma reprezentować cały naród. Zob. szerzej: B. Zawadzka, *Model przedstawicielstwa socjalistycznego. Studium porównawcze z teorii reprezentacji*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1980, s. 341–343.

²⁴¹ *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2000, s. 134.

²⁴² Ustawa z dnia 6 maja 1987 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. 1987, Nr 14, poz. 82, art. 1.

²⁴³ Ustawa z dnia 6 maja 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum, Dz. U. 1987, Nr 14, poz. 83.

²⁴⁴ R. Stawicki, *Zarys instytucji referendum jako formy demokracji bezpośredniej. Referendum ogólnokrajowe w Polsce*, „Opracowania Tematyczne OT-620”, Kancelaria Senatu, Warszawa 2013, s. 8.

²⁴⁵ Warto dodać, iż wiele projektów obywatelskich dotyczących reformy ustroju i prawa polskiego powstało w okresie „Solidarności”, tj. w latach 1980–1981, jednakże z uwagi na brak podstaw prawnych do ich przedłożenia nie były one procedowane w Sejmie PRL-u. „Uznając, że patologia rozmaitych dziedzin życia społecznego odbiła się także na procesach tworzenia i stosowania prawa, środowisko prawnicze rozpoczęło starania «o naprawę Rzeczypospolitej», wychodząc z założenia, iż zaden przepis prawa nie zabrania nawet poszczególnym obywatelom, a tym bardziej organizacjom społecznym, opracowywania projektów norm zgodnie ze swymi poglądami, ogłaszania ich i kierowania na drogę urzędową – do Sejmu lub do rządu”; *Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze Solidarności 1980–1990. Materiały i projekty ustaw Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „S” i Społecznej Rady Legislacyjnej*, zebrali i przygotowali do wydania: K. Barczyk, S. Grodziski, S. Grzybowski, Warszawa 2001, s. 7.

²⁴⁶ Zob. szerzej: M. Rachwał, *Instytucje demokracji bezpośredniej w dyskusji sejmowej przed uchwaleniem Konstytucji marcowej*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 6, s. 71–89; H. Bednarz, *The Development of Direct Democracy Mechanisms in Poland*, „C2D Working Paper Series” 44/2013, s. 10–19.

gadnienie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej nie wywoływało większego zainteresowania, choć A. Rost i Ł. Zawartowski uznali zasadność wprowadzenia wskazanej formy partycypacji obywateli do systemu politycznego. „Prawdopodobnie nie znalazłaby ona w praktyce szerszego zastosowania, lecz nie znaczy to, że jej prawne wprowadzenie byłoby zbyteczne”²⁴⁷. Dopiero po przełomie ustrojowym 1989 roku możemy mówić o wzroście znaczenia inicjatywy ludowej. W większości powstających wówczas projektów nowej konstytucji znalazły się formy demokracji bezpośredniej (semibezpośredniej), w tym obywatelska inicjatywa ustawodawcza. Co istotne, w 1994 roku po raz pierwszy w historii Polski doszło do ustanowienia jednej z form inicjatywy ludowej, a mianowicie obywatelskiej inicjatywy konstytucyjnej. Przywołane zagadnienie znajduje się co prawda poza zakresem rzeczowym niniejszej publikacji, jednakże z uwagi na doniosłość przyjętego wówczas rozwiązania zdecydowano się na zasygnalizowanie wskazanej problematyki.

W 1993 roku Sejm przegłosował wotum nieufności dla rządu Hanny Suchockiej. W tej sytuacji ówczesny Prezydent RP podjął decyzję o przeprowadzeniu wcześniejszych wyborów, które odbyły się w oparciu o ordynację wyborczą z 28 maja 1993 roku²⁴⁸. Mając na uwadze doświadczenia wyborów do Sejmu z 1991 roku, kiedy w podziale mandatów uczestniczyło 29 komitetów wyborczych (w tym 11 uzyskało tylko po jednym mandacie) w nowej ordynacji zmieniono ilość i wielkość okręgów wyborczych, metodę przeliczania głosów na mandaty, a także wprowadzono progę wyborczą²⁴⁹.

W wyniku powyższych zmian doszło do największej w całej dekadzie lat dziewięćdziesiątych XX wieku nadreprezentacji dwóch komitetów wyborczych, tj. Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Polskiego Stronnictwa Ludowego. „Zwycięzcą wyborów okazał się SLD, uzyskując niemal 21% ważnych głosów, co jednak dało ponad 37% mandatów poselskich, czyli 171. (...) Analogicznie było w przypadku PSL, które uzyskało 132 mandaty”²⁵⁰. Z drugiej strony wiele komitetów nie przekroczyło progów wyborczych i nie miało w ogóle reprezentacji w Sejmie. Okazało się, iż politycznie i organizacyjnie rozproszona prawica straciła łącznie około 35% głosów, które nie przełożyły się na mandaty poselskie²⁵¹. „Zaczęły się pojawiać głosy, że Sejm zdominowany przez ugrupowania postpeerelowskie nie ma odpowiedniej legitymacji do uchwalenia Konstytucji mającej dać podwaliny ustrojowe III RP”²⁵². W celu przewy-

²⁴⁷ Zob. szerzej: A. Rost, Ł. Zawartowski, op. cit., s. 12–13.

²⁴⁸ Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 45, poz. 205, z późn. zm.

²⁴⁹ Zob. szerzej: Ibidem; A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989–2005*, Kraków 2007, s. 256–257.

²⁵⁰ R. Chruściak, *Problem zmiany konstytucji po przełomie demokratycznym. Przykład Polski, w: Kształtowanie ładu demokratycznego w państwach Europy Środkowej i na Bałkanach. Szanse i zagrożenia*, red. J. Wojnicki, Warszawa 2015, s. 38.

²⁵¹ Zob. szerzej: T. Godlewski, *Polski system polityczny. Instytucje – procedury – obywatele*, Toruń 2005, s. 56–58; P. J. Wróbel, *Rebuilding Democracy in Poland, 1989–2004*, w: *The Origins of Modern Polish Democracy*, red. M. B. B. Biskupski, J. S. Pula, P. J. Wróbel, Athens 2010, s. 288–291.

²⁵² S. Stępień, op. cit., s. 186.

ciężenia tego problemu zdecydowano się na zmianę ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP²⁵³. Do przewidzianego w pierwotnej wersji przywołanej ustawy obligatoryjnego referendum ratyfikacyjnego dodano dwie inne instytucje demokracji bezpośredniej (semibezpośredniej), tj. obywatelską inicjatywę konstytucyjną²⁵⁴ i fakultatywne wstępne referendum konstytucyjne²⁵⁵. Tak więc ustanowienie inicjatywy ludowej miało przede wszystkim legitymizować proces przyjmowania nowej konstytucji.

Przedłożenie obywatelskiego projektu konstytucji było dopuszczalne w okresie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie nowelizacji ustawy konstytucyjnej. W związku z tym ostateczny termin upływał 5 września 1994 roku. Jak się okazało w tym dniu wpłynął jedyny projekt obywatelski, który został złożony przez Mariana Krzaklewskiego – przewodniczącego Komisji Krajowej Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność”. W dniach 5–7 września 1994 roku trwało liczenie podpisów. Sporządzony protokół stwierdzał, że projekt konstytucji wniesiony w trybie inicjatywy ludowej zyskał poparcie 959 270 obywateli RP²⁵⁶. Dnia 8 września 1994 roku odbyło się posiedzenie Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, podczas którego (bez głosu sprzeciwu) podjęto postanowienie o przyjęciu projektu obywatelskiego²⁵⁷.

Warto zaakcentować, iż omówione rozwiązanie miało incydentalny charakter i po upływie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie nowelizacji przestało obowiązywać. Uchwalona w 1997 roku Konstytucja RP nie przewiduje obywatelskiej inicjatywy konstytucyjnej. Wydaje się, iż przyjęte uregulowanie należy ocenić negatywnie, szczególnie w kontekście jednej z najistotniejszych zasad ustrojowych RP – zasady suwerenności narodu. Zwrócił na to uwagę m.in. W. Sokolewicz, który zaakcentował, iż „mało zrozumiałe jest to, iż w Polsce inicjatywa ludowa nie obejmuje konstytucji, gdyż są kraje, w których obywatele mają prawo składać wnioski dotyczące wyłącznie

²⁵³ Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1992, Nr 67, poz. 336, z późn. zm.

²⁵⁴ Warto dodać, iż w debacie sejmowej pojawiły się również głosy sceptycznie odnoszące się do pomysłu ustanowienia obywatelskiej inicjatywy konstytucyjnej. Poseł Aleksander Bentkowski, występując w imieniu Klubu Parlamentarnego PSL zaznaczył, iż „zarówno referendum nad tematami konstytucji, jak i możliwość złożenia projektu konstytucji przez 500 tys. obywateli, jest w sumie zbliżaniem się do prymitywnych form demokracji, kiedy ci, którzy mają się poddać prawu, sami to prawo uchwalają”. Z kolei poseł Janusz Szymański (przedstawiciel Unii Pracy) zwrócił uwagę, iż pisanie projektów konstytucji (ustaw) to zadanie dla przedstawicieli i nie powinno się tego obowiązku przenosić na obywateli. „To nie obywatele piszą konstytucję i to nie jest zadanie dla obywatela, żeby przygotowywać projekt jakiegokolwiek ustawy. Zadaniem obywatela jest artykułowanie swoich potrzeb, wymagań czy zadań dla parlamentu, obligujących do podjęcia określonych decyzji przez parlament”; Sprawozdanie Stenograficzne z 16. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej II kadencji w dniu 25 marca 1994 roku, orka2.sejm.gov.pl/Debate2.nsf (30.09.2015).

²⁵⁵ Zob. szerzej: Ustawa konstytucyjna z dnia 22 kwietnia 1994 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1994, Nr 61, poz. 251.

²⁵⁶ R. Chruściak, W. Osiatyński, *Tworzenie konstytucji w latach 1989–1997*, Warszawa 2001, s. 249.

²⁵⁷ *Ibidem*, s. 249.

zmian w ustawie zasadniczej”²⁵⁸. Oczywiście odrębną kwestią jest wysokość poparcia społecznego dla poszczególnych form inicjatywy ludowej. W przypadku wniosków w zakresie zmiany konstytucji wymagane poparcie powinno być wyższe niż dla ustaw zwykłych. Takie rozwiązanie przyjęto w zdecydowanej większości państw, w których występuje zarówno inicjatywa ustawodawcza, jak i konstytucyjna. Przykładowo w Rumunii obywatelski projekt ustawy musi być poparty przez co najmniej 250 tysięcy obywateli uprawnionych do głosowania, podczas gdy projekt konstytucji przez 500 tysięcy obywateli²⁵⁹.

Wracając do zagadnienia obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej należy wskazać, iż na siedem projektów późniejszej konstytucji z 1997 roku, tj. rozpatrzonych w ramach pierwszego czytania w Zgromadzeniu Narodowym, tylko jeden z nich (projekt Unii Demokratycznej) nie przewidywał inicjatywy ustawodawczej obywateli. Unia Demokratyczna w swojej propozycji nie przewidziała „wyposażenia obywateli w prawo inicjatywy ustawodawczej uważając, że tworzenie prawa jest wyłączną kompetencją parlamentu. (...) Unicy mieli ograniczone zaufanie do społeczeństwa i żywili obawy, że demokracja bezpośrednia może prowadzić do anarchizacji życia publicznego oraz zakłócić proces transformacji ustrojowej”²⁶⁰. Pozostałe projekty ustawy zasadniczej (w różnym zakresie) odnosiły się do omawianej instytucji demokracji bezpośredniej (semibezpośredniej). W zakresie ilości podpisów niezbędnych do wniesienia projektu obywatelskiego propozycje wynosiły od co najmniej 50 tysięcy (projekt PSL-UP), przez 100 tysięcy (projekty: prezydencki, senacki i KPN) i 150 tysięcy (projekt SLD), do 200 tysięcy (projekt obywatelski)²⁶¹. Projekty konstytucji przewidywały także ustawowe rozwinięcie zasad realizacji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Ponadto propozycje przedstawione przez SLD oraz Komisję Konstytucyjną Senatu I kadencji przewidywały upoważnienie Trybunału Konstytucyjnego do oceny legalności inicjatywy ludowej²⁶².

W trakcie prac nad przyjęciem konstytucji poseł R. Grodzicki zwrócił uwagę, iż być może 100 tysięcy podpisów pod projektem obywatelskim to próg zbyt niski. Z ko-

²⁵⁸ Cyt. za: E. Olczyk, *Inicjatywa czy bezradność*, „Rzeczpospolita” z 24–26 grudnia 2004 roku, s. 4.

²⁵⁹ *Konstytucja Rumunii z dnia 21 listopada 1991 r., art. 73 i 146*, w: *Konstytucja Rumunii*, tłum. A. Cosma, Warszawa 1996.

²⁶⁰ S. Stępień, op. cit., s. 203–204.

²⁶¹ R. Chruściak, *Sejm i Senat w Konstytucji RP z 1997 roku. Powstawanie przepisów*, Warszawa 2002, s. 176.

²⁶² „Wyborcy w liczbie co najmniej 150 000 mogą przedłożyć petycję w sprawie uchwalenia ustawy, załączając projekt ustawy do petycji. Sposób wykonania inicjatywy ustawodawczej przez wyborców określi ustawa organiczna. O prawidłowości wykonania inicjatywy ustawodawczej przez wyborców rozstrzyga Trybunał Konstytucyjny” (projekt SLD, art. 85 ust. 2). „Naród wykonuje obywatelską inicjatywę ustawodawczą w drodze wniosku zgłoszonego w formie projektu zredagowanego w artykułach i podpisanego przez co najmniej 100 tysięcy obywateli posiadających prawo wyborcze do obu Izb Sejmu. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza nie może być podjęta w sprawie zmiany Konstytucji, budżetu i amnestii. Wniosek o obywatelską inicjatywę ustawodawczą podlega wstępnej ocenie co do jej zgodności z Konstytucją przez Trybunał Konstytucyjny” (projekt uchwalony przez Komisję Konstytucyjną Senatu I kadencji, art. 83); Cyt. za: *Projekty konstytucji 1993–1997*, do druku przygotował R. Chruściak, Warszawa 1997, s. 111 i 157.

lei poseł A. Bentkowski uznał, że 100 tysięcy to próg tak wysoki, iż praktycznie czyni inicjatywę obywatelską nierealną²⁶³. W tej kwestii wątpliwości zasadniczej natury przedstawił poseł J. Ciemniowski stwierdzając, iż „inicjatywa ludowa jest środkiem budowy systemu konkurencyjnego w stosunku do zasady przedstawicielstwa”. Dodał, iż nie jest to tylko kwestia inicjatywy ludowej, lecz „instytucji demokracji bezpośredniej w systemie państwa oraz skutków, jakie te inicjatywy rodzą we wzajemnym powiązaniu”. Podsumowując stwierdził, iż wbrew pozorom nie jest to metoda umacniania państwa prawa, lecz „środek na wywoływanie społecznych emocji”²⁶⁴.

Ostatecznie w Konstytucji RP z 1997 roku znalazł się następujący przepis: „Inicjatywa ustawodawcza przysługuje również (obok posłów, Senatu, Prezydenta Rzeczypospolitej i Rady Ministrów – przyp. M.R.) grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa”²⁶⁵. Stosowna ustawa została uchwalona 24 czerwca 1999 roku, natomiast weszła w życie 23 sierpnia tegoż roku²⁶⁶. Tak więc od tego momentu obywatele mogli korzystać z prawa, które zostało im przyznane przez Konstytucję RP uchwaloną dwa lata wcześniej.

2. OBYWATELSKA INICJATYWA USTAWODAWCZA W ŚWIETLE PRAWA

Jak zaznaczono we wstępie do niniejszej książki, uruchomienie procesu legislacyjnego jest efektem opracowania i przedłożenia inicjatywy ustawodawczej przez uprawnione podmioty, wśród których – zgodnie z Konstytucją RP z 1997 roku – znajduje się również grupa co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu (obywatelska inicjatywa ustawodawcza). „Wszczęcie postępowania zmierzającego do uchwalenia ustawy następuje zawsze z chwilą wykonania inicjatywy ustawodawczej, która stanowi tym samym pierwszy etap rozbudowanej procedury ustawodawczej. W doktrynie prawa konstytucyjnego przyjmuje się, że inicjatywa ustawodawcza oznacza prawo wnoszenia pod obrady parlamentu projektów ustaw przez określone podmioty ze skutkiem prawnym, polegającym na formalnym wszczęciu postępowania ustawodawczego. Zasadniczym celem tak rozumianej inicjatywy ustawodawczej jest więc w każdym wypadku zobligowanie parlamentu przez wnioskodawcę do rozpatrzenia zgłoszonego projektu ustawy w ramach przyjętej procedury i ustosunkowanie się do niego poprzez uchwalenie danej ustawy bądź też odrzucenie przedłożonego projektu”²⁶⁷. W nawiązaniu do zacytowanej definicji inicjatywy ustawodawczej należy dodać, iż proces legislacyjny może zakończyć się również brakiem ostatecznej decyzji przedstawicieli co do losów projektu ustawy (wówczas projekt ulega dyskontynuacji).

Ustanowiony w Polsce charakter obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej nie budzi wątpliwości. Analiza Konstytucji RP z 1997 roku (art. 118–122), jak również usta-

²⁶³ R. Chruściak, op. cit., s. 180.

²⁶⁴ Cyt. za: Ibidem, s. 178.

²⁶⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej..., op. cit., art. 118, ust. 2.

²⁶⁶ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r..., op. cit.

²⁶⁷ S. Bożyk, *Tryb ustawodawczy w Sejmie RP i w parlamentach państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, s. 11.

wy o wykonywaniu inicjatywy jednoznacznie prowadzi do wniosku, iż jest to inicjatywa pośrednia. Tym samym nie doszło do połączenia dwóch form udziału obywateli w życiu publicznym, tj. inicjatywy ludowej i referendum. „W Polsce referendum i obywatelska inicjatywa ustawodawcza są autonomiczne względem siebie”²⁶⁸. W efekcie w przypadku odrzucenia projektu obywatelskiego, jak również wówczas, gdy inicjatywa ulegnie dyskontynuacji nie ma obowiązku zorganizowania referendum. Przedmiotowa instytucja nie znajduje również zastosowania, gdy propozycja obywatelska zostanie zaakceptowana, jednakże ze znacznymi zmianami. Projekty ustaw składane przez obywateli trafiają do Sejmu i to przedstawiciele (posłowie i senatorowie) decydują o ich dalszym losie.

W myśl art. 2 ustawy o wykonywaniu inicjatywy, „grupa obywateli polskich, licząca co najmniej 100 000 osób, mających prawo wybierania do Sejmu, może wystąpić z inicjatywą ustawodawczą przez złożenie podpisów pod projektem ustawy”²⁶⁹. W zacytowanym przepisie wyraźnie zostały określone osoby, które mogą poprzeć projekt obywatelski. Uprawnienie takie posiadają obywatele RP mający czynne prawo wyborcze do Sejmu. W tym miejscu należy dodać, iż obywatel polski ma prawo wybierania posłów „jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat”²⁷⁰. W przypadku obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej ukończenie 18 lat „musi nastąpić najpóźniej w dniu, w którym dana osoba udzieliła wsparcia projektowi ustawy, czyli w dniu, w którym złożyła ona pod tym projektem stosowny podpis”²⁷¹. Prawo wybierania (a tym samym poparcia inicjatywy obywatelskiej) nie przysługuje osobom, które „prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych”²⁷².

Ustawa o wykonywaniu inicjatywy nie reguluje kwestii przygotowania projektu ustawy, co należy „uznać za w pełni racjonalne, gdyż w żaden sposób nie powinno narzucać się inicjatorom sposobu jego stworzenia”²⁷³. Tym samym obywatele mogą samodzielnie opracować inicjatywę ustawodawczą, jednakże mogą również powierzyć przedmiotowe zadanie innym podmiotom, takim jak kancelarie prawne (biorąc pod uwagę liczne wymogi stawiane komitetom obywatelskim, ostatecznie rozwiązanie wydaje się wskazane)²⁷⁴.

²⁶⁸ D. Sieklucki, *Instytucje demokracji bezpośredniej w Polsce – głos obywateli czy instrument walki politycznej?*, w: *Demokracja w Polsce i w świecie*, red. S. Zyborowicz, Toruń 2009, s. 319.

²⁶⁹ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r..., op. cit., art. 2.

²⁷⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej..., op. cit., art. 62, ust. 1.

²⁷¹ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 roku z komentarzem*, Warszawa 2008, s. 51.

²⁷² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej..., op. cit., art. 62, ust. 2. Zob. również: K. Skotnicki, *Opinia prawna w sprawie uprawnień obywateli pozbawionych wolności w zakresie realizacji prawa do organizowania i udziału w zbiorce podpisów pod obywatelskim projektem ustawy*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2016, nr 1, s. 64–72.

²⁷³ A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, *Obywatele decydują. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako narzędzie kształtowania postaw obywatelskich*, Instytut Spraw Obywatelskich, Łódź 2012, s. 40.

²⁷⁴ „Przygotowanie projektu ustawy powinno być poprzedzone przeprowadzeniem szczegółowego badania prelegislacyjnego, którego zadaniem jest stwierdzenie celowości tworzenia projektu. Nie można nie zauważyć, iż inne możliwości w tym względzie będzie miała do dyspozycji Rada Ministrów, wyposażona w rozbudowany aparat ekspertów i prawników, inne zaś np. grupa oby-

Konieczność zebrania 100 tys. podpisów dla skuteczności obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej wymaga znacznego wysiłku organizacyjnego. „Nie przyniesie oczywiście ujemnych skutków prawnych poparcie inicjatywy przez większą liczbę ludzi, ale nie będzie też miało przełożenia pozytywnego; wyrzucić może jedynie pewien efekt polityczny”²⁷⁵. Jak wspomniano wcześniej, w trakcie debaty konstytucyjnej można było spotkać się z głosami, iż 100 tys. podpisów to zbyt nisko ustanowiony próg poparcia społecznego, jak również z wątpliwościami, że jest to zbyt wysoki poziom poparcia, co uczyni inicjatywę obywatelską nierealną. W związku z tym warto rozważyć, czy liczba ta jest racjonalna i właściwa.

W ustawodawstwie innych państw liczba podpisów niezbędnych do skutecznego wykonania prawa inicjatywy ustawodawczej została ukształtowana na różnym poziomie. Wyjątkowo wysokie poparcie jest przewidziane przez Konstytucję Republiki Łotewskiej (co najmniej 10% wyborców). Fragment ustawy zasadniczej szczegółowo regulujący omawianą problematykę brzmi następująco: „Nie mniej niż jedna dziesiąta część wyborców ma prawo złożyć Prezydentowi Państwa całkowicie opracowany projekt zmian Konstytucji lub projekt ustawy, którą Prezydent przekazuje do Sejmu. Jeżeli Sejm uchwala projekt z istotnymi zmianami, przeprowadza się referendum”²⁷⁶. Należy zwrócić uwagę, iż przytoczony fragment Konstytucji Republiki Łotewskiej ustanowił bezpośrednią inicjatywę ludową. Referendum jest przeprowadzane, jeśli Sejm uchwala projekt z istotnymi zmianami. Ponadto głosowanie ludowe musi zostać zorganizowane, gdy projekt zostanie odrzucony bądź nastąpi odmowa przekazania go do komisji prowadzącej Sejm²⁷⁷. Warto dodać, iż przedmiotem referendum jest projekt w wersji wniesionej w ramach inicjatywy ludowej. Natomiast nie rozpisuje się głosowania ludowego w sytuacji, gdy obywatelska inicjatywa zostanie uchwalona przez Sejm bez zmian lub z nieistotnymi modyfikacjami.

W Hiszpanii wniesienie obywatelskiego projektu ustawy wymaga zebrania 500 tysięcy podpisów²⁷⁸, natomiast we Włoszech jest to tylko 50 tysięcy²⁷⁹. Przyglądając

wateli zamierzająca skorzystać ze swego konstytucyjnego prawa wniesienia projektu ustawy. (...) Projekt ustawy powinien być konstruowany według opisanego w z.t.p. (zasady techniki prawodawczej – przyp. M.R.) i powtarzanego schematu, który ułatwia dalsze prace nad tekstem”; zob. szerzej: E. Tkaczyk, *Realizacja prawa inicjatywy ustawodawczej w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2014, s. 38–82. Zob. również: Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, t.j. Dz. U. 2016, poz. 283; A. Malinowski, *Systematyka wewnętrzna ustawy*, Warszawa 2007; M. Borski, R. Głajcar, B. Przywora, op. cit., s. 31–46.

²⁷⁵ 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. 487, <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/51986> (10.08.2016).

²⁷⁶ *Konstytucja Republiki Łotewskiej uchwalona na Zgromadzeniu Ustawodawczym 15 lutego 1922 r. i wprowadzona w życie 7 listopada 1922 r.*, art. 78, w: *Konstytucja Łotwy*, przekł. L. Gołubiec, Warszawa 2001.

²⁷⁷ Zob. szerzej: J. Zieliński, *Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii i Litwy*, Warszawa 2000, s. 70.

²⁷⁸ *Konstytucja Hiszpanii z 27 grudnia 1978 r.*, art. 87 ust. 3, w: *Konstytucja Hiszpanii*, tłum. T. Mołdawa, Warszawa 1993.

²⁷⁹ *Konstytucja Republiki Włoskiej z 27 grudnia 1947 r.*, art. 71, w: *Konstytucja Republiki Włoskiej*, tłum. Z. Witkowski, Warszawa 2004.

się uregulowaniom przyjętym w innych państwach również możemy stwierdzić, iż poziom wymaganego poparcia jest zróżnicowany. W Rumunii jest to 250 tysięcy podpisów²⁸⁰, w Austrii – 100 tysięcy²⁸¹, na Litwie – 50 tysięcy²⁸², w Macedonii – 10 tysięcy²⁸³, w Słowenii – 5 tysięcy²⁸⁴. Jednakże porównanie liczb bezwzględnych nie jest najlepszą metodą analizy przedmiotowego zagadnienia. Istotniejsze jest porównanie liczby potrzebnych podpisów do liczby wyborców (uprawnionych do udzielenia poparcia inicjatywie ludowej). W Hiszpanii wymagana liczba wyborców popierających projekt wynosi 1,49% elektoratu, we Włoszech odpowiednio 0,11%, w Rumunii – 1,39%, w Austrii – 1,67%, na Litwie – 1,90%, w Macedonii – 0,60%, w Słowenii – 0,31%²⁸⁵. Spoglądając przez pryzmat przytoczonych danych okazuje się, iż uregulowania polskie nie są restrykcyjne. Wręcz przeciwnie. W Polsce dla skuteczności wniesienia projektu obywatelskiego należy uzyskać poparcie 0,33% wyborców²⁸⁶. W większości państw wskaźnik udziału liczby wyborców, którzy muszą podpisać inicjatywę obywatelską, do ogólnej liczby wyborców jest od trzech do pięciu razy wyższy i waha się między 0,9 a 1,5 procent²⁸⁷.

Projekty ustaw składane przez obywateli RP nie mogą dotyczyć spraw zastrzeżonych w Konstytucji RP dla innych podmiotów posiadających prawo inicjatywy ustawodawczej²⁸⁸. Przyjęto więc ograniczenia przedmiotu inicjatywy ustawodawczej określone w sposób negatywny²⁸⁹. Odnosi się to przede wszystkim do projektów dotyczących finansów państwa oraz zmiany ustawy zasadniczej. Zgodnie z art. 221 Konstytucji, inicjatywa ustawodawcza „w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o prowidorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu pu-

²⁸⁰ *Konstytucja Rumunii...*, op. cit., art. 73.

²⁸¹ *Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii z 1 października 1920 r. według tekstu jednolitego Federalnej Ustawy Konstytucyjnej z 1 stycznia 1930 r. (w wersji z 7 grudnia 1929 r.), ostatnio zmieniona przez ustawę z dnia 28 czerwca 2002 r., art. 41, w: Konstytucja Austrii*, tłum. P. Czarny, B. Naleziński, Warszawa 2004.

²⁸² *Konstytucja Republiki Litewskiej przyjęta przez obywateli Republiki Litewskiej w referendum przeprowadzonym 25 października 1992 r., art. 68, w: Konstytucja Republiki Litewskiej*, tłum. H. Wisner, Warszawa 2006.

²⁸³ *Konstytucja Republiki Macedonii z 17 listopada 1991 r. z późniejszymi zmianami z 6 stycznia 1992 r., art. 71, w: Konstytucja Republiki Macedonii*, tłum. T. Wójcik, Warszawa 1999.

²⁸⁴ *Konstytucja Republiki Słowenii z 23 grudnia 1991 r., art. 88, w: Konstytucja Republiki Słowenii*, tłum. P. Winczorek, M. T. Wójcik, Warszawa 1994.

²⁸⁵ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa...*, op. cit., s. 56.

²⁸⁶ Obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej o liczbie osób posiadających czynne prawo wyborcze do Sejmu i Senatu w 2015 roku (dane z dnia 25.10.2015), <http://parlament2015.pkw.gov.pl/> (30.06.2016).

²⁸⁷ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa...*, op. cit., s. 56.

²⁸⁸ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r..., op. cit., art. 3.

²⁸⁹ Odmienne postanowienie zakładał projekt ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli wniesiony przez posłów SLD. Zgodnie z przywołaną propozycją, „przedmiotem projektu ustawy wnoszonego do Sejmu w wykonaniu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej nie mogą być sprawy dotyczące: 1) zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, 2) budżetu państwa, 3) podatków i innych danin publicznych, 4) zaciągania długu publicznego, 5) udzielania gwarancji finansowych przez państwo, 6) ratyfikacji albo wypowiedzenia umowy międzynarodowej”; Druk nr 226, Sejm III kadencji, art. 3, ust. 1.

blicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo przysługuje wyłącznie Radzie Ministrów²⁹⁰. Wskazane wyliczenie ma charakter enumeratywny, co oznacza, iż nie ma „żadnej możliwości traktowania go rozszerzająco, szczególnie poszerzenia tego katalogu o kwestie podatkowe”²⁹¹. W tym miejscu warto dodać, iż ograniczenie podmiotów posiadających inicjatywę ustawodawczą w zakresie kwestii budżetowych wyłącznie do rządu występuje w zasadzie na całym świecie. Wyjątek stanowi Austria, gdzie jeśli rząd nie złoży projektu budżetu, procedurę w tym zakresie mogą zainicjować członkowie Rady Narodowej²⁹². Z kolei art. 235 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 roku stanowi, że „projekt ustawy o zmianie Konstytucji może przedłożyć co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat lub Prezydent Rzeczypospolitej”²⁹³.

Należy podkreślić, iż zakres ograniczeń materialnych inicjatywy obywatelskiej jest znacznie szerszy, co wynika z szeregu przepisów Konstytucji RP z 1997 roku. Po pierwsze, dotyczy to wszystkich spraw, które – bezpośrednio lub pośrednio – zostały wyłączone z materii ustawowej. Konstytucja RP wyraźnie wskazuje jeden taki obszar w art. 112, który stanowi o niemożności ustawowej regulacji spraw zaliczonych do materii regulaminowej. „Organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu określa regulamin Sejmu uchwalony przez Sejm”²⁹⁴. Odpowiednio, materia taka została zastrzeżona również dla regulaminu Senatu. Wskazane w przytoczonym „przepisie sprawy muszą być interpretowane w sposób ścisły, gdyż stanowią one wyjątek od reguły, jaką jest domniemanie materii ustawowej”²⁹⁵. Drugim obszarem, którego regulacja nie jest możliwa w drodze ustawowej, są sprawy związane z kompetencjami przekazanymi Unii Europejskiej²⁹⁶. Podstawę prawną tegoż transferu kompetencji stanowi traktat akcesyjny, na mocy którego znaczna część dotychczasowej materii ustawowej została przekazana na rzecz organów unijnych. W efekcie doprowadziło to do przejścia przez nie uprawnień ustawodawczych od parlamentu krajowego²⁹⁷.

Kolejną grupę stanowią materie, które co prawda mogą być przedmiotem ustawy, lecz inicjatywa w tym zakresie została ograniczona do węższej grupy podmiotów. Weźniej omówiono już dwa takie przypadki, które jednoznacznie zostały wskazane w ustawie zasadniczej: sprawy budżetowe oraz zmiana konstytucji. Oprócz wyłączeń bezpośrednio wskazanych w Konstytucji RP istnieją jeszcze inne ograniczenia wyrażone pośrednio, także związane z inicjowaniem postępowania ustawodawczego. Rada Ministrów ma wyłączną inicjatywę w zakresie projektów ustaw wyrażających zgodę parlamentu na ratyfikację przez Prezydenta RP umowy międzynarodowej, gdyż

²⁹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej..., op. cit., art. 221.

²⁹¹ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa...*, op. cit., s. 65.

²⁹² Zob. szerzej: P. Sarnecki, *System konstytucyjny Austrii*, Warszawa 1999, s. 70–71.

²⁹³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej..., op. cit., art. 235, ust. 1.

²⁹⁴ Ibidem, art. 112.

²⁹⁵ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa...*, op. cit., s. 61.

²⁹⁶ Zob. szerzej: Ibidem, s. 62–63.

²⁹⁷ R. Grzeszczak, *Rola parlamentów narodowych w procesach integracji europejskiej w perspektywie wysiłków Unii Europejskiej w przelamywaniu zjawiska deficytu demokratycznego*, „Studia Europejskie” 2002, nr 1, s. 57–58.

to rząd zawiera takie umowy²⁹⁸. Pewne wątpliwości może natomiast budzić kwestia dopuszczalności obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w stosunku do postanowienia art. 25 ust. 5 Konstytucji RP, który przewiduje szczególną rolę Rady Ministrów przy uchwalaniu ustaw dotyczących stosunków między RP a innymi niż Kościół katolicki kościołami oraz związkami wyznaniowymi²⁹⁹. W tym zakresie należy zgodzić się z A. Szmytem, iż w odniesieniu do tych spraw obywatelska inicjatywa ustawodawcza również nie przysługuje³⁰⁰. Z. Czeszejko-Sochacki, poruszając przedmiotowe zagadnienie stwierdził, iż „wydaje się być zwłaszcza uzasadniony pogląd o celowości upodobnienia specyfiki postępowania w tej kwestii do procedury ratyfikacyjnej”³⁰¹. Wynika z tego, że wyłączną inicjatywę ustawodawczą we wskazanym zakresie ma Rada Ministrów³⁰².

W Polsce została ustanowiona inicjatywa sformułowana, a zatem wnioskodawcy zobowiązani są do przedłożenia gotowego projektu ustawy, a nie tylko ogólnych założeń przyszłego aktu prawnego. Zgodnie z ustawą o wykonywaniu inicjatywy, projekt ustawy „wniesiony do Marszałka Sejmu powinien odpowiadać wymogom zawartym w Konstytucji i Regulaminie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz w niniejszej ustawie”³⁰³. A zatem obywatelski projekt ustawy musi spełniać wymogi przewidziane przez trzy akty prawne. Odwołanie się w zacytowanym przepisie do Konstytucji RP i ustawy o wykonywaniu inicjatywy nie budzi wątpliwości, jednakże problem dotyczy Regulaminu Sejmu RP. Wskazany akt prawny może nakładać obowiązki na inne podmioty, jednakże muszą to być organy państwowe³⁰⁴. W przypadku grupy obywateli „nie mamy do czynienia z organem państwowym, a tym samym Regulamin Sejmu nie powinien określać wymogów stawianych projektom ustaw wnoszonym przez wyborców”³⁰⁵. W analogiczny sposób wypowiedziała się M. Kruk, stwierdzając iż „regulamin Sejmu nie powinien kształtować praw i obowiązków obywateli”³⁰⁶. Jak podkreślił J. Szymanek, „ustawowe rozszerzenie podmiotowego zakresu obowiązywania Regulaminu Sejmu może w związku z tym być uznane za naruszenie normy konstytucyjnej i proklamowanej w niej autonomii parlamentu”³⁰⁷. W tym miejscu warto odnotować, iż

²⁹⁸ M. Kruk, op. cit., s. 23.

²⁹⁹ P. Uziębło, *Ustawa z 1999 roku o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 4, s. 52.

³⁰⁰ A. Szmyt, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. III, s. 151.

³⁰¹ Z. Czeszejko-Sochacki, *O niektórych problemach konstytucyjnej procedury legislacyjnej*, w: *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 56.

³⁰² Por. również: J. Szymanek, *Ludowa inicjatywa ustawodawcza (uwagi de lege lata)*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 3, s. 56–57.

³⁰³ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r..., op. cit., art. 4, ust. 1.

³⁰⁴ „Organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu określa regulamin Sejmu uchwalony przez Sejm”; *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, op. cit., art. 112.

³⁰⁵ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa...*, op. cit., s. 73.

³⁰⁶ M. Kruk, op. cit., s. 25.

³⁰⁷ J. Szymanek, *Ludowa...*, op. cit., s. 59.

analizowany problem został dostrzeżony przez senatorów w trakcie prac nad tekstem ustawy o wykonywaniu inicjatywy. W przyjętej przez Senat uchwale z dnia 21 maja 1999 roku w sprawie ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli zaproponowano, aby projekt obywatelski nie musiał odpowiadać wymogom zawartym w Regulaminie Sejmu RP. Jak podkreślono w uzasadnieniu do przywołanej uchwały, „Regulamin Sejmu nie stanowi źródła powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej, w związku z czym nie może stanowić podstawy do nałożenia na grupę obywateli występujących z inicjatywą wymogu spełniania niektórych warunków (...). Przyjmując omawianą poprawkę, Senat miał też na względzie treść art. 112 Konstytucji, określającego dopuszczalny zakres przedmiotowy Regulaminu Sejmu”³⁰⁸. W trakcie prac sejmowych wskazana poprawka Senatu została odrzucona³⁰⁹, co skutkuje tym, iż projekt ustawy składany przez grupę obywateli musi spełniać wymogi przewidziane w Regulaminie Sejmu RP.

Z pewnością rozwiązaniem zasygnalizowanego problemu byłyby nowelizacja ustawy o wykonywaniu inicjatywy poprzez wprowadzenie do niej wymogów, jakie stawia się projektom obywatelskim. Wydaje się, iż można powtórzyć w tekście ustawy przepisy Regulaminu Sejmu, albo określić je odrębnie, w sposób uwzględniający specyfikę obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. „Specyfika ta polega przede wszystkim na tym, że społeczny podmiot inicjatywy ustawodawczej, jakim jest grupa obywateli, nie musi mieć profesjonalnego przygotowania ani wystarczającego dostępu do niezbędnych informacji. Takie warunki spełnia, co oczywiste, rząd, a prezydent i wnioskodawcy parlamentarni dysponują odpowiednim zapleczem merytorycznym i technicznym. Nie powinno się chyba jednak czynić założenia, że podobne może mieć na swoje usługi także grupa obywateli, chociaż mogą pojawić się też poglądy przeciwnie, zaostżające wymagania wobec projektów obywatelskich, po to, aby je ograniczać”³¹⁰.

Tak więc w obecnym stanie prawnym projekty obywatelskie nie podlegają żadnemu uprzywilejowaniu w aspekcie swej formy; inicjatywa obywatelska przejawiać się może w złożeniu sformalizowanego projektu ustawy. Warto dodać, iż w czasie prac nad ustawą o wykonywaniu inicjatywy odrzucono poprawkę Senatu, która zobowiązywała organy administracji państwowej do pomocy przy przygotowywaniu uzasadnienia. „Organy administracji państwowej obowiązane są, na żądanie pełnomocnika komitetu, udzielić pomocy przy określeniu skutków finansowych wykonania projektu ustawy”³¹¹. Wydaje się, iż posłowie powinni zaakceptować przedmiotową propozycję, gdyż tylko administracja dysponuje wiedzą pozwalającą na sporządzenie rzetelnego uzasadnienia do projektu aktu prawnego.

Zgodnie z art. 118 ustawy zasadniczej, „wnioskodawcy przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawiają skutki finansowe jej wykonania”³¹². Zacytowany przepis odnosi się do wszystkich podmiotów dysponujących prawem przedkładania projektów

³⁰⁸ Druk nr 1140, Sejm III kadencji.

³⁰⁹ Zob. szerzej: Druk nr 1180, Sejm III kadencji.

³¹⁰ M. Kruk, op. cit., s. 26.

³¹¹ Druk nr 1140..., op. cit.

³¹² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej..., op. cit., art. 118, ust. 3.

ustaw, w tym do grupy obywateli, która występuje z inicjatywą ludową. Dalsze warunki stawiane projektom obywatelskim zawiera przede wszystkim Regulamin Sejmu, który ustanawia obowiązek dołączenia uzasadnienia do składanych propozycji. Wskazane uzasadnienie powinno³¹³:

- wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy;
- przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana;
- wykazywać różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym;
- przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne;
- wskazywać źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
- przedstawiać założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych;
- zawierać oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej;
- przedstawiać wyniki przeprowadzonych konsultacji;
- informować o przedstawionych wariantach i opiniach.

Złożenie projektu ustawy spełniającego wszystkie wymogi nie jest łatwe, co niewątpliwie stanowi pewną barierę dla grup obywateli. Warto zwrócić uwagę chociażby na jedną kwestię. Zgodnie z Regulaminem Sejmu, uzasadnienie projektu ustawy powinno zawierać „wyniki przeprowadzonych konsultacji oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy”³¹⁴. Zacytowany przepis ma zastosowanie do wszystkich podmiotów, które występują z inicjatywą ustawodawczą. Tak więc grupa obywateli również powinna przeprowadzić stosowne konsultacje, co trudno uznać za łatwą sprawę, mając na uwadze choćby fakt, iż często przepisy o konsultacjach są umieszczone w wielu ustawach. Ponadto zdarza się, iż organy państwowe odmawiają zaopiniowania inicjatyw ludowych³¹⁵. Analiza Regulaminu Sejmu uprawnia do sformułowania tezy, iż komitety obywatelskie są nawet w gorszej sytuacji niż posłowie, gdyż jeśli przedstawiciele narodu nie przeprowadzą konsultacji, wówczas „Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania kieruje projekt do konsultacji w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach”³¹⁶. Można postawić pytanie, dlaczego posłowie korzystają z takich preferencji? Trudno o racjonalne argumenty za takim rozwiązaniem. Wydaje się celowe zgłoszenie wniosku *de lege ferenda*, aby przedstawiony wyjątek dotyczył inicjatywy ludowej, gdyż komitety obywatelskie nie dysponują takim zapleczem merytorycznym i technicznym jak posłowie.

Wniesienie projektu ustawy w trybie inicjatywy ludowej nie stanowi przeszkody do przedłożenia innego projektu, w tym także przez grupę obywateli, w tej samej spr-

³¹³ Zob. szerzej: Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. M.P. 2012, poz. 32, z późn. zm., art. 34.

³¹⁴ Ibidem, art. 34, ust. 3, zd. 1.

³¹⁵ Por. P. Uziębło, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 9 września 2010 roku (sygn. akt III SO 16/10)*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 4, s. 143–144.

³¹⁶ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r..., art. 34, ust. 3, zd. 2.

wie³¹⁷. Warto podkreślić, iż propozycje obywatelskie mogą być rozpatrywane wspólnie z projektami złożonymi przez inne podmioty.

Ustawa o wykonywaniu inicjatywy nie przewiduje, aby – w przypadku niepowodzenia propozycji obywatelskiej w danej sprawie – przez określony czas grupa wyborców nie mogła wnieść tego samego projektu³¹⁸. Odmienne rozwiązanie zakładał projekt ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli wniesiony przez posłów Sojuszu Lewicy Demokratycznej. Zgodnie z przedmiotową propozycją, ponowne wykonanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w tej samej sprawie nie mogłoby nastąpić wcześniej, niż po upływie 5 lat, jeśli³¹⁹:

- uprzednio, w terminie 4 miesiące od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski” projektu ustawy, nie zostałyby zebrana wymagana liczba podpisów dla poparcia tego projektu;
- projekt ustawy zostałby przez Sejm odrzucony.

Jak zaznaczył P. Uziębło, podstawowe argumenty za wprowadzeniem powyższego rozwiązania są co najmniej dwa. „Po pierwsze, ogranicza to możliwość przedkładania projektów ustaw, które nie mają realnych szans na ich przyjęcie przez parlament, a ich jedynym celem jest osiągnięcie pewnych korzyści politycznych czy medialnych przez wspierający inicjatywę podmiot. (...) Po drugie, omawiane rozwiązanie wyklucza możliwość wystąpienia sytuacji, w której ci sami wyborcy będą podpisywać projekty ustaw w tej samej sprawie, oparte jednak na całkowicie odmiennych założeniach z uwagi na wykorzystanie przez inicjatorów nośności społecznej danej tematyki”³²⁰.

Grupa obywateli chcąc wnieść projekt ustawy musi powołać komitet inicjatywy ustawodawczej, który występuje pod nazwą uzupełnioną o tytuł projektu ustawy³²¹. W skład komitetu wchodzi co najmniej 15 obywateli polskich, posiadających czynne prawo wyborcze do Sejmu. Przystępując do komitetu, składają oni pisemne oświadczenie wraz z podaniem imienia (imion), nazwiska, adresu zamieszkania oraz numeru ewidencyjnego PESEL³²². Do zadań komitetu należy: przygotowanie i rozpowszechnienie projektu ustawy, prowadzenie kampanii promocyjnej, a także organizacja akcji zbierania podpisów obywateli popierających propozycję³²³. „W imieniu i na rzecz komitetu występuje pełnomocnik komitetu lub jego zastępca, wskazani w pisemnym oświadczeniu pierwszych 15 osób tworzących komitet”³²⁴.

O utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej należy zawiadomić Marszałka Sejmu, jednakże dla skuteczności tego etapu procedury niezbędne jest zebranie 1000 podpisów obywateli popierających projekt³²⁵. Wspomniane podpisy stanowią część wymaganej liczby 100 tysięcy podpisów, która jest konieczna do wniesienia obywatelskiego projektu

³¹⁷ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r..., op. cit., art. 4, ust. 2.

³¹⁸ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa...*, op. cit., s. 82.

³¹⁹ Druk nr 226..., op. cit., art. 3, ust. 2.

³²⁰ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa...*, op. cit., s. 82.

³²¹ Zob. szerzej: *Ibidem*, s. 92–94.

³²² Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r..., op. cit., art. 5, ust. 2.

³²³ S. Grabowska, *Inicjatywa ludowa w Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszowskie Zeszyty Naukowe „Prawo-Ekonomia” (seria prawnicza) 2001, t. XXX, s. 180.

³²⁴ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r..., op. cit., art. 5, ust. 3.

³²⁵ *Ibidem*, art. 6, ust. 1.

ustawy. Należy zaakcentować, iż „wymagany do utworzenia komitetu tysiąc podpisów, wliczany do ogólnej sumy stu tysięcy podpisów, w żadnym wypadku nie może być liczbą większą nawet wtedy, gdy poparcie uzyskane przez komitet przekroczy tę liczbę. Odmienny pogląd stałby całkowicie w sprzeczności z intencją ustawodawcy. Stwarzałby on możliwość obchodzenia trybu ustawowego i zbierania podpisów poparcia dla projektu przez nieograniczony czas, jeszcze przed wyznaczeniem terminu na ich zgromadzenie”³²⁶.

Zebranie tysiąca podpisów obywateli popierających projekt umożliwia złożenie zawiadomienia do Marszałka Sejmu o utworzeniu komitetu. Ustawa wymienia trzy konieczne elementy zawiadomienia³²⁷:

- 1) pełną nazwę komitetu oraz dokładny adres jego siedziby;
- 2) dane osób tworzących komitet, tj. ich imiona i nazwiska, adresy zamieszkania oraz numery ewidencyjne PESEL;
- 3) dane: imię (imiona), nazwisko, adres zamieszkania i numer ewidencyjny PESEL pełnomocnika komitetu oraz jego zastępcy.

Praktyka stosowania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej wskazywała, iż wymienione informacje nie były wystarczające dla uznania kompletności przedłożonego zawiadomienia, czego potwierdzeniem była działalność Biura Prawno-Organizacyjnego Kancelarii Sejmu³²⁸. Zdaniem pracowników Biura, niedołączenie do zawiadomienia pisemnych oświadczeń o przystąpieniu do komitetu inicjatywy ustawodawczej może powodować trudności w sprawdzeniu przez Marszałka Sejmu prawidłowości zawiązania tego komitetu. Z kolei nieprzedstawienie oświadczeń osób tworzących komitet, wskazujących pełnomocnika i jego zastępcę, może spowodować wątpliwości co do tego, czy osoba zawiadamiająca Marszałka o utworzeniu komitetu, jest umocowana do występowania w jego imieniu. Tym samym pracownicy Biura Prawno-Organizacyjnego Kancelarii Sejmu stali na stanowisku, że dołączenie do zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej oświadczeń o przystąpieniu do komitetu, jak również o ustanowieniu pełnomocnika komitetu i jego zastępcy, stanowi niezbędny warunek do przyjęcia przez Marszałka Sejmu przedmiotowego zawiadomienia.

W rozważanym kontekście istotne jest Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 września 2010 roku, na mocy którego zostało uchylone postanowienie Marszałka Sejmu nr 48 z dnia 3 sierpnia 2010 roku o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej Wolne Konopie; ustawa o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii³²⁹. Sąd Najwyższy w przywołanym postanowieniu przedstawił swoje stanowisko w zakresie wykładni niektórych przepisów ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. Zgodnie z treścią postanowienia, przepisy ustawy o wykonywaniu inicjatywy nie dają Marszałkowi Sejmu kompetencji żądania przedstawienia przez komitet inicjatywy ustawodawczej oświadczeń o przystąpieniu do

³²⁶ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa...*, op. cit., s. 106.

³²⁷ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r..., op. cit., art. 6, ust. 2.

³²⁸ Por.: Pismo BPO-020-5(3)/02 z dnia 3 lipca 2002 roku (Materiał powielony w Kancelarii Sejmu RP – w posiadaniu autora); A. Szymt, *Zakres kontroli w trybie art. 6 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli*, „Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 2003, nr 1, s. 7–10.

³²⁹ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 września 2010 r., sygn. akt III SO 16/10.

komitetu oraz oświadczenia o wyborze jego pełnomocnika i zastępcy pełnomocnika³³⁰. Stanowisko korespondujące z tezą Sądu Najwyższego przedstawił Wojciech Odrowąż-Sypniewski w opinii z dnia 11 kwietnia 2002 roku. Ekspert podkreślił, iż przepis art. 6 ust. 2 „nie formułuje obowiązku dołączenia do zawiadomienia oświadczeń, o których mowa w art. 5 ust. 2 i 3”³³¹. Tym samym należy zauważyć, iż w rozważanym zakresie ukształtowały się dwa stanowiska. Pierwsze uznaje możliwość żądania przez Marszałka Sejmu załączenia do zawiadomienia o utworzeniu komitetu stosownych oświadczeń, natomiast drugie stanowisko wyklucza legalność takiego postępowania.

Sąd Najwyższy zwrócił także uwagę na fakt, iż wymagania formalne stawiane zawiadomieniu o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej „muszą być interpretowane ściśle, gdyż przepisy ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. (o wykonywaniu inicjatywy – przyp. M.R.) nie mogą być wykładane w sposób uniemożliwiający wykonanie zagwarantowanego w art. 118 ust. 2 ustawy zasadniczej prawa obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, przez które to pojęcie należy (...) rozumieć prawo określonego w Konstytucji podmiotu do zgłoszenia (wniesienia) projektu ustawy z tym skutkiem, że powinien on stać się przedmiotem prac Sejmu”³³².

Do zawiadomienia o utworzeniu komitetu załącza się projekt ustawy spełniający warunki zawarte w Konstytucji RP, Regulaminie Sejmu RP oraz ustawie o wykonywaniu inicjatywy. „Spełnienie tych wymogów może być przedmiotem kontroli na etapie przyjmowania zawiadomienia. Jest to w pełni uzasadnione, ponieważ trudno wyobrazić sobie możliwość zbierania podpisów pod projektem, który następnie okazałby się niezgodny z prawem. Ta ostatnia sytuacja mogłaby powodować frustrację u osób, które taki projekt poparły, a także sprzyjać brakowi zaufania do organów państwowych. Dzięki takiej konstrukcji procedury kontrolnej wszelkie niezgodności z prawem powinny być usunięte jeszcze przed rozpoczęciem zbierania podpisów”³³³.

W tym miejscu należy ponownie odnieść się do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 9 września 2010 roku. Zdaniem Sądu Najwyższego pojęcia „projekt ustawy” i jego „uzasadnienie” należy traktować rozdzielnie. W związku z tym Marszałek Sejmu w toku badania zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej nie ma prawa oceniać, czy uzasadnienie dołączone do popieranego przez komitet projektu odpowiada wymogom regulaminowym. Zakres kontroli dochowania przez wnioskodawców obowiązku, o którym mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o wykonywaniu inicjatywy, ogranicza się do sprawdzenia, czy spełnione zostały konstytucyjne i regulaminowe wymogi odnoszące się ściśle do projektu³³⁴. Dlatego też brak opinii nie

³³⁰ Ibidem.

³³¹ W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia prawna w sprawie usunięcia braków formalnych zawiadomienia skierowanego do Marszałka Sejmu przez pełnomocnika Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej Właścicieli Nieruchomości na rzecz ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu; cyt. za: A. Szmyt, *Zakres...*, op. cit., s. 11.

³³² Postanowienie Sądu Najwyższego..., op. cit.

³³³ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa...*, op. cit., s. 109.

³³⁴ P. Chybalski, *Opinia prawna w sprawie wykładni niektórych przepisów ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2012, nr 1, s. 70.

może stanowić dla Marszałka Sejmu podstawy do odmowy przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu, gdyż jest to brak formalny uzasadnienia a nie samego projektu ustawy. Sędziowie uznali, iż formułowany wymóg przedstawiania opinii na etapie rejestracji komitetu „zupełnie pomija istotną okoliczność, że komitet inicjatywy ustawodawczej nabywa osobowość prawną z chwilą przyjęcia przez Marszałka Sejmu zawiadomienia o jego utworzeniu (art. 5 ust. 4) i dopiero od tego momentu 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 ustawodawczej”³³⁵.

Drugim załącznikiem do zawiadomienia o utworzeniu komitetu jest wykaz tysiąca podpisów obywateli popierających projekt. Warto zasygnalizować, iż wymóg przedstawienia wskazanych podpisów nie jest spójny z całością ustawy o wykonywaniu inicjatywy³³⁶.

Jeżeli zawiadomienie odpowiada warunkom określonym w ustawie o wykonywaniu inicjatywy, Marszałek Sejmu – w terminie 14 dni od jego doręczenia – postanawia o przyjęciu zawiadomienia³³⁷. W tym momencie procedury komitet nabywa osobowość prawną. „Postanowienie o przyjęciu zawiadomienia doręcza się niezwłocznie pełnomocnikowi komitetu”³³⁸. Z kolei w wypadku stwierdzenia braków formalnych zawiadomienia, „Marszałek Sejmu, nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia, wzywa pełnomocnika komitetu do ich usunięcia w terminie 14 dni. Nieusunięcie braków powoduje odmowę przyjęcia zawiadomienia. Umotywowane postanowienie Marszałka Sejmu o odmowie przyjęcia zawiadomienia może być przez pełnomocnika komitetu zaskarżone do Sądu Najwyższego w terminie 14 dni od daty doręczenia. Sąd Najwyższy rozpatruje skargę w terminie 30 dni, w składzie 7 sędziów, w postępowaniu nieprocesowym. Od postanowienia Sądu Najwyższego nie przysługuje środek prawny”³³⁹. Tym samym Sąd Najwyższy sprawuje kontrolę działalności Marszałka Sejmu na tym etapie procedury (praktyka pokazała, iż Sąd Najwyższy w istotny sposób zakwestionował prawidłowość podejmowanych rozstrzygnięć przez Marszałka Sejmu³⁴⁰). „W toku prac legislacyjnych rozważano powierzenie tego zadania Sejmowi jako całej izbie, co musiało być uznane za wątpliwe tym bardziej, że uchwała Sejmu zamykać miała postępowanie w tej sprawie. Niezgodne z zasadą działania państwa prawa są bowiem sytuacje, w których badanie sposobu realizacji praw politycznych jednostki powierzone jest wyłącznie organom o charakterze politycznym, jakimi są przewodniczący izby, jak i sama izba. Bardzo prawdopodobne

³³⁵ Postanowienie Sądu Najwyższego..., op. cit.

³³⁶ Zob. szerzej: P. Winczorek, *Obywatele wnoszą projekt ustawy*, „Rzeczpospolita” z 23 sierpnia 1999 roku.

³³⁷ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r..., op. cit., art. 6, ust. 4, zd. 1.

³³⁸ Ibidem, art. 6, ust. 4, zd. 2.

³³⁹ Ibidem, art. 6, ust. 5.

³⁴⁰ Por. Postanowienie Sądu Najwyższego..., op. cit.

jest, że większość sejmowa automatycznie potwierdzałaby postanowienie marszałka, który jest przez nią wybierany, a tym samym inicjatywy niezgodne z linią polityczną większości byłyby blokowane już na samym wstępie całej procedury³⁴¹. Biorąc pod uwagę zacytowane słowa autorstwa P. Uziębło, jak również praktykę funkcjonowania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, wydaje się, iż uznanie Sądu Najwyższego za instancję odwoławczą od postanowienia Marszałka Sejmu było właściwym rozwiązaniem.

Po otrzymaniu postanowienia Marszałka Sejmu o przyjęciu zawiadomienia „lub postanowienia Sądu Najwyższego uwzględniającego skargę, komitet ogłasza, w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim, fakt nabycia osobowości prawnej, adres komitetu oraz miejsca udostępnienia projektu ustawy do publicznego wglądu³⁴². Zgodnie z ustawą z dnia 26 stycznia 1984 roku Prawo prasowe, „dziennikiem jest ogólnoinformacyjny druk periodyczny lub przekaz za pomocą dźwięku oraz dźwięku i obrazu, ukazujący się częściej niż raz w tygodniu³⁴³. Warto wskazać, że nie ma znaczenia profil dziennika, a także w jakiej problematyce się specjalizuje. „Wybór dziennika i jego profilu jest prerogatywą komitetu, który może się kierować tym, czy czytelnicy danego dziennika będą zainteresowani wsparciem przygotowanego przez komitet projektu ustawy³⁴⁴. Od dnia przyjęcia przez Marszałka Sejmu zawiadomienia o utworzeniu komitetu (otrzymania przez komitet ekwiwalentnego postanowienia Sądu Najwyższego) do dnia wniesienia projektu ustawy z załączonym wykazem podpisów obywateli popierających inicjatywę, treść projektu i uzasadnienia nie może być zmieniona³⁴⁵.

Po ogłoszeniu w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim faktu nabycia przez komitet osobowości prawnej, jak również innych wymaganych danych, może rozpocząć się kampania promocyjna na rzecz inicjatywy oraz zbieranie podpisów obywateli popierających projekt ustawy. Kampania promocyjna „służy przedstawianiu i wyjaśnianiu przez komitet treści projektu ustawy (...)”³⁴⁶. Do prowadzenia kampanii promocyjnej oraz do zbierania podpisów stosuje się odpowiednio przepisy regulujące procedurę wyborczą do Sejmu RP z wyłączeniem bezpłatnego dostępu do publicznej radiofonii i telewizji³⁴⁷.

Zgodnie z ustawą o wykonywaniu inicjatywy, „w miejscu zbierania podpisów obywateli musi być wyłożony do wglądu projekt ustawy³⁴⁸. Tym samym każda osoba zbierająca podpisy powinna dysponować nie tylko listami poparcia sporządzonymi według wzoru ustalonego przez Prezesa Rady Ministrów³⁴⁹, lecz także samym projektem

³⁴¹ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa...*, op. cit., s. 115–116.

³⁴² Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r..., op. cit., art. 7, ust. 1.

³⁴³ Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe, Dz. U. 1984, Nr 5, poz. 24, z późn. zm., art. 7, ust. 2, pkt 2.

³⁴⁴ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa...*, op. cit., s. 120.

³⁴⁵ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r..., op. cit., art. 7, ust. 2.

³⁴⁶ Ibidem, art. 8, ust. 1.

³⁴⁷ Zob. szerzej: P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa...*, op. cit., s. 128–141.

³⁴⁸ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r..., op. cit., art. 9, ust. 1.

³⁴⁹ 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, Dz. U. 1999, Nr 79, poz. 893.

ustawy. „Obywatel udziela poparcia projektowi ustawy, składając na wykazie, obok swojego imienia (imion) i nazwiska, adresu zamieszkania oraz numeru ewidencyjnego PESEL, własnoręczny podpis. Na każdej stronie wykazu musi znajdować się nazwa komitetu i tytuł projektu ustawy, której obywatel udziela poparcia”³⁵⁰. W okresie, gdy mamy do czynienia z intensywnym rozwojem możliwości technicznych warto zaakcentować, iż wymóg, aby składany na wykazie podpis miał charakter własnoręczny wyklucza stosowanie podpisu elektronicznego³⁵¹. Jak zaakcentował J. Rzucidło, regulacja dotycząca wykonywania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej „nie zawiera w zasadzie możliwości wykorzystania środków komunikacji elektronicznej”³⁵².

Istotne znaczenie ma fakt, iż w wykazie obywateli, którzy udzielają poparcia inicjatywie ustawodawczej nie ma daty złożenia podpisu. „Jednym z problemów jaki ten brak powoduje jest trudność w sprawdzeniu czy osoba, która podpisuje się na wykazie, jest uprawniona do dokonania tej czynności, a więc czy w danej chwili posiada ona prawo wybierania do Sejmu. Obowiązujące obecnie rozwiązania nie stwarzają możliwości takiej weryfikacji. Dopuszcza się w ten sposób wspieranie inicjatywy przez osoby, które nie posiadają praw wyborczych, chociażby dlatego, że nie ukończyły osiemnastu lat”³⁵³. Warto zatem zgłosić wniosek *de lege ferenda*, aby listy z zebranymi podpisami były potwierdzane np. przez władze samorządowe. Ponadto należy rozważyć pomysł, aby wykaz obywateli, którzy udzielają poparcia propozycji ustawodawczej został uzupełniony o datę złożenia podpisu przez osoby wspierające daną inicjatywę.

Pełnomocnik komitetu inicjatywy ustawodawczej „wnosi do Marszałka Sejmu projekt ustawy z załączonym wykazem podpisów obywateli popierających projekt”³⁵⁴. Przyjęta regulacja jest typowa, gdyż do Marszałka Sejmu wnoszone są projekty ustaw przedkładane przez wszystkie podmioty posiadające inicjatywę ustawodawczą³⁵⁵. Projekt ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów obywateli popierających propozycję nie może zostać wniesiony później niż 3 miesiące od daty postanowienia Marszałka Sejmu o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu lub postanowienia Sądu Najwyższego uwzględniającego skargę³⁵⁶. Jeżeli projekt został wniesiony zgodnie z wymogami sformułowanymi w ustawie o wykonywaniu inicjatywy, Marszałek Sejmu kieruje go „do pierwszego czytania w Sejmie i zawiadamia o tym pełnomocnika komitetu”³⁵⁷.

Jak zaznaczono wcześniej, od dnia przyjęcia przez Marszałka Sejmu zawiadomienia o utworzeniu komitetu (otrzymania przez komitet postanowienia Sądu Najwyższego uwzględniającego skargę) do dnia wniesienia projektu ustawy z załączonym

³⁵⁰ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r..., op. cit., art. 9, ust. 2.

³⁵¹ Zob. szerzej: J. Mordwiłko, *W sprawie możliwości zastosowania podpisu elektronicznego w procesie wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez obywateli*, „Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 2002, nr 1, s. 104–106.

³⁵² J. Rzucidło, *Elektroniczny rząd. Aspekty konstytucyjnoprawne*, Warszawa 2015, s. 23.

³⁵³ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa...*, op. cit., s. 145.

³⁵⁴ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r..., op. cit., art. 10, ust. 1.

³⁵⁵ M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 163.

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

³⁵⁷ Ibidem, art. 10, ust. 3.

wykazem podpisów obywateli popierających inicjatywę, treść projektu i uzasadnienia nie może być zmieniona. Jeśli dojdzie do naruszenia wskazanego przepisu ustawy o wykonywaniu inicjatywy, „Marszałek Sejmu, w drodze postanowienia, nie później niż w terminie 14 dni od dnia wniesienia projektu, odmawia jego przyjęcia”³⁵⁸. Tym samym Marszałek Sejmu został zobligowany do porównania treści projektu ustawy i uzasadnienia na dwóch etapach procedury (projekt przedkładany wraz z zawiadomieniem o utworzeniu komitetu i projekt składany wraz z wymaganymi podpisami muszą być identyczne). W sytuacji, gdy Marszałek Sejmu „stwierdzi rozbieżności pomiędzy tymi projektami, jest zobligowany do odmowy przyjęcia projektu i nie wszczyna tym samym parlamentarnej fazy prac legislacyjnych”³⁵⁹. Na umotywowane postanowienie Marszałka Sejmu w tym przedmiocie pełnomocnikowi komitetu przysługuje skarga do Sądu Najwyższego w takim samym trybie, jak w przypadku skargi na postanowienie Marszałka o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu³⁶⁰.

Skuteczne wykonanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej jest uzależnione od zebrania co najmniej stu tysięcy podpisów. W wypadku uzasadnionych wątpliwości co do prawidłowości złożenia wymaganej liczby podpisów obywateli w sposób przewidziany przez ustawę o wykonywaniu inicjatywy, „Marszałek Sejmu, nie później niż w terminie 14 dni od dnia wniesienia projektu, zwraca się do Państwowej Komisji Wyborczej o stwierdzenie, czy jest złożona wymagana liczba podpisów. Państwowa Komisja Wyborcza dokonuje czynności sprawdzających w terminie 21 dni. W postępowaniu przed wskazanym organem jako obserwator może uczestniczyć pełnomocnik komitetu”³⁶¹. Jeżeli po przeprowadzeniu czynności sprawdzających „prawidłowo złożona liczba podpisów popierających projekt okaże się mniejsza niż ustawowo wymagana, Marszałek Sejmu odmawia nadania biegu projektowi ustawy. Postanowienie Marszałka Sejmu w tej sprawie wraz z uzasadnieniem doręcza się niezwłocznie pełnomocnikowi komitetu”³⁶². Wskazane postanowienie Marszałka Sejmu „może być przez pełnomocnika komitetu zaskarżone do Sądu Najwyższego. (...)”³⁶³.

Warto zwrócić uwagę, iż w przypadku stwierdzenia zmiany treści projektu ustawy lub uzasadnienia Marszałek Sejmu wydaje postanowienie o odmowie przyjęcia projektu ustawy, natomiast jeśli prawidłowo złożona liczba podpisów popierających projekt okaże się mniejsza niż ustawowo wymagana, Marszałek Sejmu wydaje postanowienie o odmowie nadania biegu projektowi ustawy. „Skutek obu postanowień jest jednak taki sam i zamyka możliwość rozpatrzenia projektu”³⁶⁴. Tak więc w obu przypadkach przedstawiciele nie podejmują prac merytorycznych związanych z obywatelskim projektem ustawy, a zatem nie ma miejsca parlamentarny etap prac legislacyjnych.

Postępowanie w parlamencie odnośnie obywatelskich projektów ustaw jest w kilku punktach odmienne od postępowania, które dotyczy propozycji wniesionych przez

³⁵⁸ Ibidem, art. 11, ust. 1.

³⁵⁹ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa...*, op. cit., s. 161.

³⁶⁰ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r..., op. cit., art. 11, ust. 2.

³⁶¹ Ibidem, art. 12, ust. 1.

³⁶² Ibidem, art. 12, ust. 2.

³⁶³ Ibidem, art. 12, ust. 3.

³⁶⁴ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa...*, op. cit., s. 169.

pozostałe podmioty uprawnione do przedkładania projektów ustaw. Wskazane różnice przedstawiają się następująco:

- 1) projektu obywatelskiego nie dotyczy zasada dyskontynuacji prac parlamentu³⁶⁵;
- 2) pierwsze czytanie projektu obywatelskiego odbywa się zawsze na posiedzeniu plenarnym Sejmu;
- 3) pierwsze czytanie projektu obywatelskiego przeprowadza się w terminie trzech miesięcy od jego wniesienia, a w razie gdy postępowanie ustawodawcze nie zostanie zakończone w trakcie kadencji Sejmu, w której projekt ustawy został wniesiony, jest on rozpatrywany przez Sejm następnej kadencji nie później niż w terminie sześciu miesięcy od daty pierwszego posiedzenia Sejmu³⁶⁶.

W systemie politycznym RP nie budzi wątpliwości funkcjonowanie zasady dyskontynuacji prac parlamentu, aczkolwiek należy mieć na uwadze fakt, iż „Konstytucja RP z 1997 r. nie wyraża omawianej zasady *expressis verbis*”³⁶⁷. Przedmiotowa zasada uważana jest za utrwalony zwyczaj konstytucyjny, od którego wyjątki „powinny wynikać z przepisów ustawy lub uchwały sejmowej”³⁶⁸. Zasada dyskontynuacji materialnej oznacza, „że wszystkie sprawy, wnioski i przedłożenia niezakończone w Sejmie i w Senacie traktowane są jako ostatecznie załatwione w sensie niedojścia do skutku. Nie są w żadnej formie przekazywane nowemu parlamentowi”³⁶⁹. Tym samym rozpoczęte, lecz niedokończone postępowanie ustawodawcze nie jest kontynuowane w parlamencie następnej kadencji, chyba że uprawniony podmiot wykona ponownie inicjatywę ustawodawczą (wówczas procedura rozpoczyna się od początku).

Współczesny sens zasady dyskontynuacji „wyjaśnia się w doktrynie względami prawnodogmatycznymi (ustanie pełnomocnictw parlamentu), praktycznocyelowościami (nie należy obciążać nowo wybranego parlamentu «starymi» projektami, których duży pakiet mógłby utrudnić podjęcie pracy nad «nowymi», priorytetowymi dla tego parlamentu) oraz politycznymi (działania parlamentu muszą być określone przez aktualny układ sił politycznych)”³⁷⁰. W tym miejscu warto dodać, iż Julia Pitera

³⁶⁵ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r..., op. cit., art. 4, ust. 3.

³⁶⁶ Druga i trzecia różnica wynika z następującego przepisu ustawy o wykonywaniu inicjatywy: „Pierwsze czytanie projektu ustawy na posiedzeniu Sejmu przeprowadza się w terminie 3 miesięcy od daty wniesienia projektu ustawy do Marszałka Sejmu lub postanowienia Sądu Najwyższego stwierdzającego prawidłowo złożoną liczbę podpisów popierających projekt ustawy. W wypadku określonym w art. 4 ust. 3 (niezakończenia postępowania ustawodawczego w trakcie kadencji Sejmu, w której projekt ustawy został wniesiony – przyp. M.R.) pierwsze czytanie odbywa się nie później niż w terminie 6 miesięcy od daty pierwszego posiedzenia Sejmu”; Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r..., op. cit., art. 13.

³⁶⁷ A. Bień-Kacała, *Zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych. Wybrane problemy*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2008, t. 4, s. 34.

³⁶⁸ J. K. Sokołowski, *Organizacja wewnętrzna, tryb i zasady funkcjonowania organów ustawodawczych*, w: *Wybrane aspekty funkcjonowania Sejmu w latach 1997–2007*, red. J. K. Sokołowski, P. Poznański, Kraków 2008, s. 37.

³⁶⁹ A. Bień-Kacała, op. cit., s. 33–34.

³⁷⁰ W. Sokolewicz, *Uwagi o konsekwencjach rozwiązania Sejmu dla niedokończonych postępowań ustawodawczych*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3, s. 118. Szerzej na temat zasady dyskontynuacji prac parlamentu: P. Czarny, *W sprawie niektórych aspektów zastosowania zasady dyskontynuacji*,

wskazała na negatywne konsekwencje funkcjonowania omawianej zasady i zasugerowała, aby z niej zrezygnować. Jak argumentowała, obowiązywanie zasady dyskontynuacji prac parlamentu powoduje zmarnowanie wysiłku wielu osób, gdyż projekty znajdujące się nawet na końcowym etapie prac legislacyjnych „wyrzucane są do kosza”. I właśnie żeby tego uniknąć „pod koniec kadencji, prace bardzo, niekiedy za bardzo, przyspieszają”³⁷¹. Taka sytuacja może oczywiście skutkować niższą jakością przyjmowanego prawa. „Brak ciągłości prac parlamentarnych nad projektami zmian w przepisach jest bardzo szkodliwy. To przecież nie jest tak, że wraz z wyborami Rzeczpospolita się kończy. Mamy przecież kontynuację państwa i rządu. I tą kontynuacją są m.in. projekty ustaw” – oceniła Pitera³⁷².

Zgodnie z ustawą o wykonywaniu inicjatywy, „projekt ustawy, w stosunku do którego postępowanie ustawodawcze nie zostało zakończone w trakcie kadencji Sejmu, w której został wniesiony, jest rozpatrywany przez Sejm następnej kadencji bez potrzeby ponownego wniesienia projektu ustawy”³⁷³. Tak więc tym przepisem ustawodawca przełamał zasadę dyskontynuacji, czyniąc Sejm następnej kadencji sukcesorem obywatelskich projektów ustaw³⁷⁴. Jednakże nasuwa się pytanie, na jaką liczbę kadencji rozciąga się to odstępstwo? Wykładnia zacytowanego przepisu ustawy o wykonywaniu inicjatywy prowadzi do wniosku, iż przełamanie zasady dyskontynuacji prac parlamentu ma charakter ograniczony – kontynuacja prac nad projektem obywatelskim obejmuje jedynie kolejną kadencję Sejmu. Tak więc proces legislacyjny, który dotyczy obywatelskiego projektu ustawy ulega zakończeniu wraz z końcem kadencji następującej bezpośrednio po tej, w której taki projekt został wniesiony (wówczas projekt ulega dyskontynuacji)³⁷⁵.

W tym miejscu należy dodać, iż Marek Jamrogowicz (Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego) opiniując poselski projekt ustawy przedstawił inną wykładnię w przedmiotowym zakresie. Zgodnie z tym stanowiskiem, „analiza aktualnego brzmienia art. 4

„Przegląd Sejmowy” 2016, nr 1, s. 107–117; L. Garlicki, *Zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych*, „Studia Iuridica” 1995, t. XXVIII, s. 45–55; L. Garlicki, *Opinia w sprawie skutków zakończenia kadencji Sejmu dla postępowania ustawodawczego*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3, s. 112–117; W. Sokolewicz, *Tryb dalszego postępowania z ustawą zakwestionowaną przez prezydenta w okresie między wyborami a początkiem nowej kadencji Sejmu, względnie już po zapoczątkowaniu tej kadencji*, „Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 1991, nr 3, s. 19–22.

³⁷¹ Pitera: trzeba zrezygnować z zasady dyskontynuacji prac legislacyjnych, <http://prawo.gazeta-prawnia.pl/artykuly/890303,pitera-trzeba-zrezygnowac-z-zasady-dyskontynuacji-prac-legislacyjnych.html> (15.09.2015).

³⁷² Ibidem.

³⁷³ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r..., op. cit., art. 4, ust. 3, zd. 1.

³⁷⁴ „Samo ograniczenie dyskontynuacji nie prowadzi do podjęcia prac przez kolejny Sejm w miejscu, w którym zakończyło się dane postępowanie ustawodawcze w Sejmie poprzedniej kadencji, lecz skutkuje tym, że prace nad projektem następują od początku, ale bez konieczności ponownego wnoszenia projektu. Prace powinny zatem rozpocząć się od zarządzenia przez Marszałka Sejmu druku projektu ustawy i doręczenia go posłom”; M. Borski, *Inicjatywa ludowa jako instytucja dialogu społecznego*, w: *Jak możliwy jest dialog? Księga Jubileuszowa dedykowana prof. WSH dr. Jerzemu Koplowi – JM Rektorowi Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu w 70. Rocznice Urodzin*, red. A. Kamińska, E. Kraus, K. Ślęczka, Sosnowiec 2014, s. 277.

³⁷⁵ Por. szerzej: J. Mordwiłko, W. Odrowąż-Sypniewski, A. Szymt, M. Granat, *W sprawie dyskontynuacji prac nad obywatelskim projektem ustawy wniesionym w danej kadencji Sejmu, a nierozpatrzonym w następnej kadencji Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 1, s. 104–110.

ust. 3 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli oraz prawidłowa wykładnia tego przepisu, prowadzą do wniosku, że ramy czasowe do rozpatrzenia wniesionego do Sejmu obywatelskiego projektu ustawy nie ograniczają się tylko do dwóch kadencji – tej, w której projekt został wniesiony (niezależnie od tego, czy pełnej czy skróconej) oraz następnej. Przyjęcie innej wykładni wskazanego przepisu byłoby nieuprawnione i kłóciłoby się z *ratio legis* zawartej w nim normy, stanowiącej niejako ochronę prawną projektów wniesionych do Sejmu przez obywateli³⁷⁶.

Warto zauważyć, iż obywatelskie projekty ustaw mogą być składane w każdym momencie kadencji. Tak więc „gdyby nie ograniczenie zasady dyskontynuacji prac, nie byłoby sensowne składanie takich projektów w innym terminie niż na początku kadencji Sejmu i Senatu, głównie dlatego, że procedura uchwalania ustaw nie jest liczona w dniach czy tygodniach, ale w miesiącach (czasami w latach – przyp. M.R.). Parlament ponadto z reguły rozpatruje najpierw projekty, które realizują program większości parlamentarnej, a dopiero w dalszej kolejności pozostałe projekty³⁷⁷. Spoglądając przez pryzmat przytoczonych argumentów autorstwa P. Uziębły wydaje się, iż odstępianie od zasady dyskontynuacji prac parlamentu jest w pełni racjonalne. Uzasadniając przyjęte rozwiązanie należy pamiętać jeszcze o jednej okoliczności, a mianowicie o możliwości skrócenia kadencji Sejmu. Wskazana sytuacja powoduje, iż bez odstąpienia od zasady dyskontynuacji niektóre projekty obywatelskie mogłyby w ogóle nie zostać poddane pod obrady parlamentu, co biorąc pod uwagę ogromny wysiłek organizacyjny i finansowy komitetów obywatelskich byłoby szkodliwe dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego (prowadziłoby do zniechęcenia obywateli).

Przełamanie zasady dyskontynuacji występuje wyłącznie wówczas, gdy projekt obywatelski nie zostanie uchwalony przez Sejm jako ustawa. Przyjęcie ustawy przez Sejm nie kończy postępowania legislacyjnego, gdyż jest ono kontynuowane w Senacie, natomiast w przypadku wniesienia przez ten organ poprawek bądź odrzucenia ustawy, powraca ona do Sejmu. Ponadto należy pamiętać, iż w procesie ustawodawczym uczestniczy Prezydent RP. W związku z tym powstaje pytanie, co się stanie z uchwaloną przez Sejm ustawą w sytuacji, gdy np. Senat zaproponuje poprawki, jednakże Sejm ich nie rozpatrzy przed upływem kadencji? Literalna wykładnia art. 4 ust. 3 ustawy o wykonywaniu inicjatywy nie pozostawia wątpliwości, że postępowanie z taką ustawą ulega zakończeniu, a w stosunku do niej ograniczenie zasady dyskontynuacji prac parlamentu nie obowiązuje. Uznać bowiem należy, iż odstępstwo od zasady dyskontynuacji dotyczy jedynie „projektów ustaw” (jak wskazuje brzmienie zdania pierwszego art. 4 ust. 3 ustawy o wykonywaniu inicjatywy). Oznacza to zatem, że „nowy” Sejm zobowiązany jest jedynie do rozpatrzenia tych projektów ustaw wniesionych przez obywateli, których tok legislacyjny został, wraz z końcem kadencji, przerwany na sejmowym etapie postępowania ustawodawczego. A zatem jedynie tych inicjatyw ustawodawczych, do których stosuje się termin „projekt ustawy”, a nie znajdujące jeszcze zastosowania termin „ustawa”³⁷⁸.

³⁷⁶ Prokurator Generalny, *Opinia dotycząca poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli*, w: Druk nr 3879, Sejm VII kadencji.

³⁷⁷ P. Uziębły, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa...*, op. cit., s. 87.

³⁷⁸ W. Odrowąż-Sypniewski, *Wykładnia art. 4 ust. 3 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli*, „Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 2001, nr 4, s. 128.

Obywatelski projekt ustawy na etapie prac parlamentarnych podlega zwykłemu trybowi ustawodawczemu, co oznacza, że mogą być do niego wnoszone poprawki, tak jak są one wnoszone do ustaw inicjowanych przez pozostałe podmioty. W skrajnym przypadku może być również odrzucony. Tak więc obywatele RP mogą złożyć Marszałkowi Sejmu projekt ustawy, jednakże nie dysponują instrumentami, które pozwalałyby im zakwestionować ostateczną decyzję przedstawicieli (inicjatywa pośrednia). Warto nadmienić, iż „w pracach nad projektem ustawy komitet reprezentuje przedstawiciel lub osoba uprawniona do jego zastępstwa (...)”³⁷⁹, co nie zmienia jednak faktu, że to posłowie i senatorowie są uprawnieni do podjęcia decyzji o losie inicjatywy ludowej. Tak więc realizacja omawianego prawa politycznego sprowadza się w istocie tylko do możliwości złożenia przez obywatela podpisu pod propozycją ustawodawczą, co ma charakter ostateczny, gdyż „wycofanie poparcia udzielonego projektowi ustawy jest nieskuteczne”³⁸⁰. Dlatego też należy zgodzić się z M. Jabłońskim, iż „akt woli, konkretyzujący się złożeniem podpisu pod projektem, jest aktem ostatecznym i nieodwracalnym, co powoduje, że możemy mówić wyłącznie o domniemaniu czynnego i bezpośredniego udziału obywateli w parlamentarnym procesie ustawodawczym”³⁸¹.

Zgodnie z ustawą o wykonywaniu inicjatywy, przedstawiciel komitetu „jest uprawniony do udziału w pracach Sejmu i Senatu w trybie i na zasadach określonych odpowiednio w regulaminach Sejmu i Senatu”³⁸². Tym samym ustawa nie zawiera regulacji odnośnie uprawnień przedstawiciela komitetu i osoby uprawnionej do jego zastępstwa, lecz odsyła w tym zakresie do postanowień odpowiednio Regulaminu Sejmu³⁸³ i Regulaminu Senatu³⁸⁴. Jednakże w przywołanych aktach prawnych nie zostały ustanowione żadne szczegółowe regulacje odnośnie uprawnień przedstawiciela komitetu. „Jego uprawnienia są więc takie same jak uprawnienia przedstawicieli innych podmiotów posiadających inicjatywę ustawodawczą”³⁸⁵. W związku z tym należy rozstrzygnąć między innymi kwestię prawa przedstawiciela komitetu do wycofania obywatelskiego projektu ustawy, jak również możliwość wnoszenia poprawek do projektu złożonego w trybie inicjatywy ludowej.

Konstytucja RP z 1997 roku stanowi, iż „wnioskodawca może wycofać projekt ustawy w toku postępowania ustawodawczego w Sejmie do czasu zakończenia drugiego czytania projektu”³⁸⁶. Tak więc zgodnie z postanowieniami ustawy zasadniczej prawo wycofania projektu ustawy przysługuje wnioskodawcy, jednakże przedstawiciel komitetu nie posiada takiego statusu, gdyż wnioskodawcą jest grupa co najmniej stu tysięcy obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Piotr Uziębło, odnosząc

³⁷⁹ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r..., op. cit., art. 14, ust. 1.

³⁸⁰ Ibidem, art. 9 ust. 3.

³⁸¹ M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław 2001, s. 119–120.

³⁸² Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r..., op. cit., art. 14, ust. 2.

³⁸³ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r..., op. cit.

³⁸⁴ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu, t.j. M.P. 2015, poz. 805.

³⁸⁵ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa...*, op. cit., s. 181–182.

³⁸⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej..., op. cit., art. 119 ust. 4.

się do rozważanego zagadnienia zaznaczył, iż w obecnym stanie prawnym „grupa wyborców licząca sto tysięcy osób, występująca jako wnioskodawca, nie posiada prawa wycofania projektu obywatelskiego (...). Stanowisko to wzmacnia również odwołanie się do wykładni historycznej. W czasie prac (nad ustawą o wykonywaniu inicjatywy – przyp. M.R.) została odrzucona poprawka przyznająca przedstawicielowi komitetu prawo wycofania projektu, gdyby projekt został w sposób istotny zmieniony w czasie prac parlamentarnych. Tym samym ustawodawca wyraźnie nie zgodził się na uznanie prawa przedstawiciela do działania w imieniu wnioskodawcy w tym zakresie”³⁸⁷.

W tym miejscu należy zaznaczyć, iż w literaturze prawa konstytucyjnego dominuje odmienny pogląd, tj. uznający możliwość wycofania obywatelskiego projektu ustawy. Według M. Jabłońskiego, „osoba reprezentująca komitet inicjatywy ustawodawczej w ramach udzielonego przez ten komitet umocowania i na podstawie obowiązujących przepisów ma prawo wycofać projekt, szczególnie w sytuacji, gdy doszło do istotnej zmiany jego treści”³⁸⁸. Możliwość wycofania obywatelskiego projektu ustawy jednoznacznie założył również A. Szmyt³⁸⁹. Podobne stanowisko w rozważanym zakresie zajął P. Czarny. „Wycofanie projektu ustawy przez pełnomocnika komitetu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej (osobę uprawnioną do jego zastępowania) uznać trzeba za dopuszczalne aż do czasu zakończenia drugiego czytania tego projektu w Sejmie”³⁹⁰.

Jednakże możliwość wycofania przez pełnomocnika komitetu projektu ustawy ograniczona jest dwoma założeniami. Po pierwsze tym, że w sensie „materialnym” w postępowaniu ustawodawczym w roli wnioskodawcy występuje komitet inicjatywy ustawodawczej, a po drugie, ustawowym zastrzeżeniem, zgodnie z którym podczas procesu legislacyjnego przedstawiciel reprezentuje ten komitet. „Dlatego, aby uniknąć wątpliwości co do zakresu pełnomocnictwa (a czynność podjętą z jego przekroczeniem uznać należałoby za nieważną), dla skuteczności oświadczenia o wycofaniu projektu wymagać należałoby potwierdzenia tej czynności przez uchwałę komitetu inicjatywy ustawodawczej (mającą postać upoważnienia szczególnego albo też pełnomocnictwa ogólnego zawartego w dokumencie wewnętrznym regulującym działalność komitetu, np. w statucie). W sytuacji braku dokumentu wewnętrznego regulującego sposób działania komitetu za wystarczającą uznać należałoby pisemną zgodę większości jego członków na wycofanie projektu. Odpowiedni dokument pełnomocnik powinien załączyć do oświadczenia o wycofaniu projektu”³⁹¹.

Odnosząc się do powyższych rozważań należy podkreślić, iż w praktyce parlamentarnej (1999–2015) dwukrotnie doszło do uznania prawa przedstawiciela komitetu do wycofania projektu. Wskazana sytuacja miała miejsce w odniesieniu do obywatelskie-

³⁸⁷ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa...*, op. cit., s. 184 i 186.

³⁸⁸ M. Jabłoński, *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej*, w: *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 661.

³⁸⁹ A. Szmyt, *W sprawie uprawnień przedstawiciela komitetu inicjatywy ustawodawczej obywateli*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 1, s. 165–173.

³⁹⁰ 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” 2013, nr 3, s. 68.

³⁹¹ Ibidem, s. 68.

go projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych³⁹², jak również projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt³⁹³.

Prawo wnoszenia poprawek do obywatelskiego projektu ustawy jest zagadnieniem podobnym do problemu wycofania projektu złożonego w trybie inicjatywy ludowej. Zgodnie z Konstytucją RP z 1997 roku, „prawo wnoszenia poprawek do projektu ustawy w czasie rozpatrywania go przez Sejm przysługuje wnioskodawcy projektu, posłom i Radzie Ministrów”³⁹⁴. Ponownie powstaje problem podmiotu, który miałby wykonać to prawo w przypadku projektów obywatelskich. Piotr Uziębło skłania się ku stanowisku, że w obecnym stanie prawnym „wnoszenie poprawek przez jakiegokolwiek przedstawiciela wnioskodawcy nie wydaje się prawnie uzasadnione”³⁹⁵. Należy dodać, iż w literaturze prawa konstytucyjnego można odnaleźć również inną interpretację rozważanego zagadnienia.

Podsumowując swoją opinię P. Czarny podkreślił, iż „przedstawicielowi komitetu inicjatywy ustawodawczej obywateli (osobie uprawnionej do jego zastępowania) przysługuje prawo wnoszenia poprawek do projektu ustawy przygotowanego i złożonego przez komitet”³⁹⁶. Prawo przedstawiciela komitetu inicjatywy ustawodawczej do wnoszenia poprawek potwierdził również A. Szmyt. „Konstytucyjne prawa wycofania projektu i zgłaszania poprawek służą wnioskodawcy także w przypadku inicjatywy ustawodawczej grupy obywateli. Czynności w postępowaniu sejmowym dokonuje przedstawiciel komitetu inicjatywy ustawodawczej lub osoba uprawniona do jego zastępstwa, na podstawie konkretnego upoważnienia – udzielonego przez tenże komitet – do skorzystania z wymienionych praw konstytucyjnych”³⁹⁷.

Wydatki związane z wykonywaniem obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej pokrywa komitet³⁹⁸. W gestii komitetu pozostaje zgromadzenie środków finansowych potrzebnych do zrealizowania przyznanego obywatelom prawa. Komitet może organizować zbiórki publiczne środków finansowych na cele związane z wykonywaniem obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, na zasadach i w trybie określonych w ustawie z dnia 14 marca 2014 roku o zasadach prowadzenia zbiórek publicznych³⁹⁹. Należy dodać, iż komitet inicjatywy ustawodawczej nie otrzymuje jakiegokolwiek rekompensaty poniesionych wydatków z funduszy publicznych⁴⁰⁰.

Komitetowi nie mogą być przekazywane na cele związane z wykonywaniem inicjatywy ustawodawczej przez obywateli środki finansowe, jak również wartości niepieniężne, pochodzące:

1) „z budżetu państwa,

³⁹² Druk nr 25, Sejm VII kadencji.

³⁹³ Druk nr 26, Sejm VIII kadencji.

³⁹⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej..., op. cit., art. 119, ust. 2.

³⁹⁵ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa...*, op. cit., s. 188.

³⁹⁶ P. Czarny, *Opinia prawna w sprawie interpretacji art. 14 ust. 2 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2012, nr 3, s. 65.

³⁹⁷ A. Szmyt, *W sprawie...*, op. cit., s. 173.

³⁹⁸ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r..., op. cit., art. 15, ust. 1.

³⁹⁹ Dz. U. 2014, poz. 498.

⁴⁰⁰ P. Sarnecki, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, t. XII, s. 234.

- 2) od państwowych jednostek organizacyjnych,
- 3) z budżetu jednostek samorządu terytorialnego, związków komunalnych i innych komunalnych osób prawnych,
- 4) od przedsiębiorców państwowych, a także przedsiębiorców z udziałem Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, związków komunalnych oraz innych komunalnych osób prawnych⁴⁰¹.

Tym samym ustawodawca wskazał źródła, z których pozyskiwanie przez komitet środków finansowych jest zakazane. Pierwsza grupa wyłączeń obejmuje podmioty dysponujące środkami publicznymi, zarówno państwowymi, jak i komunalnymi. „Ma to zapobiegać przeznaczaniu środków publicznych na rzecz prywatnej działalności polityczno-prawnej”⁴⁰². Drugą grupę ograniczeń, jakie ustawa o wykonywaniu inicjatywy nakłada na komitet, stanowią zakazy przyjmowania środków finansowych i wartości niepieniężnych od podmiotów zagranicznych⁴⁰³. „Ten rodzaj ograniczeń podmiotowych ma na celu uniezależnienie inicjatorów wszczęcia procesu legislacyjnego od wpływu czy nacisków zewnętrznych na kształt wniesionego projektu”⁴⁰⁴.

„Finansowanie wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez obywateli jest jawne”⁴⁰⁵. Takie ukształtowanie przepisów ma służyć przede wszystkim ujawnieniu informacji o podmiotach, które wsparły materialnie i niematerialnie wykonywanie inicjatywy ludowej. „Pełnomocnik komitetu jest obowiązany do złożenia ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych sprawozdania finansowego o źródłach pozyskanych funduszy na cele inicjatywy ustawodawczej w terminie 3 miesięcy od dnia wniesienia do Marszałka Sejmu projektu ustawy (...), a w wypadku wcześniejszego rozwiązania komitetu – w terminie 3 miesięcy od dnia jego rozwiązania”⁴⁰⁶. Sprawozdanie finansowe jest podawane do publicznej wiadomości w dzienniku o zasięgu ogólnokrajowym. „Pełnomocnik komitetu, w wypadku uzyskania nadwyżki pozyskanych funduszy na cele inicjatywy ustawodawczej nad poniesionymi wydatkami, jest obowiązany przekazać tę nadwyżkę instytucji charytatywnej. Informację o przekazaniu nadwyżki zamieszcza się w sprawozdaniu finansowym”⁴⁰⁷.

Komitet inicjatywy ustawodawczej ulega rozwiązaniu po upływie 3 miesięcy od daty⁴⁰⁸:

- 1) zakończenia postępowania ustawodawczego,
- 2) postanowienia Marszałka Sejmu o odmowie nadania biegu projektowi ustawy lub postanowienia Sądu Najwyższego oddalającego zaskarżone postanowienie o odmowie nadania biegu projektowi ustawy,

⁴⁰¹ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r..., op. cit., art. 16, ust. 1.

⁴⁰² E. Tkaczyk, op. cit., s. 226.

⁴⁰³ Zob. szerzej: Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r..., op. cit., art. 16, ust. 2–3.

⁴⁰⁴ E. Tkaczyk, op. cit., s. 226.

⁴⁰⁵ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r..., op. cit., art. 17, ust. 1.

⁴⁰⁶ Ibidem, art. 17 ust. 2. Zob. szerzej: 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, Dz. U. 2001, Nr 94, poz. 1036.

⁴⁰⁷ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r..., op. cit., art. 17, ust. 6.

⁴⁰⁸ Zob. szerzej: Ibidem, art. 18.

3) bezskutecznego upływu terminu na złożenie projektu ustawy wraz z wymaganymi podpisami.

Do ustawy o wykonywaniu inicjatywy wprowadzono także przepisy karne. „Kto przemocą, groźbą bezprawną lub podstępem przeszkadza w wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli albo przez nadużycie stosunku zależności wywiera wpływ na jej wykonywanie – podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5”⁴⁰⁹. Ponadto należy dodać, iż pełnomocnik komitetu podlega odpowiedzialności karnej w sytuacji, gdy nie dopełni ustawowych obowiązków związanych z finansowaniem inicjatywy ustawodawczej⁴¹⁰.

Przyjęte rozwiązania stworzyły obywatelom RP możliwość przedkładania projektów ustaw, co należy uznać za duży postęp w stosunku do sytuacji, która miała miejsce przed uchwaleniem Konstytucji RP z 1997 roku i ustawy o wykonywaniu inicjatywy. Jednakże warto zwrócić uwagę, iż przyjęte podstawy prawne ustanowiły inicjatywę w formie pośredniej. Tak więc po złożeniu projektu ustawy do Marszałka Sejmu obywatele tracą wpływ na dalszy przebieg procesu legislacyjnego. Wydaje się, iż wskazane rozwiązanie jest największą słabością przyjętego modelu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. W efekcie zdarzały się przypadki, że ustawa, która wychodziła z parlamentu, miała kształt niezgodny z wolą inicjatorów postępowania. „Większość uchwalonych z inicjatywy obywateli ustaw ma stosunkowo niewiele wspólnego z pierwotnymi projektami”⁴¹¹. W tym miejscu warto przywołać chociażby nowelizację prawa farmaceutycznego. Jak zaakcentował Piotr Uziębło, założeniem inicjatywy obywatelskiej „było uniemożliwienie koncernom farmaceutycznym tworzenia sieci swoich aptek. Nowela uchwalona przez Sejm poszła zaś w zupełnie odwrotnym kierunku”⁴¹². Taki przebieg spraw jest jednak całkowicie zgodny z podstawami prawnymi obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, co można zmienić, aczkolwiek pod warunkiem przyjęcia bezpośredniej inicjatywy ludowej. Chcąc jednak wprowadzić takie rozwiązanie w Polsce, należałoby zmienić ustawę zasadniczą i jednocześnie zwiększyć liczbę podpisów poparcia pod inicjatywą obywatelską.

Funkcjonowanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej uwidoczniło słabości przyjętych rozwiązań⁴¹³, stąd też pojawiły się liczne postulaty odnośnie zmiany usta-

⁴⁰⁹ Ibidem, art. 19.

⁴¹⁰ Zob. szerzej: Ibidem, art. 20.

⁴¹¹ R. Alberski, *Polityczne funkcje ludowej inicjatywy ustawodawczej w Polsce*, w: *Współczesna demokracja bezpośrednia. Dialog polsko-szwajcarski*, red. B. Wiśniewska-Paź, Kraków 2013, s. 235.

⁴¹² Cyt. za: A. Krzyżanowska, *Fikcja inicjatywy obywatelskiej*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 11 października 2012 roku, s. B10.

⁴¹³ Wskazana kwestia została poruszona m.in. w podsumowaniu notatki służbowej sporządzonej w Biurze Prawno-Organizacyjnym Kancelarii Sejmu. Jak zaakcentowano, „szereg unormowań ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli stwarza w praktyce trudności interpretacyjne. Zasadne byłoby wprowadzenie nowych, precyzyjnych przebieg postępowania z projektami obywatelskimi przepisów, które Biuro Prawno-Organizacyjne wraz z Biurem Legislacyjnym mogłoby przygotować. Przyjęcie ich jednak wymaga inicjatywy grupy posłów bądź innych podmiotów uprawnionych do wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą”; Pismo BPO-1700-167/04 z dnia 27 maja 2004 roku (Materiał powielony w Kancelarii Sejmu RP – w posiadaniu autora).

nowionych podstaw prawnych. Przedmiotowe zagadnienie zostało poddane analizie w kolejnym punkcie niniejszego rozdziału.

3. PROPOZYCJE ZMIAN PODSTAW PRAWNYCH OBYWATELSKIEJ INICJATYWY USTAWODAWCZEJ

W niniejszym punkcie zostały omówione kluczowe propozycje zmian odnośnie podstaw prawnych obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce. Wskazane propozycje zostały zgłoszone przez osoby zaangażowane w działalność polityczną, jednakże również w środowisku naukowym formułowane są postulaty udoskonalenia obowiązujących regulacji prawnych. Zasadniczo można wskazać, iż zgłoszone inicjatywy (tylko niektóre z nich miały formę oficjalnych projektów ustaw przedłożonych Marszałkowi Sejmu) dotyczyły następujących kwestii:

- wprowadzenie możliwości elektronicznego wyrażania poparcia dla obywatelskich projektów ustaw;
- wzmocnienie projektów obywatelskich poprzez ustanowienie wobec nich dalszych ograniczeń w stosowaniu zasady dyskontynuacji prac parlamentu (włącznie z całkowitym odstępianiem od przedmiotowej zasady);
- ustanowienie terminów na przeprowadzenie poszczególnych etapów procesu legislacyjnego w odniesieniu do inicjatyw obywatelskich;
- przyznanie pełnomocnikowi komitetu obywatelskiego tych samych praw, które przysługują innym podmiotom występującym z inicjatywą ustawodawczą;
- wykluczenie możliwości odrzucenia projektu obywatelskiego w pierwszym czytaniu;
- zmniejszenie wymagań stawianych projektem przedkładanym przez komitety obywatelskie m.in. na etapie poprzedzającym oficjalne wystąpienie w inicjatywę do Marszałka Sejmu (obszerna propozycja autorstwa Instytutu Spraw Obywatelskich z Łodzi);
- stworzenie możliwości przeprowadzenia referendum w sprawie przyjęcia obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej;
- zobowiązanie Rady Ministrów do przedłożenia kontrpropozycji wobec projektu obywatelskiego.

Poza wyżej wymienionymi propozycjami, które ściśle dotyczyły prawa obywateli RP do występowania z projektami ustaw, zostały również przedstawione postulaty dotyczące innych form inicjatywy ludowej. W tym obszarze należy wskazać na propozycję konstytucjonalizacji inicjatywy ludowej w zakresie rozpisania referendum ogólnokrajowego (ludowa inicjatywa referendalna w formie bezpośredniej), jak również na ideę stworzenia podstaw prawnych, dzięki którym obywatele mogliby zgłaszać postulaty zmian ustawy zasadniczej (obywatelska inicjatywa konstytucyjna).

Stworzenie możliwości elektronicznego poparcia inicjatyw obywatelskich zaproponował Paweł Kowal, który podkreślił, iż „organizujący się obywatele działają społecznie i nie posiadają środków na akcje zbierania podpisów pod swoimi

inicjatywami. Kiedy im się to uda, ich projekty nie są poważnie rozpatrywane⁴¹⁴. W związku z tym zaapelował do ówczesnego Ministra Administracji i Cyfryzacji Michała Boniego o zgłoszenie poprawki do ustawy o wykonywaniu inicjatywy, która stworzyłaby sposobność elektronicznego zbierania i ewidencjonowania podpisów pod obywatelskimi projektami. Wskazane zagadnienie było przedmiotem rozważań sejmowej Komisji Administracji i Cyfryzacji, jednakże podczas dyskusji dało się zauważyć pewien sceptycyzm ze strony posłów. Przewodnicząca komisji Julia Pitera podkreśliła, iż „ludzie bardzo często nie czytają różnych rzeczy, po prostu klikają (...). Za moment ilość projektów obywatelskich, która nam się zrobi, będzie nieprawdopodobna, a procent ludzi, którzy rzeczywiście te projekty popierają, przeczytają i wiedzą, o co w nich chodzi, będzie znikomy. Pytanie: czy to naprawdę wtedy będą projekty obywatelskie? Po prostu, będą to projekty, które są efektem kliknięcia w Internecie”⁴¹⁵.

Wydaje się, iż przytoczone obawy niekoniecznie muszą wystąpić w praktyce funkcjonowania inicjatywy ustawodawczej. Obywatel składający podpis w formie tradycyjnej również nie zawsze szczegółowo zapoznaje się z propozycją, gdyż najczęściej jest motywowany ogólnymi hasłami przedstawianymi przez organizatorów akcji gromadzenia poparcia. W istocie możliwość elektronicznego wsparcia inicjatywy ludowej jest odpowiedzią na zapotrzebowanie współczesnego człowieka, który w przestrzeni wirtualnej spędza dużo czasu robiąc zakupy, opłacając rachunki, czytając wiadomości itd. Ponadto warto mieć na uwadze okoliczność, iż forma elektroniczna stwarza równie dobre (jeśli nie lepsze) warunki do zapoznania się z wnioskiem obywatelskim. W Internecie możemy przecież m.in. czytać książki i gazety, a zatem równie dobrze możemy w zaciszu domowym zapoznać się z inicjatywą ludową i podjąć decyzję czy chcemy ją poprzeć.

Dnia 6 maja 2014 roku odbyła się debata polityczna „Elektroniczna inicjatywa ustawodawcza – dlaczego w Unii Europejskiej funkcjonuje, a w Polsce nie?”, w której wzięli udział reprezentanci komitetów wyborczych startujących w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Przedstawiciel partii politycznej Demokracja Bezpośrednia podkreślił, iż jego ugrupowanie będzie zmierzać „do zniesienia w Polsce szkodliwego, podwójnego standardu prawnego dotyczącego uznawania elektronicznego poparcia dla obywatelskich projektów europejskich, a zarazem nieuznawania takowego dla polskich, obywatelskich projektów ustaw przez te same organy państwowe”⁴¹⁶. Warto podkreślić, iż organizatorzy europejskiej inicjatywy ustawodawczej mogą zbierać deklaracje poparcia w formie papierowej lub elektronicznej. Jak podkreślono w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie inicjatywy obywatelskiej, „z myślą o wykorzystaniu w słusznym celu nowoczesnej technologii, jako narzędzia

⁴¹⁴ P. Kowal, *Podpisów on-line nikt nie zmieli*, <http://www.stronapjn.pl/partia/aktualnosci/kowal-podpisow-on-line-nikt-nie-zmieli/> (10.11.2012).

⁴¹⁵ Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Administracji i Cyfryzacji (nr 21) z dnia 22 maja 2013 roku, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/biuletyn.xsp?documentId=6FEAD94B30C7C635C-1257B750040AFE2> (17.08.2014).

⁴¹⁶ *Politycy o elektronicznej inicjatywie ustawodawczej*, <https://obywateledecyduja.pl/2014/05/politycy-o-elektronicznej-inicjatywie-ustawodawczej/> (17.08.2014).

demokracji uczestniczącej, należy zapewnić możliwość zbierania deklaracji zarówno w formie papierowej, jak i *on-line*⁴¹⁷.

Postulat rozszerzenia możliwości udzielania poparcia dla inicjatyw ludowych przedstawił również Piotr Wagłowski na łamach ekspertyzy Instytutu Spraw Obywatelskich. „Koncepcja gromadzenia poparcia w procedurze ludowej inicjatywy legislacyjnej mogłaby wyglądać inaczej, niż przewiduje to dziś polska ustawa (...). Przykładowo mogłaby przewidywać, że projekt ustawy może być wyłożony do wglądu w miejscu zbierania podpisów, a w przypadku, gdy obywatele zbierają podpisy drogą elektroniczną – projekt taki jest udostępniony elektronicznie, na przykład w Biuletynie Informacji Publicznej Państwowej Komisji Wyborczej albo w systemie teleinformatycznym Sejmu RP (...)”⁴¹⁸.

Tak więc jednym z postulatów w zakresie udoskonalenia ustawy o wykonywaniu inicjatywy jest propozycja, aby poparcie dla wniosków obywatelskich mogło być udzielane również w formie elektronicznej. Warto przypomnieć, iż takie rozwiązanie funkcjonuje już na poziomie Unii Europejskiej, jednakże polski prawodawca przyjmując ustawę z dnia 4 kwietnia 2014 roku o europejskiej inicjatywie obywatelskiej⁴¹⁹ nie zdecydował się na jednoczesne ustanowienie możliwości elektronicznego wyrażania poparcia dla inicjatyw krajowych⁴²⁰.

W 2008 roku Senat wystąpił z propozycją nowelizacji ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli⁴²¹. Istota projektu, który ostatecznie nie został przyjęty, sprowadzała się do dwóch postulatów. Po pierwsze, senatorowie zaproponowali, aby inicjatyw obywatelskich w ogóle nie dotyczyła zasada dyskontynuacji prac parlamentu. Warto dodać, iż ochrona przed działaniem wspomnianej zasady miała obejmować nie tylko fazę prac sejmowych, lecz również dalsze etapy procesu ustawodawczego. Jak zapisano w uzasadnieniu projektu, obywatelska inicjatywa jest „nadzwyczajnym sposobem wszczynania procedury ustawodawczej, wykorzystywanym w szczególnych sytuacjach zwłaszcza w przypadkach, gdy istnieje rozdzźwięk pomiędzy oczekiwaniami społecznymi a działalnością parlamentu. Jest to zatem swoista inicjatywa rezerwowa, podjęta w sytuacji, gdy pozostałe podmioty uprawnione do inicjatywy ustawodawczej nie będą zainteresowane przygotowaniem określonych aktów ustawodawczych (...). Odstąpienie od stosowania zasady dyskontynuacji w przypadku projektów ustaw zgłoszonych w ramach inicjatywy ustawodawczej obywateli wydaje się uzasadnione z uwagi na fakt, że nie są one efektem prac posłów, Senatu czy Rady Ministrów, ale pochodzą od grupy obywateli, których podpisy zostały zebrane ogromnym nakładem pracy a motyw, którymi kierowano się ustanawiając tę zasadę nie odnoszą się w pełni do ustaw wniesionych bezpośrednio przez obywateli”⁴²². Po

⁴¹⁷ Rozporządzenie Parlamentu..., op. cit. Zob. również: Ustawa z dnia 4 kwietnia 2014 r. o europejskiej inicjatywie obywatelskiej, Dz. U. 2014, poz. 575, z późn. zm.

⁴¹⁸ P. Wagłowski, *Elektroniczne poparcie inicjatyw obywatelskich*, Łódź 2015, s. 15, <https://inspro.org.pl/ekspertyza-elektroniczne-poparcie-inicjatyw-obywatelskich/> (03.10.2015).

⁴¹⁹ Dz. U. 2014, poz. 575, z późn. zm.

⁴²⁰ Takiego rozwiązania nie przewidywał również rządowy projekt ustawy. Zob. szerzej: Druk nr 1990, Sejm VII kadencji.

⁴²¹ Zob. szerzej: Druk nr 121, Senat VII kadencji; Druk nr 121S, Senat VII kadencji; Druk nr 926, Sejm VI kadencji; Druk nr 1110, Sejm VI kadencji.

⁴²² Druk nr 121..., op. cit.

drugie, w celu zagwarantowania szybkiego przeprowadzenia procedury legislacyjnej, propozycja przewidywała ustanowienie terminów, w jakich powinny odbyć się poszczególne czytania projektu obywatelskiego. Zaproponowano następujące brzmienie stosownego przepisu: „Pierwsze czytanie projektu ustawy na posiedzeniu Sejmu przeprowadza się w terminie 3 miesięcy od daty wniesienia projektu ustawy do Marszałka Sejmu lub postanowienia Sądu Najwyższego stwierdzającego prawidłowo złożoną liczbę podpisów popierających projekt ustawy (...). Jeżeli projekt ustawy został skierowany przez Sejm do komisji, jego drugie czytanie przeprowadza się w terminie 6 miesięcy od daty tego skierowania. Trzecie czytanie projektu ustawy przeprowadza się niezwłocznie, chyba że projekt ustawy został skierowany przez Sejm do komisji. W takim wypadku trzecie czytanie projektu ustawy przeprowadza się w terminie 3 miesięcy od daty skierowania”⁴²³. A zatem proces ustawodawczy dotyczący obywatelskiego projektu ustawy – na etapie prac sejmowych – mógłby maksymalnie trwać 12 miesięcy.

Konstytucjonalista R. Piotrowski komentując inicjatywę Senatu stwierdził, iż zaproponowana nowelizacja urzeczywistniłaby konstytucyjną zasadę społeczeństwa obywatelskiego, ponieważ urealniałoby obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej⁴²⁴. Z kolei przedstawiciel wnioskodawców, senator Piotr Zientarski podkreślił, iż istotą propozycji było, aby „zawarta w konstytucji inicjatywa obywatelska była realna, była rzeczywista, bo taka do tej pory nie była (...). Nie chodzi o to, żeby (inicjatywa obywatelska – przyp. M.R.) została uwzględniona, ale o to, żeby była przedmiotem rozważań czy uchwały Sejmu”⁴²⁵.

Problematyka przełamania zasady dyskontynuacji prac parlamentu w odniesieniu do projektów obywatelskich znalazła się również w obszarze zainteresowań Janusza Kochanowskiego, który w latach 2006–2010 piastował urząd Rzecznika Praw Obywatelskich. W piśmie skierowanym do Bronisława Komorowskiego (ówczesnego Marszałka Sejmu) zwrócił uwagę, iż mogą wystąpić sytuacje, w których ochrona obywatelskich projektów ustaw nie będzie obejmowała dwóch pełnych kadencji parlamentu, lecz krótszy okres, co może być spowodowane skróceniem kadencji Sejmu i Senatu. Jak argumentował J. Kochanowski, ochrona projektów obywatelskich „staje się częściowo iluzoryczna w sytuacji, gdy zamiast planowanego przez ustawodawcę okresu 8 lat na rozpatrzenie obywatelskiego projektu ustawy (okres dwóch pełnych kadencji parlamentu), faktycznie mamy do czynienia z okresem np. pięciu czy też sześciu lat (jeśli kadencja Sejmu i Senatu zostanie skrócona)”⁴²⁶. Dlatego też ówczesny Rzecznik Praw Obywatelskich zaproponował, aby Marszałek Sejmu rozważył celowość zainicjowania nowelizacji „ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez

⁴²³ Druk nr 121S..., op. cit.

⁴²⁴ Biuletyn z posiedzenia Komisji Ustawodawczej Sejmu RP (Nr 41), Warszawa 2008, s. 4, [http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/EFA74ACC8D9F541AC12574E4004AC925/\\$file/0124806.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/EFA74ACC8D9F541AC12574E4004AC925/$file/0124806.pdf) (14.11.2015).

⁴²⁵ Cyt. za: Zapis stenograficzny (297) ze wspólnego posiedzenia Komisji Praw Człowieka i Pracorządności oraz Komisji Ustawodawczej Senatu RP w dniu 24 czerwca 2008 roku, <http://www.senat.gov.pl/k7/kom/kpcp/2008/026pcp.pdf> (27.10.2012).

⁴²⁶ Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich skierowane do Marszałka Sejmu RP, www.rpo.gov.pl/pliki/12042160410.pdf (12.09.2015).

obywateli, tak, aby odstąpienie od stosowania zasady dyskontynuacji prac legislacyjnych uwzględniało przypadek skrócenia jednej z kadencji Sejmu (tej, w której projekt wniesiono lub następnej). (...) Z punktu widzenia potrzeby szczególnej ochrony obywatelskich projektów ustaw, okres niestosowania zasady dyskontynuacji powinien się w takim przypadku wydłużać o kolejną kadencję⁴²⁷.

W 2013 roku został złożony poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP, którego istota sprowadzała się do znacznego wzmocnienia roli obywateli w funkcjonowaniu państwa. „Projekt nowelizacji Konstytucji stanowi urzeczywistnienie zasady suwerenności Narodu i przekonania o korzyściach płynących z rozszerzenia praw politycznych obywateli” – napisali wnioskodawcy w uzasadnieniu⁴²⁸. Zasadniczo zaproponowane zmiany odnosiły się do inicjatywy ludowej (wzmocnienie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, jak również ustanowienie obywatelskiej inicjatywy konstytucyjnej) i referendum ogólnokrajowego.

Autorzy projektu zaproponowali, aby art. 118 ust. 2 Konstytucji RP otrzymał następujące 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 ustawa⁴²⁹”.

Tak więc autorzy postulowali ustanowienie trzech zmian w stosunku do obecnego stanu prawnego. W pierwszej kolejności należy podkreślić, iż pełnomocnik komitetu obywatelskiego miał zostać zrównany w zakresie swoich uprawnień z innymi wnioskodawcami. Przyjęcie nowelizacji w zaproponowanym brzmieniu stworzyłoby zatem wyraźną podstawę prawną do tego, aby pełnomocnik komitetu mógł wносить poprawki do obywatelskiego projektu ustawy. Zgodnie z Konstytucją RP z 1997 roku, „prawo wnoszenia poprawek do projektu ustawy w czasie rozpatrywania go przez Sejm przysługuje wnioskodawcy projektu, posłom i Radzie Ministrów⁴³⁰. Ponadto omawiana zmiana dałaby pełnomocnikowi komitetu prawo do wycofania propozycji obywatelskiej. „Wnioskodawca może wycofać projekt ustawy w toku postępowania ustawodawczego w Sejmie do czasu zakończenia drugiego czytania projektu⁴³¹. W aktualnym stanie prawnym możliwość wnoszenia poprawek, jak również wycofania projektu obywatelskiego przez pełnomocnika komitetu nie jest oczywista i wywołuje kontrowersje w piśmiennictwie⁴³². Wnioskodawcy zaproponowali również przyjęcie rozwiązania, zgodnie z którym posłowie nie mogliby odrzucić obywatelskiego

⁴²⁷ Ibidem.

⁴²⁸ Druk nr 1646, Sejm VII kadencji. Por. również: K. M. Ujazdowski, *Polityka ambitna. Wybór publicystyki 1990–2013*, Kraków 2014, s. 91–94.

⁴²⁹ Druk nr 1646..., op. cit.

⁴³⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej..., op. cit., art. 119, ust. 2.

⁴³¹ Ibidem, art. 119, ust. 4.

⁴³² Szerzej wskazana problematyka została omówiona w punkcie 2. niniejszego rozdziału. Por. również: *Ankieta konstytucyjna*, red. B. Banaszak, J. Zbieranek, Warszawa 2011, s. 61; M. Borski, R. Głajcar, B. Przywora, op. cit., s. 75–79.

projektu ustawy w pierwszym czytaniu. Tym samym odrzucenie takiego projektu byłoby możliwe na dalszych etapach procesu legislacyjnego. Trzecia postulowana zmiana szła w kierunku konstytucjonalizacji zniesienia zasady dyskontynuacji prac parlamentu w stosunku do inicjatyw obywatelskich. W związku z tym, iż „inicjatywa obywatelska nie jest związana z reżimem kadencji Sejmu i Senatu proponuje się, by w jej przypadku nie obowiązywała zasada dyskontynuacji prac parlamentu” – wskazali wnioskodawcy w uzasadnieniu⁴³³.

Omawiany projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP zawierał także propozycję, aby dokonać konstytucjonalizacji dwóch innych form inicjatywy ludowej, tj. w zakresie rozpisania referendum ogólnokrajowego, jak również złożenia projektu ustawy o zmianie Konstytucji. Co istotne, w propozycji znalazł się postulat ustanowienia ludowej inicjatywy referendalnej w formie bezpośredniej, a zatem złożenie wniosku obywatelskiego skutkowałoby obowiązkiem zarządzenia głosowania ludowego. „Sejm zarządza referendum ogólnokrajowe, jeśli z inicjatywą wystąpi grupa co najmniej 1 000 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu”⁴³⁴. Wnioskodawcy wyrazili przekonanie, iż „w przypadku zgromadzenia tak wielkiego poparcia dla inicjatywy referendalnej respekt dla wysiłku obywateli wymaga tego, by ich prawa do podejmowania decyzji w drodze referendum były rzeczywiste i nie podlegały weryfikacji przez większość polityczną w Sejmie”⁴³⁵.

W projekcie znalazł się również postulat, aby do systemu politycznego RP wprowadzić obywatelską inicjatywę konstytucyjną dla grupy „co najmniej 1 000 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu”⁴³⁶. Jak wskazali projektodawcy, „nie ma żadnych aksjologicznych i pragmatycznych racji, które mogłyby uzasadniać pozbawienie obywateli prawa do czynnego udziału w wykonywaniu władzy konstytuującej w jej pierwszej fazie”⁴³⁷.

Wprowadzenie postulowanych zmian do Konstytucji RP spowodowałoby, iż na poziomie ogólnokrajowym funkcjonowałyby trzy formy inicjatywy ludowej, tj. obywatelska inicjatywa ustawodawcza, obywatelska inicjatywa konstytucyjna, jak również ludowa inicjatywa referendalna⁴³⁸. Warto zaakcentować, iż w myśl projektu ostatnia

⁴³³ Druk nr 1646..., op. cit.

⁴³⁴ Ibidem, art. 1, pkt 2.

⁴³⁵ Ibidem.

⁴³⁶ Ibidem, art. 1, pkt 4.

⁴³⁷ Ibidem.

⁴³⁸ Dla pełnego obrazu należy dodać, iż projekt przewidywał również szczególną formę rozpisania referendum zatwierdzającego ustawę o zmianie Konstytucji RP. Wniosek o przeprowadzenie takiego referendum mógłby przedłożyć (obok 1/5 ustawowej liczby posłów, Senatu oraz Prezydenta Rzeczypospolitej) pełnomocnik komitetu zgłaszającego obywatelski projekt zmiany konstytucji. Tym samym należy podkreślić, iż pełnomocnik komitetu uzyskałby bardzo silne uprawnienie idące w kierunku możliwości zarządzenia referendum ogólnokrajowego w zakresie zatwierdzenia ustawy o zmianie Konstytucji, gdyż złożenie stosownego wniosku miało obligować Marszałka Sejmu do zarządzenia głosowania ludowego. „Jeżeli ustawa o zmianie Konstytucji dotyczy przepisów rozdziału I, II lub XII, 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat, Prezydent Rzeczypospolitej oraz Pełnomocnik komitetu zgłaszającego obywatelski projekt zmiany konstytucji mogą zażądać, w terminie 45 dni od dnia uchwalenia ustawy przez Senat, przeprowadzenia referendum zatwierdzającego. Z wnioskiem w tej sprawie podmioty te zwracają się do Marszałka Sejmu, który zarządza niezwłocznie przepro-

z wymienionych form inicjatywy ludowej miała zostać ustanowiona w formie bezpośredniej (pozostałe w formie pośredniej). Tym samym intencją projektodawców było znaczne wzmocnienie praw politycznych obywateli RP. „Podtrzymywanie sprzeciwu wobec demokracji bezpośredniej, które u zarania europejskiego konstytucjonalizmu uzasadniane było niskim stopniem edukacji społeczeństwa nie ma dziś oparcia w rzeczywistości. Wręcz odwrotnie, to ożywienie demokracji partycypacyjnej jest jedną z dróg ulepszenia ładu publicznego”⁴³⁹.

W czasie dyskusji sejmowej przedstawiciel wnioskodawców zwrócił uwagę, iż ustanowienie zakazu odrzucania projektów obywatelskich w pierwszym czytaniu ma służyć temu, aby wskazane inicjatywy były przedmiotem prac merytorycznych w Sejmie. „Może on (obywatelski projekt ustawy – przyp. M.R.) spotkać się na końcu z reakcją negatywną większości parlamentarnej, ale szacunek dla praw obywateli wymaga tego, by w tej kwestii poprowadzone były prace merytoryczne ze wszystkimi tego konsekwencjami”⁴⁴⁰. Jednakże poseł R. Kropiwnicki – przedstawiciel Klubu Parlamentarnego Platforma Obywatelska – podkreślił, iż wprowadzenie omawianego zakazu to „bardzo groźny i bardzo niebezpieczny element (...). Jeżeli bowiem nie ma większości sejmowej dla danego projektu, to ten projekt zostanie zmieniony czy nie zostanie uchwalony bądź zostanie odrzucony w drugim czytaniu. Będzie trwała dyskusja, będą rzeczywiście większe spory, zupełnie niepotrzebnie”⁴⁴¹.

Poseł R. Kropiwnicki zwrócił uwagę również na kwestię natury ogólnej, a mianowicie fakt, iż autorzy projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP zaproponowali „wielką, istotną zmianę ustrojową – przejście od demokracji przedstawicielskiej właściwie do demokracji wiecowej, do takiej permanentnej debaty o sprawach, które podniesie się w danym zgromadzeniu”⁴⁴². W opinii posła, jest to „szalenie niebezpieczne, szczególnie dla kraju, który nie jest bardzo ustabilizowany, jeżeli chodzi o system polityczny”⁴⁴³. Ostatecznie poselski projekt ustawy został odrzucony w pierwszym czytaniu⁴⁴⁴, a zatem wnioskowane zmiany nie zostały wprowadzone do systemu politycznego RP.

Dnia 7 lipca 2015 roku wpłynął do Sejmu poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli⁴⁴⁵. Celem inicjatywy było ustanowienie nieograniczonego czasowo wyłączenia działania zasady dyskontynuacji prac parlamentu w odniesieniu do projektów ustaw wnoszonych bezpośrednio przez suwerena. Zgodnie z propozycją przedłożoną przez grupę posłów, art. 4 ust. 3

wadzenie referendum w ciągu 60 dni od dnia złożenia wniosku. Zmiana Konstytucji zostaje przyjęta, jeżeli za tą zmianą opowiedziała się większość głosujących”; Druk nr 1646..., op. cit.

⁴³⁹ Ibidem.

⁴⁴⁰ Sprawozdanie Stenograficzne z 52. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VII kadencji w dniu 23 października 2013 roku (drugi dzień obrad), Warszawa 2013, s. 160.

⁴⁴¹ Ibidem, s. 162.

⁴⁴² Ibidem, s. 161.

⁴⁴³ Ibidem, s. 161.

⁴⁴⁴ W głosowaniu sejmowym dało się zauważyć wyraźny podział na koalicję rządową i opozycję. Za odrzuceniem inicjatywy w pierwszym czytaniu było 221 posłów reprezentujących głównie partie polityczne tworzące koalicję rządową (Platforma Obywatelska, Polskie Stronnictwo Ludowe), natomiast przeciw odrzuceniu projektu w pierwszym czytaniu głosowała niemal cała opozycja.

⁴⁴⁵ Druk nr 3879..., op. cit.

ustawy o wykonywaniu inicjatywy miał uzyskać następujące brzmienie: „Jeżeli przed zakończeniem postępowania ustawodawczego upłynie kadencja Sejmu, postępowanie ustawodawcze toczy się nadal po rozpoczęciu następnych kadencji Sejmu, bez potrzeby ponownego wnoszenia projektu ustawy. W takim wypadku Marszałek Sejmu zarządza ponowne drukowanie projektu ustawy oraz jego doręczenie posłom”⁴⁴⁶.

W uzasadnieniu propozycji poselskiej zwrócono uwagę, iż nie powinna być akceptowana praktyka polegająca na „zamrażaniu” projektów składanych przez grupy obywateli do końca kadencji, aby w ten sposób Sejm mógł „uniknąć debaty w trzech czytaniach i – niewygodnego z politycznego punktu widzenia – odrzucenia projektu obywatelskiego na posiedzeniu plenarnym. Tego typu działanie jest sprzeczne z postulatem lojalności państwa względem tysięcy obywateli, którzy podpisali się pod projektem. Należy więc przyjąć założenie, że prawu obywatelskiemu (...) powinien odpowiadać obowiązek Sejmu jednoznacznego wypowiedzenia się – w jawnym głosowaniu, po przeprowadzeniu trzech czytań – na temat projektu obywatelskiego, bez względu na to, jak długi czas upłynął od chwili złożenia projektu. Nie może być tak, że na skutek mniej lub bardziej zamierzonej opieszałości parlamentu projekty popierane przez tysiące (niekiedy setki tysięcy) obywateli RP stają się bezprzedmiotowe z uwagi na działanie zasady dyskontynuacji”⁴⁴⁷.

Dnia 8 września 2015 roku inicjatywa grupy posłów została skierowana do I czytania w komisjach sejmowych, tj. do Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich oraz Komisji Ustawodawczej. Dalsze etapy procesu legislacyjnego nie zostały zrealizowane przez posłów, dlatego też w związku z upływem VII kadencji Sejmu omawiana propozycja uległa dyskontynuacji.

Dostrzegając liczne niedoskonałości obowiązujących w Polsce regulacji prawnych, komitet społeczny powołany w ramach akcji „Obywatele decydują”, która była prowadzona przez Instytut Spraw Obywatelskich (INSPRO) z Łodzi, wypracował propozycje zmian w ustawie z dnia 24 czerwca 1999 roku o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. Warto zaznaczyć, iż w pracach projektowych udział wzięli zarówno liderzy dotychczasowych komitetów obywatelskich, jak i eksperci⁴⁴⁸. Takie rozwiązanie pozwoliło na połączenie dwóch perspektyw oceny demokracji bezpośredniej (semibezpośredniej), tj. teoretycznej i praktycznej. „Dla przeciętnego Polaka skorzystanie z możliwości wniesienia obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej oznacza długą i wyczerpującą walkę. A efekt często jest mizerny. Trafiają one do sejmowej zamrażarki lub są po cichu odrzucane (...). Do października 2011 roku utworzono aż 105 komitetów inicjatywy ustawodawczej. Pod tymi, które trafiły do parlamentarnego kosza, podpisało się ponad 4,5 mln Polaków”⁴⁴⁹. W efekcie zarekomendowano następujące zmiany w ustawie⁴⁵⁰:

⁴⁴⁶ Ibidem.

⁴⁴⁷ Ibidem.

⁴⁴⁸ W pracach Komitetu Społecznego udział wzięli: Piotr Ciompa, Mariusz Duchewicz, Jerzy Jankowski, Ireneusz Lipecki, Jakub Płażyński, Lucyna Podhalec, Adam Sandauer, Piotr Uziębło.

⁴⁴⁹ J. Stróżyk, *Polska ma być drugą... Szwajcarią*, „Rzeczpospolita” z 20 września 2012 roku.

⁴⁵⁰ Zob. szerzej: A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, op. cit., s. 83–90; Projekt ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Materiał udostępniony uczestnikom seminarium „Obywatele decydują”, które odbyło się 13 listopada 2012 roku w Warszawie – w posiadaniu autora).

- całkowite wyłączenie zasady dyskontynuacji prac parlamentu w odniesieniu do projektów obywatelskich;
- liberalizację Regulaminu Sejmu w zakresie przepisów dotyczących obowiązku przedłożenia przez komitet inicjatywy ustawodawczej analizy skutków finansowych projektu ustawy;
- zobowiązanie Marszałka Sejmu (w miejsce komitetu) do pozyskania opinii odpowiednich instytucji/organów/urzędów;
- ogłaszanie przez Marszałka Sejmu w Monitorze Polskim faktu nabycia przez komitet osobowości prawnej, adresu komitetu oraz miejsca udostępnienia projektu ustawy do publicznego wglądu;
- czas zbiórki podpisów powinien liczyć się od daty ogłoszenia w Monitorze Polskim faktu nabycia przez komitet osobowości prawnej.
- Marszałek Sejmu powinien na wniosek pełnomocnika lub komitetu zawieszać – na czas oznaczony do 6 miesięcy – bieg zbierania podpisów w szczególnie uzasadnionych okolicznościach, do których zaliczono między innymi chorobę pełnomocnika komitetu lub jego zastępcy i stan klęski żywiołowej;
- przyznanie komitetom prawa do nieodpłatnego rozpowszechniania w mediach publicznych audycji promujących projekt ustawy. Wskazane uprawnienie miałyby przysługiwać komitetom, które zebrały co najmniej 50 tys. podpisów pod propozycją obywatelską;
- uproszczenie karty do zbierania podpisów poprzez zobowiązanie do wpisania zamiast pełnego adresu jedynie nazwy gminy i województwa;
- umieszczenie w wykazie obywateli, którzy udzielają poparcia inicjatywie ustawodawczej daty złożenia podpisu przez obywatela;
- podział sprawozdania finansowego z działalności komitetu na sprawozdanie wstępne i sprawozdanie końcowe;
- zobowiązanie Marszałka Sejmu do publikacji sprawozdań finansowych w Monitorze Polskim;
- po wniesieniu projektu ustawy do Marszałka Sejmu komitet miałby otrzymywać od Skarbu Państwa zwrot poniesionych kosztów do wysokości sześciokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw. Ponadto zaproponowano, aby Kancelaria Sejmu pokrywała koszty przejazdów i noclegów związanych z uczestnictwem członków komitetu w posiedzeniach Sejmu i Senatu oraz ich organów;
- przyznanie komitetowi prawa do wnoszenia poprawek lub wycofania projektu ustawy w terminie do zakończenia drugiego czytania;
- ustanowienie terminów na przeprowadzenie poszczególnych etapów procesu legislacyjnego;
- uniemożliwienie Sejmowi odrzucenia projektu ustawy w pierwszym czytaniu.

W uzasadnieniu do projektu opracowanego przez Komitet społeczny zaakcentowano, iż istniejące ramy prawne w niewystarczającym stopniu umożliwiają obywatelom korzystanie z konstytucyjnego prawa do wykonywania inicjatywy ustawodawczej. W konsekwencji obywatelska inicjatywa jest w dużej mierze iluzją efektywnego uczestnictwa wyborców w życiu publicznym. Jak podkreślił Rafał Górski – Prezes Zarządu Instytutu

Spraw Obywatelskich, inicjatywy ludowe „budują kapitał społeczny oraz tworzą przestrzeń do debaty publicznej na tematy, które są ważne z punktu widzenia jakości codziennego życia obywateli. Szczególnie istotne mogą być w obliczu kryzysu demokracji przedstawicielskiej, z jakim mamy obecnie do czynienia w Polsce. Obserwując zachowania decydentów, niejednokrotnie trudno oprzeć się wrażeniu, że zamiast służby mamy rządy. Zamiast dbałości o dobro wspólne jest troska o dobro partyjne. Zamiast pokory jest pycha”⁴⁵¹. W opinii organizacji obywatelskich, receptą na kryzys zaufania w Polsce ma być szersze stosowanie instrumentów demokracji bezpośredniej (semibezpośredniej).

„Obecne przepisy nie dają żadnych gwarancji, że Sejm zajmie się obywatelskim projektem ustawy (poza obowiązkowym pierwszym czytaniem – przyp. M.R.) oraz że prace nad nim zakończą się w określonym terminie”⁴⁵². Przygotowane propozycje zmian były zogniskowane wokół kilku zagadnień. Po pierwsze, zaproponowano ułatwienia na etapie poprzedzającym wniesienie projektu ustawy do Marszałka Sejmu, gdyż jak podkreślono w uzasadnieniu, „komitet tworzony przez obywateli jest podmiotem powoływanym *ad hoc* i nie ma rozbudowanej struktury i aparatu administracyjnego jakimi są np. Kancelarie Sejmu i Senatu RP (...). Brak zwolnienia inicjatorów projektów obywatelskich z obowiązku przeprowadzenia konsultacji, względnie uzyskania opinii (...) może powodować blokowanie oddolnych projektów”⁴⁵³. Po drugie, propozycja komitetu społecznego zmierzała w kierunku ograniczenia możliwości przetrzymywania inicjatyw ludowych przez wiele miesięcy (a nawet lat) w komisjach sejmowych. W tym celu określono terminy na przeprowadzenie pierwszego, drugiego i trzeciego czytania projektu ustawy. Ponadto w myśl omawianej propozycji Sejm utraciłby prawo odrzucenia inicjatywy obywatelskiej w pierwszym czytaniu. Trzecia kwestia to postulat, aby całkowicie uchylić obowiązywanie zasady dyskontynuacji prac parlamentu w odniesieniu do projektów obywatelskich. Zasadniczo druga i trzecia propozycja była zgodna z postulatami sformułowanymi w (omówionym wcześniej) projekcie senackim z 2008 roku.

Jak wskazano wcześniej, przedstawiciele środowiska naukowego także sformułowali postulaty, aby udoskonalić podstawy prawne obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Krzysztof Skotnicki oceniając aktualne rozwiązania zaakcentował, iż powinny zostać przyjęte ramy czasowe na procedowanie inicjatyw obywatelskich. „Praktyka dzisiejsza, gdy projekty ustaw wniesione przez grupę co najmniej 100 tysięcy obywateli nie są rozpatrywane przez Sejm i upadają z uwagi na koniec kadencji następczej po tej, w której zostały zgłoszone (...) podważa wiarę obywateli w sens angażowania się w życie publiczne. Gdy politykom nie starcza odwagi, by zająć się takim projektem i go odrzucić, gdy uważają go za zły czy niekorzystny dla społeczeństwa i państwa, konieczne staje się konstytucyjne narzucenie posłom reżimu prac nad obywatelskim projektem ustawy. Tylko tak będzie można zmusić Sejm do zajęcia się sprawami, które są istotne z punktu widzenia społeczeństwa, a nie ich interesów partyjnych”⁴⁵⁴.

⁴⁵¹ Cyt. za: A. Krzyżanowska, op. cit., s. B10.

⁴⁵² E. W. Radlińska, *Inicjatywa obywatelska musi zacząć działać*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 13 listopada 2012 roku, s. B10.

⁴⁵³ Projekt ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu..., op. cit.

⁴⁵⁴ *Ankieta...*, op. cit., s. 109.

Z kolei Andrzej Szymt zaproponował przyjęcie rozwiązania, dzięki któremu mogłoby dojść do rozpisania referendum w przedmiocie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. W rezultacie istniałaby sposobność uchwalania ustaw bezpośrednio przez suwerena, jednakże pod warunkiem, że wcześniejsze prace nad projektem nie zostałyby zakończone w trakcie dwóch kadencji parlamentu. Jak zaznaczył A. Szymt, umocnienie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej mogłoby nastąpić w wyniku przyjęcia regulacji, iż „jeśli do końca kadencji następnej po tej, w której projekt ustawy został zgłoszony, nie zostanie on w drodze parlamentarnej uchwalony, to na żądanie wnioskodawcy poddaje się tenże projekt pod referendum”⁴⁵⁵. Tak więc referendum nie odbywałoby się automatycznie po upływie dwóch kadencji parlamentu, lecz jego przeprowadzenie byłoby konsekwencją wystąpienia ze stosowanym żądaniem przez wnioskodawcę. W efekcie podmiot przedkładający obywatelską inicjatywę ustawodawczą uzyskałby, po spełnieniu określonych warunków, prawo do zainicjowania referendum ogólnokrajowego. W tym miejscu warto dodać, iż w obecnym stanie prawnym nie ma możliwości uchwalania ustaw w drodze referendum, gdyż przywołana forma udziału obywateli w życiu publicznym „ma w Polsce charakter instrumentu uzupełniającego zasadę przedstawicielskiej formy rządów i nie może zastępować parlamentu w podejmowaniu aktów i decyzji jemu przypisanych”⁴⁵⁶. Tym samym omówiona propozycja stanowiłaby jedyną ścieżkę przyjmowania „ustaw referendalnych”⁴⁵⁷.

W środowisku naukowym został sformułowany także postulat, aby zobowiązać Radę Ministrów do przedkładania kontrpropozycji wobec obywatelskich projektów ustaw. Jak wskazał Robert Alberski, „należałoby rozważyć zobowiązanie rządu do przedłożenia własnego, konkurencyjnego projektu ustawodawczego, dotyczącego problemów zawartych w projekcie obywatelskim”⁴⁵⁸.

Powyższa analiza skłania do wniosku, iż wielokrotnie był przedstawiany postulat, aby w odniesieniu do obywatelskich inicjatyw ustawodawczych nie była stosowana zasada dyskontynuacji prac parlamentu. W efekcie inicjatywy składane bezpośrednio przez suwerena, które nie zostałyby przyjęte lub odrzucone w postępowaniu legislacyjnym byłyby przekazywane do rozpatrzenia w ramach kolejnych kadencji Sejmu i Senatu. Wskazana sytuacja mogłaby trwać nawet kilkanaście czy kilkadziesiąt lat, co skutkowałoby tym, iż wiele inicjatyw obywatelskich nie przystawałoby do zmieniających się uwarunkowań społecznych czy gospodarczych. Z tego punktu widzenia omawiana propozycja wzbudza pewne obawy, jednakże można wskazać istotne argumenty uzasadniające wprowadzenie takiej zmiany. W tym zakresie warto przede wszystkim zaznaczyć, iż zniesienie zasady dyskontynuacji prac parlamentu byłoby pewną formą nacisku na przedstawicieli, aby w rozsądnym terminie zakończyli postępowanie ustawodawcze. Warto pamiętać, że obecnie wiele inicjatyw ludowych jest eliminowanych poprzez ich odkładanie po pierwszym czytaniu, co po upływie dwóch kadencji Sejmu jest równoznaczne z ich wygaśnięciem bez podjęcia rozstrzygnięcia merytorycznego.

⁴⁵⁵ Ibidem, s. 127.

⁴⁵⁶ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2002, s. 189.

⁴⁵⁷ L. Garlicki, *Referendum*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, cz. 2, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 6–7.

⁴⁵⁸ R. Alberski, op. cit., s. 236.

Całkowite zniesienie zasady dyskontynuacji prac parlamentu spowodowałoby bezskuteczność takiej strategii, a zatem posłowie odczuwaliby większą presję, aby podjąć konkretną decyzję odnośnie inicjatywy obywatelskiej.

Obywatele występujący z propozycją ustawodawczą czynią to motywowani chęcią wprowadzenia zmian w określonym obszarze funkcjonowania państwa. Warto pamiętać, iż zorganizowanie inicjatywy wymaga znacznych nakładów finansowych (komitet nie otrzymuje wsparcia ze strony budżetu państwa), jak również jest związane z koniecznością osobistego zaangażowania, co w szczególności odnosi się do osób tworzących komitet inicjatywy ustawodawczej. Wskazane okoliczności oczywiście nie muszą skutkować automatycznym przyjmowaniem wszystkich projektów przedkładanych bezpośrednio przez suwerena, jednakże powinny być wystarczającą przesłanką, aby przedstawiciele rozpatrywali przedmiotowe inicjatywy w rozsądnym terminie. Dlatego też warto rozważyć pojawiające się propozycje, aby ustanowić ramy czasowe na przeprowadzenie poszczególnych etapów postępowania legislacyjnego w zakresie prac nad obywatelską inicjatywą ustawodawczą. Wydaje się również, iż obywatele powinni mieć możliwość wszechstronnego przedstawiania swoich propozycji, co jest znacznie utrudnione w sytuacji, gdy projekty obywatelskie są odrzucane w czasie I czytania. W związku z tym dobrym rozwiązaniem byłaby akceptacja postulatu, aby nie odrzucać wniosków składanych bezpośrednio przez suwerena na tym etapie procesu legislacyjnego.

4. PODSUMOWANIE

Obywatelska inicjatywa ustawodawcza daje szansę zwiększenia zaangażowania zwykłych wyborców w proces stanowienia prawa. Podstawy prawne omawianej instytucji demokracji bezpośredniej (semibezpośredniej) zapewne mogłyby być przychylniejsze dla komitetów obywatelskich. Jednakże nawet udoskonalenie rozwiązań prawnych może okazać się mało skuteczne, jeśli nie zmieni się podejście posłów do inicjatywy ludowej. Przedstawiciele powinni przez cały czas mieć na uwadze art. 4 ustawy zasadniczej, który wyraźnie stanowi, iż „władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu”⁴⁵⁹. Przyjęta zasada naczelna zobowiązuje przedstawicieli do szczególnej rozwagi i namysłu podczas rozpatrywania inicjatyw obywatelskich. Jeśli wyborcy pod wpływem obserwacji praktyki parlamentarnej dojdą do wniosku (o ile już to się nie stało), iż chodzi tylko o piękne słowa, można być niemal pewnym, że pozostaną biernymi obserwatorami. W tym kontekście bardzo wymownie brzmią słowa Krzysztofa Skotnickiego, który odnosząc się do konstytucyjnej regulacji instytucji demokracji bezpośredniej postawił pytanie, jak ma się deklarowana przez polityków „walka o zbudowanie społeczeństwa obywatelskiego, do sytuacji, gdy jednocześnie czynią wiele, aby nie dopuścić do aktywizacji obywateli w podstawowych nieraz kwestiach dla państwa czy regionu i jego mieszkańców”⁴⁶⁰.

⁴⁵⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej..., op. cit., art. 4, ust. 1.

⁴⁶⁰ *Ankieta...*, op. cit., s. 108.

Społeczeństwo, aby się zaangażować potrzebuje mechanizmów, które będą mu służyć i przynosić realne zmiany w codziennym życiu. Jeżeli ludzie „uświadamiają sobie, że wielokrotnie podejmowane przez nich działania nie zmieniają niedogodnej dla nich sytuacji, popadają w bezradność wyrażającą się zaniechaniem jakiejkolwiek aktywności, gdyż nie wierzą, by mogli wpłynąć na poprawę stanu rzeczy, nabierają przekonania o bezsensowności angażowania swoich sił, stają się apatyczni i niezdolni do nauki bardziej adekwatnych zachowań. Zatem osoby, które mają poczucie utraty kontroli (...), czy to osobistej, czy też żywią przekonanie, że w ogóle nie da się wystarczająco kontrolować sytuacji politycznej, społecznej i gospodarczej, nie będą aktywnie włączać się w procedury demokracji bezpośredniej (...). To że stosunkowo dobrze sprawdza się w mniejszych społecznościach (kantonach, miastach) wynika z większego poczucia wpływu na rozstrzygane tą drogą problemy (w tym, co lokalne łatwiej zauważyć zależności, a własny głos nie ginie w milionach innych), ale nie oznacza powodzenia tej procedury w skali szerszej”⁴⁶¹.

W kontekście wyżej przytoczonych uwag natury psychologicznej bardzo pesymistycznie brzmi wypowiedź Andrzeja Michałowskiego z kancelarii Michałowski-Stefański, który podkreślił, iż traktował obywatelską inicjatywę jako ważny instrument w praktyce funkcjonowania państwa demokratycznego, jednakże tylko „do czasu przykrego doświadczenia udziału w olbrzymim wysiłku zebrania stu tysięcy podpisów w terminie trzech miesięcy w sprawie powrotu do ojczyzny Polaków ze Wschodu. Wydawałoby się, że zarówno idea, jak i spełnienie wymagań musi być docenione, a po stronie ustawodawcy powstanie zobowiązanie do wypełnienia woli publicznej. Tymczasem ustawodawca nic sobie z tego nie robi”⁴⁶². Wskazana sytuacja powoduje zniechęcenie obywateli do wspólnego wysiłku, co jest niepokojące, gdyż tylko zaangażowanie mieszkańców w sprawy publiczne stwarza szanse na rozwój kapitału społecznego i w konsekwencji społeczeństwa obywatelskiego jako niezbędnego komponentu współczesnej demokracji.

⁴⁶¹ A. Gałkowska, S. Gałkowski, op. cit., s. 41–42. Zob. również: F. Försterling, *Atrybucje. Podstawowe teorie, badania i zastosowanie*, Gdańsk 2005, s. 131–136.

⁴⁶² Cyt. za: A. Krzyżanowska, op. cit., s. B10.

Rozdział III

PRAKTYKA OBYWATELSKIEJ INICJATYWY USTAWODAWCZEJ OD III DO VII KADENCJI SEJMU RP

1. SKUTECZNIE WNIESIONE PROJEKTY USTAW

1.1. Projekty złożone w trakcie III kadencji Sejmu

Pierwszy obywatelski projekt ustawy – o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, wpłynął do Sejmu 4 października 1999 roku⁴⁶³. Przedmiotowy projekt został przygotowany przez środowisko leśników i był popierany przez NSZZ „Solidarność”.

Zgodnie z propozycją obywatelską, zasoby naturalne miały stanowić własność Skarbu Państwa i nie miały podlegać prywatyzacji oraz reprivatyzacji w naturze. Autorzy projektu zaproponowali, aby do zasobów naturalnych o strategicznym charakterze zaliczyć: lasy państwowe, złoża kopalin w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 roku – Prawo geologiczne i górnicze⁴⁶⁴, wody podziemne oraz wody w ciekach i zbiornikach stanowiących własność Skarbu Państwa oraz polską część akwenu Morza Bałtyckiego, zasoby parków narodowych⁴⁶⁵. Ponadto intencją wnioskodawców było, aby gospodarowanie zasobami naturalnymi było „prowadzone zgodnie z zasadami ekorozwoju w interesie dobra ogólnonarodowego”⁴⁶⁶.

Proces legislacyjny dotyczący omawianego projektu był dla posłów okazją do wskazania roli obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w tworzonym ładzie ustrojowym. „Wprawdzie podpisy 129 tys. obywateli mają tę samą rangę co podpisy 15 posłów, ale te podpisy winny dla nas mieć wartość szczególną” – podkreślił w czasie rozpatrywania propozycji obywatelskiej poseł S. Żelichowski⁴⁶⁷. Zacytowane słowa świadczą o uznaniu dla wysiłku obywateli, którzy dzięki swojej aktywności doprowadzili do przedłożenia projektu ustawy. Ostatecznie efektem procesu legislacyjnego

⁴⁶³ Druk nr 1455, Sejm III kadencji.

⁴⁶⁴ Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze, Dz. U. 1994, Nr 27, poz. 96, z późn. zm.

⁴⁶⁵ Druk nr 1455..., op. cit.

⁴⁶⁶ Ibidem.

⁴⁶⁷ Sprawozdanie Stenograficzne z 64. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej III kadencji w dniach 17, 18, 19 i 20 listopada 1999 roku, Warszawa 1999, s. 12.

było uchwalenie ustawy z dnia 6 lipca 2001 roku o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju⁴⁶⁸.

W nawiązaniu do powyższych uwag o roli obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej warto dodać spostrzeżenie sformułowane przez E. Tkaczyk, która słusznie podkreśliła, iż przywołana forma inicjatywy ludowej „ma szczególne znaczenie socjologiczne, czym innym jest bowiem w odbiorze społecznym skorzystanie z prawa inicjatywy ustawodawczej przez inne uprawnione podmioty, a czym innym przez samych obywateli. Z punktu widzenia prawnego różnicy nie ma, aczkolwiek uzyskanie poparcia 100 tysięcy wyborców może stanowić element nacisku politycznego na parlament, przemawiający za akceptacją projektu”⁴⁶⁹.

Intencją wnioskodawców kolejnego projektu było ustanowienie Fundacji Edukacji Narodowej, aby stworzyć instrument do wyrównywania „szans edukacyjnych dzieci i młodzieży, pochodzących z rodzin niezamożnych, ze szczególnym uwzględnieniem dzieci zamieszkujących wsie oraz małe miasta”⁴⁷⁰. Tym samym inicjatorzy zaproponowali rozwiązanie (przynajmniej częściowe) istotnego problemu społecznego, a mianowicie utrudnionego dostępu młodzieży z rodzin niezamożnych do edukacji, co w szczególności dotyczyło edukacji na poziomie szkoły wyższej. Jak podkreślono w uzasadnieniu, „tylko wspólna inwestycja w kształcenie przyszłych pokoleń młodych Polaków jest niezbędnym warunkiem rozwoju naszego kraju. Bez radykalnego wyrównania szans oświatowych nie uda się nadrobić dystansu dzielącego Polskę od innych krajów członkowskich Unii Europejskiej”⁴⁷¹.

Pełnomocnik Komitetu w trakcie I czytania projektu ustawy zaznaczył, iż inicjatywa ma charakter obywatelski, jednakże „została ona wsparta merytorycznie i organizacyjnie przez Unię Wolności”⁴⁷². Późniejsza praktyka potwierdziła pierwsze doświadczenia, iż skuteczne złożenie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej zazwyczaj jest niemożliwe bez uzyskania wsparcia ze strony zorganizowanego podmiotu, takiego jak partia polityczna czy związek zawodowy.

Prace sejmowe dotyczące propozycji ustanowienia Fundacji Edukacji Narodowej zakończyły się uchwaleniem ustawy, jednakże Senat wniósł o jej odrzucenie⁴⁷³. Do zakończenia III kadencji Sejmu posłowie nie rozpatrzyli stanowiska Senatu, w związku z tym doszło do zakończenia procesu legislacyjnego. Co istotne, Sejm kolejnej kadencji nie powrócił do procedowania omawianej inicjatywy, gdyż po zakończeniu etapu sejmowego procesu ustawodawczego nie obowiązuje ochrona projektów obywatelskich przed działaniem zasady dyskontynuacji prac parlamentu⁴⁷⁴.

W trakcie III kadencji Sejmu skutecznie zostały złożone jeszcze 3 projekty obywatelskie. Pierwszy z nich, przygotowany przez Związek Nauczycielstwa Polskiego do-

⁴⁶⁸ Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, Dz. U. 2001, Nr 97, poz. 1051, z późn. zm.

⁴⁶⁹ E. Tkaczyk, op. cit., s. 229.

⁴⁷⁰ Druk nr 2397, Sejm III kadencji.

⁴⁷¹ Ibidem.

⁴⁷² Sprawozdanie Stenograficzne z 97. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej III kadencji w dniach 10 i 11 stycznia 2001 roku, Warszawa 2001, s. 200.

⁴⁷³ Druk nr 3373, Sejm III kadencji.

⁴⁷⁴ Szerzej przedmiotowa problematyka została przybliżona w rozdziale II niniejszego opracowania.

tyczył sposobu ustalania wynagrodzeń nauczycieli. Zgodnie z propozycją, wszystkie elementy składające się na wynagrodzenie tej grupy zawodowej miały być ustalane na szczeblu centralnym. Wskazany postulat był wyrazem sprzeciwu wobec wcześniej ustanowionego rozwiązania, zgodnie z którym niektóre elementy wynagrodzenia nauczycieli były kształtowane przez jednostki samorządu terytorialnego. „Uzależnienie wynagrodzenia nauczyciela od sytuacji finansowej organu samorządowego narusza wszelkie zasady współżycia społecznego, gdyż nauczyciele o tych samych kwalifikacjach, stażu, osiągnięciach, pracujący w analogicznych warunkach otrzymują drastycznie zróżnicowane wynagrodzenie na terenie kraju. Powyższe pozostaje niewątpliwie w sprzeczności z konstytucyjnie zagwarantowanymi zasadami państwa prawnego, urzeczywistniającymi zasady sprawiedliwości społecznej” – podkreślili wnioskodawcy w uzasadnieniu do projektu ustawy⁴⁷⁵. Proces legislacyjny dotyczący przedmiotowej propozycji zakończył się uchwaleniem ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 roku o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela⁴⁷⁶.

Tak więc pierwsze inicjatywy obywatelskie, które wpłynęły do Marszałka Sejmu spotkały się z uznaniem posłów, choć ostatecznie nie wszystkie stały się obowiązującym prawem. Postępowanie ustawodawcze dotyczące dwóch ostatnich propozycji złożonych bezpośrednio przez suwerena w trakcie III kadencji Sejmu nie zakończyło się po myśli wnioskodawców, a zatem nie doszło do uchwalenia ustaw (przedmiotowe projekty uległy dyskontynuacji wraz z upływem IV kadencji Sejmu). Pierwsza z tych inicjatyw dotyczyła sposobu ustalania wysokości zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych⁴⁷⁷. Została ona opracowana pod auspicjami Porozumienia Stowarzyszeń Emerytów i Rencistów oraz Związków Zawodowych Służb Mundurowych RP, co znalazło odzwierciedlenie w nazwie komitetu inicjatywy ustawodawczej. Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, iż jest to niezgodne z prawem, gdyż „sugeruje, że podmiotem wnoszącym inicjatywę obywatelską jest wymienione Porozumienie”. Tymczasem „art. 118 ust. 2 Konstytucji przyznaje prawo inicjatywy ustawodawczej obywatelom (osobom fizycznym), a nie innym podmiotom prawa (np. organizacjom społecznym i samorządowym, stowarzyszeniom, związkom zawodowym, partiom politycznym). W związku z tym nazwa komitetu inicjatywy ustawodawczej nie powinna zawierać określeń wskazujących na inny niż grupa obywateli podmiot występujący z inicjatywą”⁴⁷⁸.

Ostatni projekt obywatelski złożony w trakcie III kadencji Sejmu dotyczył ustanowienia zakazu promowania przemocy w środkach masowego przekazu. Inicjatywa została podjęta „przez matki zaniepokojone coraz większą brutalizacją przekazów medialnych skierowanych do dzieci i młodzieży”⁴⁷⁹. Biuro Główne Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej znajdowało się w Przemyślu, natomiast biura zamiejscowe w Kra-

⁴⁷⁵ Druk nr 2803, Sejm III kadencji; Druk nr 30, Sejm IV kadencji.

⁴⁷⁶ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela, Dz. U. 2001, Nr 128, poz. 1404, z późn. zm.

⁴⁷⁷ Druk nr 2804, Sejm III kadencji.

⁴⁷⁸ Pismo Marszałka Sejmu RP z dnia 24 listopada 2000 r. skierowane do Pełnomocnika Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej (materiał powielony w Kancelarii Sejmu – w posiadaniu autora).

⁴⁷⁹ Druk nr 2918, Sejm III kadencji.

kwie, Poznaniu, Warszawie i Ożarowie Mazowieckim. Podpisy pod projektem były zbierane w wielu miejscach (m.in. w przedszkolach i szkołach), jak również „poprzez struktury różnych fundacji, organizacji i stowarzyszeń, na przykład: Fundacji Rozwoju Komunikacji Społecznej, Federacji Ruchów Obrony Życia czy Młodzieżowej Agencji Harcerskiej”⁴⁸⁰.

Wnioskodawcy w uzasadnieniu do propozycji wskazali, iż „aktualne unormowania prawne w zakresie ochrony dzieci i młodzieży przed przemocą pokazywaną w środkach masowego przekazu nie są wystarczające”⁴⁸¹. Jak wspomniano wcześniej, ostatecznie podjęte prace legislacyjne nie doprowadziły do przyjęcia ustawy. Warto zwrócić uwagę, iż procedowanie omawianego projektu ujawniło pewną słabość regulacji przyjętych w ustawie o wykonywaniu inicjatywy w zakresie dotyczącym ograniczenia działania zasady dyskontynuacji prac parlamentu. W zasygnalizowanym zakresie należy przypomnieć, że obywatelski „projekt ustawy, w stosunku do którego postępowanie ustawodawcze nie zostało zakończone w trakcie kadencji Sejmu, w której został wniesiony, jest rozpatrywany przez Sejm następnej kadencji bez potrzeby ponownego wniesienia projektu ustawy”⁴⁸². Projekt o zakazie promowania przemocy w środkach masowego przekazu wpłynął do Sejmu 14 sierpnia 2001 roku, a zatem pod koniec III kadencji Sejmu. Dlatego też w tym okresie działania Sejmu nie przeprowadzono żadnych etapów ścieżki legislacyjnej (poza nadaniem numeru druku). Pierwsze czytanie odbyło się dopiero w IV kadencji Sejmu, po czym projekt ustawy został skierowany do komisji sejmowych⁴⁸³. Dalsze prace były kontynuowane w komisjach, jednak upływ IV kadencji Sejmu spowodował, iż projekt uległ dyskontynuacji. Tym samym okazało się, że pomimo ustanowionej ochrony propozycji obywatelskich w stosunku do omawianej inicjatywy prace merytoryczne były prowadzone tylko w trakcie jednej kadencji Sejmu. Na przedmiotowy problem zwrócił uwagę Janusz Kochanowski, który zaproponował, aby ochrona projektów obywatelskich przed działaniem zasady dyskontynuacji obejmowała dwie pełne kadencje parlamentu⁴⁸⁴.

Tak więc do Sejmu III kadencji komitety obywatelskie skutecznie złożyły 5 projektów ustaw. Dla pełnego obrazu należy zaznaczyć, iż w istocie suweren mógł bezpośrednio przedkładać swoje propozycje tylko przez pół kadencji, gdyż ustawa o wykonywaniu inicjatywy weszła w życie w sierpniu 1999 roku. Prace legislacyjne zakończyły się przyjęciem przez Sejm 3 ustaw, jednakże w stosunku do jednej z nich (o ustanowieniu Fundacji Edukacji Narodowej) nie dokończono ścieżki ustawodawczej, a zatem inicjatywa uległa dyskontynuacji wraz z zakończeniem III kadencji Sejmu. Tym samym w analizowanym okresie doszło do pomyślnego zakończenia trybu legislacyjnego w odniesieniu do dwóch projektów obywatelskich. Pierwszy z nich dotyczył zachowania narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, natomiast autorzy drugiej inicjatywy zaproponowali zmiany w ustawie – Karta Nauczyciela.

⁴⁸⁰ Ibidem.

⁴⁸¹ Ibidem.

⁴⁸² Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r..., op. cit., art. 4, ust. 3.

⁴⁸³ Druk nr 4, Sejm IV kadencji.

⁴⁸⁴ Szerzej przedmiotowa problematyka została przybliżona w rozdziale II niniejszego opracowania.

1.2. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze złożone w trakcie IV i V kadencji Sejmu

W trakcie IV kadencji Sejmu komitety obywatelskie skutecznie przedłożyły 11 projektów ustaw. Warto zwrócić uwagę, iż była to pierwsza pełna kadencja, podczas której obywatele mogli występować z inicjatywami ustawodawczymi. Z kolei do Sejmu kolejnej kadencji (2005–2007) została złożona tylko jedna nowa propozycja obywatelska. Tym samym w niniejszym punkcie analizie poddano 12 inicjatyw, które wpłynęły do Marszałka Sejmu w okresie dwóch kolejnych kadencji parlamentu.

Pierwszy komitet zaproponował wprowadzenie zmian w dwóch ustawach, aby w konsekwencji przywrócić stan prawny, zgodnie z którym możliwy był import odzieży używanej niesortowanej⁴⁸⁵. Działania zmierzające do osiągnięcia wskazanego celu zostały zainicjowane przez Krajową Izbę Gospodarczą Tekstylnych Surowców Wtórnych. „W całym kraju jest około 15 tysięcy sklepów z odzieżą używaną (...). Zwykle handlują odzieżą, która jest sortowana w Polsce, bo tak jest taniej. Sprowadzanie tylko odzieży sortowanej oznacza, że klienci zapłacą za nią dwa razy drożej” – zaznaczyła Ewa Metelska-Świat, przedstawicielka Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej⁴⁸⁶. Propozycja obywatelska na etapie prac sejmowych była rozpatrywana wspólnie z projektem złożonym przez grupę posłów⁴⁸⁷. W efekcie przeprowadzonego procesu legislacyjnego doszło do uchwalenia ustawy z dnia 18 lipca 2002 roku o zmianie ustawy o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw⁴⁸⁸.

Obywatelski projekt ustawy – Kodeks karny został przygotowany przez polityków Prawa i Sprawiedliwości, którzy zebrali pod inicjatywą ponad 120 tysięcy podpisów poparcia. „Obywatele Rzeczypospolitej Polskiej, udzielając tak dużego poparcia dla projektu Kodeksu karnego, przygotowanego przez Prawo i Sprawiedliwość, wyrazili stanowcze wotum nieufności wobec liberalnej polityki karnej realizowanej przez dotychczasowe rządy” – zaakcentował w trakcie prac sejmowych przedstawiciel PiS-u⁴⁸⁹. Intencją wnioskodawców było uchwalenie nowego aktu prawnego, w efekcie czego utraciłaby moc obowiązującą ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks karny⁴⁹⁰. Jak wyjaśnił przedstawiciel Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej, „projekt Kodeksu karnego w sposób zasadniczy przewiduje zaostrenie zasad odpowiedzialności karnej nie tylko przez obostrzenie sankcji znajdujących się w części szczególnej, ale także przez istotne zmiany w części ogólnej Kodeksu karnego w zakresie odpowiedzialności karnej, kar czy też zasad wymiaru kary”⁴⁹¹. Prace legislacyjne prowadzone w odnie-

⁴⁸⁵ Druk nr 579, Sejm IV kadencji.

⁴⁸⁶ *Zmierzch lumpeksów*, <http://lodz.naszemiasto.pl/archiwum/zmierzch-lumpeksow,350384,art,t,id,tm.html> (13.02.2016).

⁴⁸⁷ Druk nr 468, Sejm IV kadencji.

⁴⁸⁸ Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o zmianie ustawy o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. 2002, Nr 143, poz. 1196.

⁴⁸⁹ Sprawozdanie Stenograficzne z 15. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej V kadencji w dniu 7 kwietnia 2006 roku (czwarty dzień obrad), Warszawa 2006, s. 292.

⁴⁹⁰ Druk nr 775, Sejm IV kadencji.

⁴⁹¹ Sprawozdanie Stenograficzne z 15. posiedzenia..., op. cit., s. 290.

sieniu do przedmiotowego projektu w trakcie IV i V kadencji Sejmu⁴⁹² nie zakończyły się uchwaleniem ustawy.

Z inicjatywy Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Pielęgniarek i Położnych został opracowany i przedłożony do Marszałka Sejmu projekt, który przewidywał wprowadzenie dwóch zmian w ustawie z dnia 5 lipca 1996 roku o zawodach pielęgniarki i położnej⁴⁹³. Pierwsza propozycja dotyczyła możliwości uzyskania uprawnień emerytalnych po 30. latach pracy. „Pielęgniarki i położne mające trzydziestoletni okres zatrudnienia mogą, po rozwiązaniu na swój wniosek stosunku pracy, przejść na emeryturę”⁴⁹⁴. Druga zmiana miała dotyczyć ustalenia minimalnego wynagrodzenia zasadniczego pielęgniarek i położnych. W uzasadnieniu do projektu ustawy zaakcentowano, iż „pielęgniarki i położne jako zawody o szczególnej randze społecznej są od lat wynagradzane na nieodpowiednim poziomie do zakresu pracy, obowiązków i roli jaką pełnią na rzecz obywateli Rzeczypospolitej Polskiej”⁴⁹⁵. Proces ustawodawczy dotyczący przedmiotowej inicjatywy został przeprowadzony w trakcie dwóch kolejnych kadencji Sejmu⁴⁹⁶, jednakże posłowie nie podjęli ostatecznej decyzji odnośnie losów projektu, stąd też uległ on dyskontynuacji.

Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu zakładał „przywrócenie stanu prawnego obowiązującego do dnia 31 grudnia 2001 roku”⁴⁹⁷. Wnioskodawcy zaproponowali ponowne wprowadzenie do ustawodawstwa zasiłku przedemerytalnego, jak również podniesienie wysokości świadczeń przedemerytalnych. W uzasadnieniu do projektu ustawy zwrócono uwagę, iż w Polsce nie funkcjonują ubezpieczenia od utraty pracy. „Stąd też zasiłki przedemerytalne i świadczenia były i powinny być stałą formą pomocy państwa dla pracowników zwalnianych z pracy do chwili wdrożenia obowiązkowego ubezpieczenia od ryzyka bezrobocia”⁴⁹⁸.

Powyższa propozycja została przygotowana przez NSZZ „Solidarność” na podstawie uchwały Komisji Krajowej nr 136/02, natomiast „w zbieranie podpisów włączyły się inne organizacje związkowe, również OPZZ, liczne środowiska pracownicze, a także ugrupowania polityczne wrażliwe na problemy społeczne” – podkreśliła Ewa Tomaszewska, przedstawicielka Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej⁴⁹⁹. Inicjatywa obywatelska była procedowana wspólnie z rządowym projektem ustawy o świadczeniach przedemerytalnych, który był oparty na innych założeniach jak propozycja złożona w trybie inicjatywy ludowej. Celem propozycji rządowej było „przywrócenie pierwotnej roli systemu świadczeń przedemerytalnych, służących osobom w najtrudniejszej sytuacji, a niebędącym remedium na wszelkie problemy restrukturyzacji

⁴⁹² Druk nr 430, Sejm V kadencji.

⁴⁹³ Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o zawodach pielęgniarki i położnej, Dz. U. 1996, Nr 91, poz. 410, z późn. zm.

⁴⁹⁴ Druk nr 1576, Sejm IV kadencji.

⁴⁹⁵ Ibidem.

⁴⁹⁶ Druk nr 197, Sejm V kadencji.

⁴⁹⁷ Druk nr 1768, Sejm IV kadencji.

⁴⁹⁸ Ibidem.

⁴⁹⁹ Zob. szerzej: Sprawozdanie Stenograficzne z 54. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej IV kadencji w dniach 28, 29 i 30 lipca 2003 roku, Warszawa 2003, s. 221–222.

zatrudnienia. Dotychczasowa polityka obniżania kryteriów wieku i stażu uprawniającego do świadczeń doprowadziła (...) do dezaktywizacji zawodowej ponad 0,5 mln osób będących w okresie nawet do 15 lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego⁵⁰⁰. W efekcie przeprowadzonego procesu legislacyjnego doszło do uchwalenia ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 roku o świadczeniach przedemerytalnych⁵⁰¹. Tym samym można przyjąć założenie, że inicjatywa obywatelska zakończyła się sukcesem, gdyż doszło do przyjęcia aktu prawnego. Jednakże szczegółowa analiza uchwalonej ustawy pokazuje, iż przyjęte rozwiązania w sposób istotny odbiegały od założeń projektu obywatelskiego. Jak zaakcentował Janusz Śniadek, „to, co zostało ostatecznie uchwalone, zupełnie nie odpowiadało naszym postulatom”⁵⁰². Omówiony przykład obrazuje istotną słabość ustanowionego w Polsce modelu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Okazuje się bowiem, iż nawet akceptacja przedłożonej propozycji obywatelskiej nie musi oznaczać realizacji celów komitetu inicjatywy ustawodawczej.

Inicjatywy obywatelskie znacznie różnią się pod względem zakresu zaproponowanych regulacji prawnych. Kolejna propozycja była bardzo obszerna i zawierała postulat znowelizowania trzech ustaw dotyczących m.in. zawodu aptekarza. Celem inicjatorów procesu legislacyjnego była zmiana następujących aktów prawnych:

- ustawy z dnia 6 września 2001 roku – Prawo farmaceutyczne⁵⁰³;
- ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 roku o izbach aptekarskich⁵⁰⁴;
- ustawy z dnia 6 września 2001 roku Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo farmaceutyczne, ustawę o wyrobach medycznych oraz ustawę o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych⁵⁰⁵.

Powyższa propozycja została zainicjowana i przeprowadzona przez samorząd zawodu aptekarskiego. Projekt przewidywał wprowadzenie szeregu zmian do obowiązującego porządku prawnego, wśród których znajdował się postulat, aby zarezerwować możliwość prowadzenia aptek tylko dla aptekarzy. Stosowny przepis ustawy – Prawo farmaceutyczne miał otrzymać następujące brzmienie: „Zezwolenie na prowadzenie apteki może otrzymać: aptekarz, spółka partnerska aptekarzy, spółka jawna aptekarzy, spółka jawna aptekarza i innej osoby fizycznej, jeżeli w umowie spółki powierzono aptekarzowi prowadzenie spraw spółki”⁵⁰⁶. Wnioskodawcy w uzasadnieniu postulatu „apteka dla aptekarza” powołali się na rozwiązania prawne funkcjonujące w kilkunastu państwach Unii Europejskiej, gdzie „prowadzenie apteki możliwe jest wyłącznie przez aptekarza, podczas gdy obecnie obowiązujące Prawo farmaceutyczne umożli-

⁵⁰⁰ Druk nr 2420, Sejm IV kadencji.

⁵⁰¹ Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych, Dz. U. 2004, Nr 120, poz. 1252, z późn. zm.

⁵⁰² Cyt. za: E. Olczyk, op. cit., s. 4.

⁵⁰³ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne, Dz. U. 2001, Nr 126, poz. 1381, z późn. zm.

⁵⁰⁴ Ustawa z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich, t.j. Dz. U. 2003, Nr 9, poz. 108, z późn. zm.

⁵⁰⁵ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo farmaceutyczne, ustawę o wyrobach medycznych oraz ustawę o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych, Dz. U. 2001, Nr 126, poz. 1382, z późn. zm.

⁵⁰⁶ Druk nr 2088, Sejm IV kadencji.

wia posiadanie apteki w Polsce każdemu obywatelowi i podmiotowi gospodarczemu państwa członkowskiego Unii Europejskiej, pomimo braku takich uprawnień w jego państwie oraz każdemu podmiotowi gospodarczemu zarówno z obszaru państw Unii jak i reszty świata⁵⁰⁷.

Inicjatywa obywatelska „apteka dla aptekarza” była rozpatrywana wspólnie z rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne oraz ustawy o zawodzie lekarza⁵⁰⁸. Proces legislacyjny zakończył się przyjęciem ustawy⁵⁰⁹, jednakże jej założenia znacznie odbiegały od intencji komitetu obywatelskiego. Jak podkreślono w komunikacie zamieszczonym na stronie internetowej Naczelnej Izby Aptekarskiej, „zdecydowana większość zapisów proponowanych w inicjatywie obywatelskiej została odrzucona przez posłów”⁵¹⁰.

Z dniem 1 stycznia 1999 roku wprowadzono w Polsce zasadniczy trójstopniowy podział terytorialny państwa. „Jednostkami zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa są: gminy, powiaty i województwa”⁵¹¹. W efekcie długotrwałych prac ostatecznie przyjęto, iż terytorium Polski zostanie podzielone na 16 województw. Przedmiotowa kwestia od samego początku wywoływała niezadowolenie części mieszkańców, jak również osób zaangażowanych politycznie, gdyż była związana z utratą statusu miasta wojewódzkiego przez szereg miejscowości. W tym kontekście należy postrzegać kolejną propozycję obywatelską, która zakładała utworzenie z dniem 1 stycznia 2005 roku województwa środkowopomorskiego⁵¹². Przedmiotowy projekt został przedłożony z inicjatywy Stowarzyszenia Pomorza Środkowego – Integracja dla Rozwoju. Przywołane Stowarzyszenie zostało utworzone w 2000 roku, aby podjąć działania mające na celu „utworzenie na terenie Pomorza Środkowego siedemnastego województwa”⁵¹³.

Projekt przewidujący powołanie województwa środkowopomorskiego został rozpatrzony przez Sejm IV i V kadencji⁵¹⁴. W każdym przypadku podjęte prace legislacyjne objęły tylko I czytanie projektu ustawy i przesłanie do właściwych komisji sejmowych. W związku z tym po upływie V kadencji Sejmu propozycja uległa dyskontynuacji, jednakże z takim stanem rzeczy nie zgadzał się pełnomocnik Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej. W przedstawionej argumentacji powoływał się na fakt skrócenia V kadencji Sejmu, co skutkowało tym, iż nie było czasu na przeprowadze-

⁵⁰⁷ Ibidem.

⁵⁰⁸ Druk nr 2633, Sejm IV kadencji.

⁵⁰⁹ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne, ustawy o zawodzie lekarza oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo farmaceutyczne, ustawę o wyrobach medycznych oraz ustawę o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych, Dz. U. 2004, Nr 92, poz. 882.

⁵¹⁰ Komunikat Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej nr 29, www.nia.org.pl/news/93/1/komunikat-kiu.html (18.02.2016).

⁵¹¹ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz. U. 1998, Nr 96, poz. 603, z późn. zm., art. 1, ust. 2.

⁵¹² Druk nr 2491, Sejm IV kadencji.

⁵¹³ E. Żuber, *Województwo Środkowopomorskie. Dlaczego być powinno?*, cz. I: *Przesłanki historyczne i społeczne, ekonomiczne i prawne*, Koszalin 2010, s. 166.

⁵¹⁴ Druk nr 174, 174-A, Sejm V kadencji.

nie pełnej ścieżki legislacyjnej. W związku z tym pełnomocnik Komitetu w piśmie skierowanym do Marszałka Sejmu VI kadencji postulował, aby projekt ponownie stał się przedmiotem prac parlamentu. „Sejm V kadencji ze względu na (...) skrócenie kadencji o dwa lata, nie dał szans sobie i obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej na sfinalizowanie sprawy. Problematyka zawarta w projekcie ustawy (...) jest nadal aktualna i wymaga ostatecznego rozpatrzenia przez Sejm RP VI kadencji. Nie można i nie wolno tylko literalnie interpretować regulacji prawnej z 1999 roku zamykając drogę obywatelskiej inicjatywie i pozostawiając ją nie rozpatrzoną z własnej winy Sejmu a nie obywateli”⁵¹⁵.

Marszałek Sejmu odmówił realizacji postulatu przedstawionego przez pełnomocnika Komitetu, a zatem nie wprowadził obywatelskiego projektu o utworzeniu województwa środkowopomorskiego pod obrady Sejmu VI kadencji, powołując się na treść art. 4 ust. 3 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. Jak zaznaczył marszałek, prawidłowa wykładnia przywołanego przepisu prowadzi do wniosku, iż wyjątek od zasady dyskontynuacji prac parlamentu ma charakter ograniczony. „Tym samym proces ustawodawczy obywatelskiego projektu ulega – zgodnie z zasadą dyskontynuacji – zamknięciu wraz z końcem kadencji następującej bezpośrednio po kadencji, w której projekt taki został wniesiony”⁵¹⁶.

Kolejny projekt obywatelski zakładał powołanie funduszu alimentacyjnego będącego w dyspozycji gminy, aby stworzyć warunki do wypłaty „świadczeń pieniężnych dla osób, które znajdują się w trudnej sytuacji materialnej z powodu niemożności wyegzekwowania należnych im alimentów”⁵¹⁷. Przedmiotowa propozycja powstała w reakcji na uchylene z dniem 1 maja 2004 roku ustawy z dnia 18 lipca 1974 roku o funduszu alimentacyjnym⁵¹⁸. Tak więc projekt ustawy przedłożony w trybie inicjatywy ludowej był wyrazem sprzeciwu wobec działań ustawodawcy, który przyjmując nowe regulacje prawne naruszył interesy określonej grupy obywateli. W tym miejscu warto zaakcentować, iż podobne przesłanki spowodowały wystąpienie z inicjatywą zakładającą utworzenie województwa środkowopomorskiego.

Ustawodawca, podejmując decyzję o likwidacji funduszu alimentacyjnego, ustanowił nowy rodzaj świadczenia, a mianowicie dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka. Wskazany dodatek, w wysokości 170 zł na dziecko, przysługiwał „matce lub ojcu, opiekunowi faktycznemu dziecka albo opiekunowi prawnemu dziecka”⁵¹⁹. Przyjęte rozwiązanie wywołało sprzeciw beneficjentów zlikwidowanego funduszu alimentacyjnego m.in. z uwagi na niską kwotę nowego świadczenia. W konsekwencji doszło do powołania stowarzyszenia Zagrożeni Likwidacją Funduszu Alimentacyjnego, aby wspomóc osoby niemogące „wyegzekwować należnych im świadczeń alimentacyjnych od osób zobowiązanych do nich prawomocnymi

⁵¹⁵ E. Żuber, op. cit., s. 180–181.

⁵¹⁶ Ibidem, s. 187.

⁵¹⁷ Druk nr 3392, Sejm IV kadencji.

⁵¹⁸ Ustawa z dnia 18 lipca 1974 r. o funduszu alimentacyjnym, t.j. Dz. U. 1991, Nr 45, poz. 200, z późn. zm.

⁵¹⁹ Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, Dz. U. 2003, Nr 228, poz. 2255, z późn. zm., art. 12, ust. 1.

wyrokami sądów RP”, jak również podjąć działania „w celu przygotowania inicjatywy obywatelskiej projektu ustawy o funduszu alimentacyjnym”⁵²⁰. Tak więc działania zmierzające do przedłożenia obywatelskiego projektu ustawy były prowadzone przez organizację społeczną, która powstała właśnie w tym celu. Innymi słowy, omawiana inicjatywa ludowa nie została zorganizowana przez wcześniej działające struktury związku zawodowego czy partii politycznej, lecz była efektem spontanicznego zorganizowania się grupy obywateli. „Największy oddolny ruch od czasów «Solidarności» stworzyły matki Polki. Rodził się bez ideologii, bez pieniędzy, bez przywódcy z charakterem, bez własnego radia. Jego sztydem było samotne macierzyństwo. Stworzyła go Renata Iwaniec – nauczycielka historii z Tarnowa, matka dwóch synów”⁵²¹.

Obywatelski projekt ustawy Fundusz Alimentacyjny był przedmiotem prac Sejmu IV i V kadencji⁵²². W trakcie V kadencji do Sejmu wpłynął również poselski projekt ustawy o funduszu alimentacyjnym⁵²³. W rezultacie wspólnego rozpatrzenia obu inicjatyw doszło do uchwalenia ustawy z dnia 7 września 2007 roku o pomocy osobom uprawnionym do alimentów⁵²⁴. W przyjętym akcie prawnym nie zostały uwzględnione wszystkie postulaty komitetu obywatelskiego, jednakże doszło do przywrócenia funduszu alimentacyjnego, a zatem podstawowy cel inicjatywy ludowej został osiągnięty.

Zespół specjalistów pod kierunkiem prof. Zbigniewa Religi opracował obywatelski projekt ustawy o finansowaniu świadczeń opieki zdrowotnej. W pracach zespołu przygotowującego przedmiotową inicjatywę uczestniczyli przedstawiciele kilku korporacji, takich jak: Naczelna Izba Lekarska, Naczelna Izba Pielęgniarek i Położnych, NSZZ „Solidarność”, Kolegium Lekarzy Rodzinnych Oddział Mazowiecki, Polskie Towarzystwo Szpitalnictwa, Polskie Towarzystwo Standardów Medycznych, Naczelna Izba Aptekarska⁵²⁵. Projekt był kompleksową propozycją dotyczącą zreformowania systemu ochrony zdrowia. Wnioskodawcy w uzasadnieniu podkreślili, iż „forma funkcjonowania Narodowego Funduszu Zdrowia, który miał w zapowiedziach poprawić sytuację zakładów opieki zdrowotnej oraz zapewnić Ubezpieczonym lepszy i bardziej sprawiedliwy dostęp do świadczeń zdrowotnych, nie sprawdziła się. Populistyczna ideologia, brak akceptacji środowisk medycznych, złe przygotowanie katalogu świadczeń, nieprawidłowa ich wycena doprowadziły do kryzysu w sektorze świadczeń zdrowotnych”⁵²⁶.

Propozycja dotycząca finansowania świadczeń opieki zdrowotnej zakładała dość istotne zmiany w przedmiotowym zakresie. Wnioskodawcy zaproponowali m.in. „utworzenie kilku samodzielnych regionalnych funduszy zdrowotnych, powstanie prywatnych funduszy zdrowotnych, wprowadzenie dodatkowych ubezpieczeń oraz

⁵²⁰ Stowarzyszenie „Zagroźeni”, bazy.ngo.pl/search/info.asp?id=179432 (20.02.2016).

⁵²¹ L. Ostałowska, *Porzucone przez mężów i polityków*, wyborcza.pl/1,79769,4049106.html (20.02.2016).

⁵²² Druk nr 176, Sejm V kadencji.

⁵²³ Druk nr 1393, Sejm V kadencji.

⁵²⁴ Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, Dz. U. 2007, Nr 192, poz. 1378, z późn. zm.

⁵²⁵ Druk nr 3550, Sejm IV kadencji.

⁵²⁶ Ibidem.

możliwość wyboru funduszu przez pacjenta⁵²⁷. Projekt został rozpatrzony przez Sejm IV i V kadencji⁵²⁸, jednakże podjęte prace nie doprowadziły do uchwalenia ustawy.

Komitet Inicjatywy Ustawodawczej „Nasze Dziecko” zaproponował „przywrócenie 7% stawki VAT na odzież dziecięcą”⁵²⁹. Propozycja powstała w następstwie wcześniej przyjętych zmian w prawie, zgodnie z którymi po wejściu Polski do Unii Europejskiej odzież dziecięca została objęta podstawową stawką podatku od towarów i usług⁵³⁰. Tak więc omawiany projekt stanowi kolejny przykład aktywności obywatelskiej podjętej w celu wyrażenia protestu wobec uprzednio ustanowionych regulacji prawnych. „Wprowadzenie wyższego podatku na odzież dziecięcą spowodowało zmniejszenie popytu na tę odzież, przerzucenie się klientów na tańszą odzież używaną, a zatem i zmniejszenie produkcji, co niewątpliwie odbije się na rynku pracy generując konieczność zwolnień pracowników”⁵³¹.

Inicjatywa zakładająca przywrócenie obniżonej stawki VAT na odzież dziecięcą została przedłożona w efekcie zorganizowania dużej akcji społecznej. „Komitet powstał jako społeczna inicjatywa rodziców, działaczy społecznych, przedsiębiorców z branży tekstylnej (...). Inicjatywę poparło wiele środowisk i organizacji społecznych, m.in.: Towarzystwo Przyjaciół Dzieci, Rzecznik Praw Dziecka, Forum Kobiet Polskich, Związek Harcerstwa Polskiego, Związek Harcerstwa Rzeczypospolitej, Stowarzyszenie Harcerstwa Katolickiego, Stowarzyszenie Harcerskie. (...) Pracując przez ponad 3 miesiące, członkowie komitetu oraz jego współpracownicy zebrali ponad 117 tys. podpisów pod (...) projektem” – zaznaczyła w trakcie I czytania projektu ustawy Iłona Wójcik, przedstawicielka Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej⁵³². Przedmiotowa inicjatywa była procedowana w Sejmie IV i V kadencji⁵³³, po czym uległa dyskontynuacji z uwagi na brak ostatecznej decyzji posłów odnośnie projektu ustawy.

Jerzy Janusz Kropiwnicki – Prezydent m. Łodzi reprezentował komitet, który wystąpił z obywatelskim projektem ustawy o restrukturyzacji i prywatyzacji Zespołu Elektrociepłowni w Łodzi⁵³⁴. Pod inicjatywą zebrano ponad 155 tysięcy podpisów poparcia, które w zdecydowanej większości zostały złożone przez mieszkańców Łodzi⁵³⁵. W istocie propozycja powstała jako wyraz sprzeciwu lokalnych polityków i organizacji społecznych wobec planów prywatyzacji Zespołu Elektrociepłowni. „Łódź będzie w takiej sytuacji jedynym miastem (spośród dużych miast polskich), w którym wytwarzaniem ciepła oraz jego dystrybucją zajmował się będzie jeden podmiot, posia-

⁵²⁷ *Zdrowie według Religi*, http://www.imed.pl/index.php?PAGE=telegram&TEL_CUR_ID=406&return=archives (20.02.2016).

⁵²⁸ Druk nr 177, Sejm V kadencji.

⁵²⁹ Druk nr 3764, Sejm IV kadencji.

⁵³⁰ Zob. szerzej: Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, Dz. U. 2004, Nr 54, poz. 535, z późn. zm.

⁵³¹ Druk nr 3764..., op. cit.

⁵³² Sprawozdanie Stenograficzne z 99. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej IV kadencji w dniu 9 marca 2005 roku (pierwszy dzień obrad), Warszawa 2005, s. 38.

⁵³³ Druk nr 198, Sejm V kadencji.

⁵³⁴ Druk nr 3854, Sejm IV kadencji.

⁵³⁵ Sprawozdanie Stenograficzne ze 102. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej IV kadencji w dniu 6 maja 2005 roku (trzeci dzień obrad), Warszawa 2005, s. 270.

dający charakter monopolistyczny” – zaznaczono w projekcie uchwały Rady Miejskiej w Łodzi⁵³⁶. Ostatecznie projekt ustawy uległ dyskontynuacji po upływie V kadencji Sejmu⁵³⁷, natomiast plany prywatyzacyjne rządu wobec Zespołu Elektrociepłowni w Łodzi S.A. zostały zrealizowane.

Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych odnosił się do emerytur górniczych⁵³⁸. Intencją wnioskodawców było zachowanie przez przedstawicieli przywołanej grupy zawodowej uprawnień do wcześniejszych świadczeń emerytalnych. W uzasadnieniu do projektu ustawy zostały przytoczone argumenty wskazujące na szczególne warunki wykonywania zawodu górnika. W trakcie I czytania projektu ustawy przedstawiciel Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej zaakcentował, iż „praca w górnictwie do 65 roku życia jest po prostu niemożliwa”⁵³⁹. Dominik Kolorz dodał również, że pomimo „bardzo dużych nakładów inwestycyjnych na profilaktykę techniczną, organizacyjną, mimo stosowania najnowszych środków technicznych i najnowszych środków medycznych, obecnie nie ma (...) możliwości wyeliminowania negatywnych skutków pracy w górnictwie”⁵⁴⁰.

Propozycja dotycząca emerytur górniczych została zorganizowana przez związek zawodowy. Pełnomocnikiem Komitetu był Dominik Kolorz, który „od 2003 roku przewodniczył górniczej Solidarności”⁵⁴¹. Inicjatywa obywatelska na etapie prac sejmowych była procedowana łącznie z dwoma poselskimi projektami⁵⁴² zakładającymi nowelizację ustawy z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁵⁴³. Tak więc był to kolejny przykład procesu legislacyjnego, podczas którego propozycja złożona bezpośrednio przez suwerena została rozpatrzone wspólnie z projektami opracowanymi przez inne uprawnione podmioty. Ostatecznie na przedostatnim posiedzeniu Sejmu IV kadencji doszło do uchwalenia ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy – Karta Nauczyciela⁵⁴⁴.

Do Sejmu RP V kadencji wpłynął tylko jeden nowy obywatelski projekt ustawy, który dotyczył problematyki uzyskiwania uprawnień do wcześniejszych eme-

⁵³⁶ Projekt uchwały Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 14 lipca 2005 roku w sprawie stanowiska Rady Miejskiej w Łodzi dotyczącego konieczności zakończenia jeszcze w obecnej kadencji Sejmu RP prac prowadzonych nad ustawą o przekształceniu niektórych przedsiębiorstw energetycznych przewidzianych do prywatyzacji (druk nr 3558 – inicjatywa poselska) oraz ustawą o restrukturyzacji i prywatyzacji Zespołu Elektrociepłowni w Łodzi SA (druk nr 3854 – inicjatywa obywatelska), [http://bip.uml.lodz.pl/_plik.php?id=5001&PHPSESSID=\(22.02.2016\)](http://bip.uml.lodz.pl/_plik.php?id=5001&PHPSESSID=(22.02.2016)).

⁵³⁷ Druk nr 199, Sejm V kadencji.

⁵³⁸ Druk nr 3864, Sejm IV kadencji.

⁵³⁹ Sprawozdanie Stenograficzne ze 101. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej IV kadencji w dniu 22 kwietnia 2005 roku (czwarty dzień obrad), Warszawa 2005, s. 308.

⁵⁴⁰ Ibidem, s. 308.

⁵⁴¹ Przewodniczący ZR, www.solidarnoskatowice.pl/pl-PL/przewodniczacy_zr.html (24.02.2016).

⁵⁴² Druk nr 3719, Sejm IV kadencji; Druk nr 3823, Sejm IV kadencji.

⁵⁴³ Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz. U. 1998, Nr 162, poz. 1118, z późn. zm.

⁵⁴⁴ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy – Karta Nauczyciela, Dz. U. 2005, Nr 167, poz. 1397, z późn. zm.

rytur⁵⁴⁵. Przedmiotowa propozycja zyskała poparcie ponad 500 tysięcy obywateli, co świadczy o dobrze zorganizowanej akcji zbierania podpisów. W tym kontekście warto zaakcentować, iż pełnomocnikiem Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej był Jan Guz, przewodniczący Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych. „Najwięcej podpisów pod projektem firmowanym przez OPZZ zebrał Związek Nauczycielstwa Polskiego, w akcje zaangażowali się też posłowie SLD: w ich biurach były wystawione odpowiednie formularze”⁵⁴⁶.

Celem projektowanej ustawy było stworzenie możliwości uzyskania prawa do wcześniejszej emerytury przez wszystkich ubezpieczonych, „którzy przed dniem 1 stycznia 1999 r. byli zatrudnieni w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (...), urodzili się w latach 1949–1968”⁵⁴⁷. W tym miejscu warto dodać, iż omawiana inicjatywa (podobnie jak poprzednia dotycząca emerytur górniczych) miała związek z dokonaną w 1999 roku reformą emerytalną, która co do zasady zakładała likwidację wcześniejszych emerytur. Przyjęto wówczas regulację prawną, zgodnie z którą wiek emerytalny wynosił „co najmniej 60 lat dla kobiet i co najmniej 65 lat dla mężczyzn”. Ponadto ustawodawca przewidział, iż „dla ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., zatrudnionych w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze (...), zostaną ustanowione emerytury pomostowe”⁵⁴⁸. W związku z tym, iż prace nad wprowadzeniem emerytur pomostowych trwały wiele lat, związkowcy przygotowali własny projekt ustawy⁵⁴⁹. Zwróciła na to uwagę Wiesława Taranowska z OPZZ. „Osoby czekające na ustawę o emeryturach pomostowych czują się oszukane. Rząd do dzisiaj jej nie przygotował. Dlatego nasz projekt ma tę lukę wypełnić” – zaznaczyła Taranowska⁵⁵⁰. Propozycja dotycząca wcześniejszych emerytur została rozpatrzona przez Sejm V i VI kadencji⁵⁵¹, po czym uległa dyskontynuacji.

Podsumowując funkcjonowanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w trakcie IV i V kadencji Sejmu należy przypomnieć, iż w rozważanym okresie skutecznie przedłożono 12 propozycji w trybie inicjatywy ludowej. W odniesieniu do 5 z nich prace legislacyjne zakończyły się przyjęciem ustawy, natomiast pozostałe projekty uległy dyskontynuacji. Jednakże często nawet akceptacja inicjatywy obywatelskiej nie oznaczała pełnego sukcesu osób zaangażowanych w działalność komitetu, gdyż przyjmowane akty prawne nie zawsze były zgodne z pierwotnymi intencjami wnioskodawców.

⁵⁴⁵ Druk nr 691, Sejm V kadencji.

⁵⁴⁶ L. Kostrzewski, *Kosztowne przywileje emerytalne dla wszystkich*, <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,53600,3332028.html?nltxx=856703&nlttdt=2006-05-09-04-05> (24.02.2016).

⁵⁴⁷ Druk nr 691..., op. cit.

⁵⁴⁸ Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r..., op. cit., art. 24, ust. 1–2.

⁵⁴⁹ Ustawa o emeryturach pomostowych ostatecznie została uchwalona w 2008 roku. Zob. szej: Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych, Dz. U. 2008, Nr 237, poz. 1656, z późn. zm.

⁵⁵⁰ M. A. Zieliński, *Ponad pół miliona podpisów zebrało OPZZ pod swoim projektem ustawy – związkowy pomysł na emerytury*, www.zzmar.pl/wydarzenia.php?id=40 (25.02.2016).

⁵⁵¹ Druk nr 150, Sejm VI kadencji.

1.3. Inicjatywy wniesione podczas VI kadencji Sejmu

W trakcie VI kadencji Sejmu (2007–2011) komitety obywatelskie skutecznie złożyły 18 projektów ustaw. Co istotne, podczas analizowanej kadencji po raz pierwszy doszło do odrzucenia projektów przedłożonych bezpośrednio przez obywateli. Tak więc nastąpiła istotna zmiana w podejściu posłów do obywatelskich projektów ustaw, gdyż w trzech poprzednich kadencjach przedstawiciele nie zdecydowali się na zakończenie procesu legislacyjnego poprzez odrzucenie inicjatywy ludowej.

Autorzy obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zaproponowali następujące zmiany⁵⁵²:

- zobowiązanie innych form wychowania przedszkolnego do realizowania pełnej podstawy programowej⁵⁵³;
- objęcie wychowaniem przedszkolnym dzieci w wieku od 3 do 5 lat;
- zobowiązanie dzieci w wieku 5 lat do odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego;
- zniesienie opłat za pobyt dziecka w przedszkolu (tzw. czesnego) i ograniczenie odpłatności tylko do wyżywienia;
- wprowadzenie obowiązku zapewnienia przez gminy dowożenia dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym (a nie tylko dzieci objętych obowiązkowym rocznym przygotowaniem przedszkolnym);
- obniżenie wieku rozpoczęcia realizacji obowiązku szkolnego do 6 roku życia;
- objęcie prowadzenia przedszkoli częścią oświatową subwencji ogólnej z budżetu państwa.

Tak więc projekt zakładał upowszechnienie wychowania przedszkolnego, obniżenie wieku obowiązku szkolnego dla dzieci do 6 lat oraz przejęcie przez Państwo obowiązku pokrywania kosztów prowadzenia przedszkoli publicznych. Jak wskazano w uzasadnieniu, podstawowym celem wychowania przedszkolnego jest „wspomaganie i ukierunkowanie rozwoju dziecka zgodnie z jego wrodzonym potencjałem i możliwościami (...). W wyniku zmian systemowych w Polsce po 1990 roku, kiedy to prowadzenie przedszkoli stało się zadaniem własnym gmin, nastąpiła lawinowa likwidacja placówek wychowania przedszkolnego. Dramatycznie wręcz, na tle innych państw europejskich, kształtują się wskaźniki dotyczące uczestnictwa w edukacji przedszkolnej

⁵⁵² Druk nr 605, Sejm VI kadencji.

⁵⁵³ W 2007 roku do ustawy o systemie oświaty wprowadzono następujący przepis: „W przypadkach uzasadnionych warunkami demograficznymi i geograficznymi rada gminy może uzupełnić sieć publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych o inne formy wychowania przedszkolnego (ustawa z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, Dz. U. 2007, Nr 181, poz. 1292). Inne formy wychowania przedszkolnego obejmują punkty przedszkolne, w których zajęcia są prowadzone przez cały rok szkolny, z wyjątkiem przerw ustalonych przez organ prowadzący, a także zespoły wychowania przedszkolnego, w których zajęcia są prowadzone przez cały rok szkolny w niektóre dni tygodnia, z wyjątkiem przerw ustalonych przez organ prowadzący (zob. szerzej: Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 sierpnia 2010 r. w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania, Dz. U. Nr 161, poz. 1080, z późn. zm.).

polskich dzieci (...). Najtrudniejsza sytuacja jest w grupie trzylatków, spośród których niecałe 30% uczęszcza do przedszkoli, w grupie pięciolatków wskaźnik ten kształtuje się na poziomie 51,2% (...). O skali zaniedbań świadczy osiągnięcie przez Polskę najniższego wskaźnika upowszechnienia edukacji przedszkolnej spośród krajów europejskich (...). Jediną szansą na rozwój wychowania przedszkolnego w Polsce, na jego upowszechnienie i zwiększenie dostępności jest przejście przez budżet państwa kosztów prowadzenia przedszkoli publicznych (...). Koniecznością cywilizacyjną jest także obniżenie wieku obowiązku szkolnego. Jesteśmy jednym z nielicznych krajów, gdzie dzieci tak późno rozpoczynają naukę w szkole, co za tym idzie – później też ją kończą. To stawia absolwentów polskich szkół w niekorzystnej sytuacji w porównaniu z rówieśnikami z innych państw UE na europejskim (i światowym) rynku pracy. Badania dotyczące rozwoju dziecka wskazują, że zdecydowana większość sześciolatków jest gotowa do podjęcia nauki szkolnej, problemem jest tylko dostosowanie programów szkolnych do ich możliwości⁵⁵⁴.

Projekt obywatelski na etapie prac sejmowych był rozpatrywany wspólnie z rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Celem inicjatywy rządowej było zwiększenie dostępności do edukacji wysokiej jakości poprzez: upowszechnienie wychowania przedszkolnego dla dzieci w wieku 3–5 lat, wprowadzenie obowiązku realizacji rocznego przygotowania przedszkolnego dla dzieci 5-letnich, zapewnienie lepszego dostępu do edukacji najmłodszych dzieci przez obniżenie wieku rozpoczynania obowiązku szkolnego od wieku 6 lat, reformę programową wychowania przedszkolnego i kształcenia ogólnego, odbiurokratyzowanie sprawowanego nadzoru pedagogicznego, stworzenie możliwości tworzenia oddziałów międzynarodowych i wspieranie integracji cudzoziemców⁵⁵⁵.

Propozycje zawarte w obu projektach (obywatelskim i rządowym) były zbieżne w kilku punktach – na przykład odnośnie obniżenia wieku odbywania obowiązku szkolnego do 6 lat. Jednakże były również kwestie sporne, takie jak zmiana sposobu finansowania przedszkoli. W tym miejscu należy przypomnieć, iż od 1991 roku prowadzenie wspomnianych placówek jest zadaniem własnym gmin finansowanym z ich budżetów. Autorzy projektu obywatelskiego zaproponowali, aby finansowanie przejął budżet państwa, co spotkało się z brakiem akceptacji Rady Ministrów, która argumentowała przyjęte stanowisko tym, że zaproponowane w inicjatywie obywatelskiej rozwiązanie przeczy wdrażanej koncepcji decentralizacji państwa⁵⁵⁶. W efekcie w przyjętej ustawie nie doszło do zmiany sposobu finansowania przedszkoli.

Na podstawie projektu obywatelskiego i rządowego doszło do uchwalenia ustawy, jednakże nie spotkała się ona z uznaniem Prezydenta RP, który z umotywowanym wnioskiem przekazał ją Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Prezydent RP uzasadniając podjętą decyzję zwrócił uwagę na następujące mankamenty ustawy:

- „niezapewnienie odpowiednich warunków dla objęcia obowiązkiem rocznego przygotowania przedszkolnego wszystkich dzieci w wieku 5 lat oraz obowiązkiem szkolnym dzieci sześciolatków;

⁵⁵⁴ Druk nr 605..., op. cit.

⁵⁵⁵ Druk nr 1343, Sejm VI kadencji.

⁵⁵⁶ Druk nr 605-s, Sejm VI kadencji.

- nadmierną decentralizację oświatowych zadań państwa oraz nieuzasadnione zwiększenie swobody organów prowadzących szkoły i placówki oświatowe poprzez ograniczenie uprawnień organu nadzoru pedagogicznego;
- nieuzasadnioną rezygnację z zasady ustalania przez państwo programów nauczania⁵⁵⁷.

Ostatecznie Sejm ponownie uchwalił ustawę w brzmieniu dotychczasowym⁵⁵⁸. Tym samym prace legislacyjne zakończyły się wprowadzeniem zmian przede wszystkim w ustawie o systemie oświaty⁵⁵⁹. Wydaje się, iż najwięcej kontrowersji społecznych wywołało obniżenie wieku odbywania obowiązków ustawowych, tj. przedszkolnego (do 5 lat) i szkolnego (do 6 lat). Zgodnie z nowelizacją, wszystkie sześciolatki miały pójść do pierwszej klasy od 1 września 2012 roku, natomiast w latach 2009–2011 o podjęciu nauki mogli decydować rodzice. Przyjęte rozwiązania były na tyle sprzeczne z oczekiwaniami dużej części społeczeństwa⁵⁶⁰, iż dwukrotnie odroczone wejście w życie obowiązku szkolnego dla 6-latków⁵⁶¹. W roku szkolnym 2015/2016 po raz pierwszy cały rocznik, tj. dzieci urodzone w 2009 roku obowiązkowo podjęły naukę w obniżonym wieku, jednakże na podstawie ustawy z dnia 29 grudnia 2015 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw zrezygnowano z przedmiotowego rozwiązania przyjmując przepis, iż „obowiązek szkolny dziecka rozpoczyna się z początkiem roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 7 lat (...)”⁵⁶². Odstąpienie od obowiązku szkolnego 6-latków było jednym z punktów programu wyborczego Prawa i Sprawiedliwości, który został zrealizowany wkrótce po wygraniu przez tę partię polityczną wyborów parlamentarnych z 2015 roku.

Zasadnicze wątpliwości (w zakresie ustanowienia obowiązku szkolnego dla 6-latków) budziło tempo wprowadzania zmian i liczne wynikające z niego problemy organizacyjne zarówno po stronie jednostek samorządu terytorialnego, jak i rodziców dzieci. Jak wynikało z badania CBOS-u, podstawowym powodem sprzeciwu wobec

⁵⁵⁷ Druk nr 1772, Sejm VI kadencji.

⁵⁵⁸ Ustawa z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. 2009, Nr 56, poz. 458, z późn. zm.

⁵⁵⁹ Należy dodać, iż przedmiotową ustawą zmieniono również inne akty prawne: ustawę z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz. U. 1998, Nr 21, poz. 94, z późn. zm.); ustawę z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (t.j. Dz. U. 2006, Nr 97, poz. 674, z późn. zm.); ustawę z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (t.j. Dz. U. 2006, Nr 136, poz. 969, z późn. zm.); ustawę z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz. U. 2010, Nr 95, poz. 613, z późn. zm.); ustawę z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. 2002, Nr 200, poz. 1682, z późn. zm.); ustawę z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz. U. 2010, Nr 80, poz. 526, z późn. zm.) oraz ustawę z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, ustawy – Karta Nauczyciela oraz ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. 2008, Nr 145, poz. 917, z późn. zm.).

⁵⁶⁰ Zob. szerzej: CBOS, *Polacy o proponowanych zmianach w systemie edukacji*, Komunikat z badań, BS/178/2008, Warszawa 2008.

⁵⁶¹ Zob. szerzej: Ustawa z dnia 27 stycznia 2012 r. zmieniająca ustawę o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. 2012, poz. 176; Ustawa z dnia 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. 2013, poz. 1265, z późn. zm.

⁵⁶² Ustawa z dnia 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2016, poz. 35, art. 1, pkt 4.

obniżenia wieku szkolnego była obawa, czy sześciolatki są wystarczająco dojrzałe, aby rozpocząć naukę w szkole (64%). Pozostali przeciwnicy reformy najczęściej wskazywali na brak przygotowania szkół (16%) i złe przygotowanie oraz nieudolne wdrażanie reformy (12%). Nieliczni (4%) zwracali uwagę przede wszystkim na brak odpowiedniej podstawy programowej. Dwóch na stu (2%) podawało inne powody, najczęściej odwołując się do odebrania sześciolatkom dzieciństwa. Tyle samo badanych (2%) nie potrafiło określić, co przede wszystkim budzi ich sprzeciw. Argumentacja rodziców najmłodszych dzieci sprzeciwiających się reformie prawie nie różniła się od argumentacji ogółu respondentów⁵⁶³. Należy też pamiętać o argumentach zgłaszanych przez psychologów dziecięcych i pedagogów, że dzieci młodsze przebywające w tzw. klasach mieszanych (tworzone w pierwszych latach reformy) będą odczuwały frustracje wynikające ze szczególnie wyraźnych w tym wieku różnic rozwojowych.

Obniżenie wieku odbywania obowiązku szkolnego doprowadziło do powstania w 2009 roku stowarzyszenia Rzecznik Praw Rodziców, które zorganizowało liczne projekty związane z dziećmi, rodziną i oświatą. Jednym z nich była inicjatywa ludowa w sprawie przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego, pod którą podpisało się 966 tysięcy obywateli RP. Organizatorzy akcji zaproponowali, aby wyborcy odpowiedzieli w referendum na pięć pytań dotyczących edukacji⁵⁶⁴:

1. Czy jesteś za zniesieniem obowiązku szkolnego sześciolatek?
2. Czy jesteś za zniesieniem obowiązku przedszkolnego pięcioletków?
3. Czy jesteś za przywróceniem w liceach ogólnokształcących pełnego kursu historii oraz innych przedmiotów?
4. Czy jesteś za stopniowym powrotem do systemu: 8 lat szkoły podstawowej plus 4 lata szkoły średniej?
5. Czy jesteś za ustawowym powstrzymaniem procesu likwidacji publicznych szkół i przedszkoli?

Tak więc inicjatywa ludowa dotyczyła nie tylko wieku odbywania obowiązków ustawowych, tj. przedszkolnego i szkolnego, lecz także innych spraw związanych z edukacją. W tym zakresie można zauważyć sprzeciw wobec wcześniej przeprowadzonych zmian, takich jak reforma podstawy programowej⁵⁶⁵ i wprowadzenie gimnazjów⁵⁶⁶. Wniosek obywatelski o zorganizowanie referendum nie skutkował automatycznym przeprowadzeniem głosowania, gdyż w Polsce stosowna procedura ma charakter pośredni. Oznacza to, iż o powodzeniu wniosku decydują posłowie, którzy w głosowaniu sejmowym mogą wyrazić zgodę na przeprowadzenie referendum, jed-

⁵⁶³ CBOS, *Czy sześciolatki powinny iść do szkoły?*, Komunikat z badań, BS/90/2013, Warszawa 2013.

⁵⁶⁴ Druk nr 1635, Sejm VII kadencji.

⁵⁶⁵ Zob. szerzej: Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół, Dz. U. 2009, Nr 4, poz. 17; Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół, Dz. U. 2012, poz. 977.

⁵⁶⁶ Zob. szerzej: Druk nr 389, Sejm III kadencji; Ustawa z dnia 25 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, Dz. U. 1998, Nr 117, poz. 759.

nakże mogą również odrzucić inicjatywę ludową⁵⁶⁷. Ostatecznie okazało się, iż posłowie nie wyrazili zgody na przeprowadzenie referendum edukacyjnego.

Na marginesie głównego wątku rozważań należy zauważyć, że przyjęte rozwiązanie może budzić pewne wątpliwości i sprzeciw społeczny. Warto przypomnieć, iż zgodnie z art. 4 Konstytucji RP z 1997 roku, „władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu”⁵⁶⁸. Tym samym w myśl ustawy zasadniczej, naród jest podmiotem władzy najwyższej w Polsce. Jednakże w momencie gdy suweren organizuje się i ogromnym wysiłkiem (również finansowym) przedkłada zgodny z prawem wniosek o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego, przedstawiciele mogą go odrzucić. Takie rozwiązanie wywołuje sprzeciw wielu obywateli, gdyż stwarza tylko pozory wpływu suwerena na życie polityczne. Wydaje się celowe zgłoszenie wniosku *de lege ferenda*, aby wprowadzić inicjatywę bezpośrednią. Wówczas złożenie zgodnego z prawem wniosku obywatelskiego skutkowałoby automatycznym rozpisaniem głosowania ludowego.

Podsumowując obywatelską inicjatywę w sprawie zmiany ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, która została zainicjowana i przeprowadzona przez Związek Nauczycielstwa Polskiego (pełnomocnikiem komitetu był Sławomir Broniarz, prezes ZNP) należy zauważyć, iż doprowadziła ona do licznych kontrowersji. W szczególności dotyczyło to obniżenia wieku odbywania obowiązku szkolnego do 6 lat. Jak zaznaczyła Karolina Elbanowska ze stowarzyszenia Rzecznik Praw Rodziców, Polacy sprzeciwili się wskazanemu pomysłowi, gdyż zorientowali się, iż w reformie nie chodzi o dobro dzieci, lecz o dobro ZUS-u. „Obniżenie wieku szkolnego ma doprowadzić do tego, by obywatele szybciej wchodzili na rynek pracy, a tym samym wcześniej płacili składki na ZUS, na renty i emerytury dla starzejącego się społeczeństwa. To jest prawdziwy cel reformy. Od samego początku mówił o tym np. minister Boni” – zaakcentowała K. Elbanowska⁵⁶⁹.

Celem kolejnego projektu obywatelskiego⁵⁷⁰ było ustanowienie Święta Trzech Króli jako dnia wolnego od pracy oraz odpowiednia zmiana ustawy z dnia 18 stycznia 1951 roku o dniach wolnych od pracy⁵⁷¹. Pod inicjatywą podpisało się ponad 550 tysięcy obywateli, natomiast pełnomocnikiem komitetu był Jerzy Kropiwnicki. W uzasadnieniu do projektu ustawy podkreślono, iż w Polsce „do roku 1960 Dzień Trzech Króli był obchodzony jako święto i był to jednocześnie dzień wolny od pracy. W okresie władzy komunistycznej, pod kierownictwem I Sekretarza PZPR Władysława Gomułki, ustawą z dnia 16 listopada 1960 roku święto to – w wymiarze państwowym – zostało zlikwidowane. Oczywiście, nadal pozostało jednym z najważniejszych świąt kościelnych. W Kościele katolickim Uroczystość Trzech Króli jest związana z obowiązkiem

⁵⁶⁷ Zob. szerzej: M. Rachwał, *Inicjatywa ludowa w sprawie przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Politologiczny” 2005, nr 4, s. 33–42; Ustawa z dnia 14 marca 2003 r..., op. cit., art. 60–67.

⁵⁶⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej..., op. cit., art. 4, ust. 1.

⁵⁶⁹ *Elbanowska: Ignorancja rządu doprowadziła do ruchu oporu*, <http://fakty.interia.pl/raporty/raport-szesciolatki-do-szkoly/komentarze/news-elbanowska-ignorancja-rzadu-doprowadzila-do-ruchu-oporu,nId,981320> (02.03.2016).

⁵⁷⁰ Druk nr 826, Sejm VI kadencji.

⁵⁷¹ Ustawa z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy, Dz. U. 1951, Nr 4, poz. 28, z późn. zm.

uczestnictwa we mszy świętej. W świątyniach Polski obserwuje się wtedy większą liczbę wiernych niż w inne święta, co wskazuje na to, iż mimo zniesienia dnia wolnego od pracy w świadomości Polaków istnieje przekonanie o ważności tego dnia⁵⁷².

Pomysł przywrócenia dnia wolnego od pracy w Święto Trzech Króli wzbudził liczne kontrowersje. Pozytywnie o projekcie wypowiedziała się m.in. Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność” wskazując, iż „przywrócenie tego Święta w pełnym wymiarze będzie uznaniem polskiej tradycji⁵⁷³. Przeciwną opinię wyraziła Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan, zwracając uwagę przede wszystkim na negatywne skutki kolejnego dnia wolnego od pracy dla rozwoju gospodarczego. „Polska jest jednym z najbardziej słabych członków Unii Europejskiej i chcąc zmniejszyć dystans do krajów lepiej rozwiniętych nie możemy pozwolić sobie na wprowadzenie dodatkowych dni wolnych od pracy” – podkreślono w stanowisku PKPP Lewiatan⁵⁷⁴.

Dnia 17 października 2008 roku omawiany projekt został odrzucony przez Sejm w I czytaniu. O takim wyniku przesądziły głosy oddane przez posłów Platformy Obywatelskiej i Sojuszu Lewicy Demokratycznej (Klubu Poselskiego Lewica). Tym samym był to ważny moment w funkcjonowaniu omawianej formy demokracji semi-bezpośredniej w Polsce, gdyż po raz pierwszy w głosowaniu sejmowym doszło do odrzucenia obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej.

Posłowie argumentowali podjętą decyzję tym, że polskiej gospodarki nie stać na kolejny dzień wolny od pracy⁵⁷⁵. Jednakże osoby zaangażowane w działalność komitetu nie ustawały w staraniach o przywrócenie Święta Trzech Króli, jako dnia wolnego od pracy. Dnia 17 kwietnia 2009 roku do Sejmu trafił kolejny projekt obywatelski w przedmiotowej sprawie⁵⁷⁶. Na ręce Marszałka Sejmu ponownie przekazał go prezydent Łodzi – Jerzy Kropiwnicki. Tym razem zebrano jeszcze więcej podpisów poparcia, tj. ponad milion. W gromadzeniu ich uczestniczyły m.in.: NSZZ „Solidarność”, Chrześcijański Ruch Samorządowy, Łódzkie Porozumienie Obywatelskie, Akcja Katolicka, Stowarzyszenie Rodzin Katolickich i Liga Krajowa⁵⁷⁷. „Takiego poparcia nie miała żadna obywatelska inicjatywa w tym kraju, parlament nie może tego zlekceważyć” – zaakcentował Jerzy Kropiwnicki⁵⁷⁸. Jak się okazało, po rozpatrzeniu inicjatywy przez Sejm w ramach I czytania doszło do jej powtórnego odrzucenia.

Warto nadmienić, iż cel propozycji obywatelskich został ostatecznie zrealizowany – 6 stycznia 2011 roku był pierwszym od 1960 roku Świętem Trzech Króli wolnym od pracy. Stosowna ustawa została uchwalona z inicjatywy posłów Platformy Obywatel-

⁵⁷² Druk nr 826..., op. cit.

⁵⁷³ Druk nr 826-003, Sejm VI kadencji.

⁵⁷⁴ Druk nr 826-001, Sejm VI kadencji.

⁵⁷⁵ Zob. szerzej: Sprawozdanie Stenograficzne z 22. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VI kadencji w dniu 19 września 2008 roku (trzeci dzień obrad), Warszawa 2008, s. 340–372.

⁵⁷⁶ Druk nr 2063, Sejm VI kadencji.

⁵⁷⁷ Zob. szerzej: *Złożono podpisy ws. święta Trzech Króli*, <http://fakty.interia.pl/polska/news-zlozono-podpisy-ws-swiewta-trzech-kroli,nId,858120> (02.03.2016).

⁵⁷⁸ *Jerzy Kropiwnicki nadal walczy o przywrócenie dnia wolnego w święto Trzech Króli*, <http://www.dziennikpolski24.pl/artukul/2534988,jerzy-kropiwnicki-nadal-walczy-o-przywrocenie-dnia-wolnego-w-swiewto-trzech-kroli,id,t.html> (02.03.2016).

skiej⁵⁷⁹. Tak więc obywatele składając dwa projekty zwrócili uwagę na określony problem, co po pewnym czasie przyczyniło się do zmiany obowiązującego prawa. Przyjęta ustawa była kompromisem, gdyż realizując postulat związany z dniem 6 stycznia równocześnie zatwierdzono przepis, który odbierał pracownikom dodatkowy dzień wolny za święto przypadające w dniu wolnym od pracy (dla większości zatrudnionych jest to sobota)⁵⁸⁰. To ostatnie rozwiązanie zostało uznane przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z konstytucyjną zasadą równości i utraciło moc z chwilą opublikowania orzeczenia w Dzienniku Ustaw⁵⁸¹.

Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego⁵⁸² przewidywał, że do ulgi 49% przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego (w pociągach osobowych, pospiesznych i ekspresowych) oraz autobusowego (w komunikacji zwykłej i przyspieszonej) będą uprawnione – na podstawie biletów jednorazowych oraz imiennych biletów miesięcznych – następujące osoby⁵⁸³:

- dzieci i młodzież w okresie od rozpoczęcia odbywania obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego do ukończenia gimnazjum, szkoły ponadpodstawowej lub ponadgimnazjalnej – publicznej lub niepublicznej o uprawnieniach szkoły publicznej, nie dłużej niż do ukończenia 24 roku życia;
- studenci do ukończenia 26 roku życia.

Tym samym intencją projektodawców było zwiększenie wymiaru ulg ustawowych dla uczniów i studentów na przejazdy środkami publicznego transportu kolejowego i autobusowego. Pełnomocnikiem Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej „Przywracamy ulgi dla studentów i uczniów” był Marcin Mastalerek, osoba zaangażowana w działalność Prawa i Sprawiedliwości oraz Forum Młodych PiS (w latach 2011–2015 poseł tej partii). Warto nadmienić, iż posłowie PiS-u przygotowali tożsamy projekt, również zakładający wprowadzenie 49% ulgi dla uczniów i studentów⁵⁸⁴.

W uzasadnieniu do projektu obywatelskiego podkreślono, iż w istocie inicjatywa ma za zadanie przywrócić stan prawny sprzed nowelizacji z końca 2001 roku, kiedy to uchwalone przez koalicję SLD-PSL przepisy⁵⁸⁵ „zniósły 50% wymiar ulgi na przejazdy środkami komunikacji zbiorowej, a nadto zawężyły krąg osób do niej uprawnionych oraz ograniczyły jej formę jedynie do posiadaczy imiennych biletów miesięcz-

⁵⁷⁹ Druk nr 2992, Sejm VI kadencji.

⁵⁸⁰ „Jeżeli zgodnie z przyjętym rozkładem czasu pracy święto przypada w dniu wolnym od pracy, wynikającym z rozkładu czasu pracy w przeciętnie pięciodniowym tygodniu pracy, to nie obniża ono wymiaru czasu pracy”; Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2010, Nr 224, poz. 1459, art. 1.

⁵⁸¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 października 2012 r., sygn. akt K 27/11, Dz. U. 2012, poz. 1110.

⁵⁸² Ustawa z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, t.j. Dz. U. 2002, Nr 175, poz. 1440, z późn. zm.

⁵⁸³ Druk nr 1892, Sejm VI kadencji.

⁵⁸⁴ Druk nr 1889, Sejm VI kadencji.

⁵⁸⁵ Ustawa z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego oraz o zmianie innych ustaw, Dz. U. 2002, Nr 4, poz. 34.

nych⁵⁸⁶. Rada Ministrów w swoim stanowisku zaakcentowała, iż nie jest przeciwna „wspieraniu uczniów, studentów i słuchaczy kolegów, w tym także poprzez system ulg przejazdowych, jednakże wszelkie podejmowane działania powinny być przede wszystkim spójne z polityką społeczną państwa w stosunku do różnych grup społecznych (...). System ustawowych ulg przejazdowych, już obecnie nadmiernie rozbudowany, powinien zmierzać do uproszczenia, poprawy czytelności i w efekcie do ochrony interesów państwa w finansowaniu z budżetu skutków jego stosowania, nie zaś do rozszerzania zakresu obowiązujących ulg⁵⁸⁷.

W trakcie I czytania projektu ustawy został zgłoszony wniosek o odrzucenie inicjatywy na tym etapie ścieżki legislacyjnej, jednakże został on wycofany przed podaniem pod głosowanie⁵⁸⁸. Tym samym projekt skierowano do prac w komisjach sejmowych, które zarekomendowały odrzucenie propozycji obywatelskiej⁵⁸⁹. W związku z tym, iż w trakcie VI kadencji Sejmu nie zrealizowano dalszych etapów procesu ustawodawczego, inicjatywa została przekazana Sejmowi VII kadencji⁵⁹⁰. Wówczas głosami posłów Platformy Obywatelskiej i koalicyjnego Polskiego Stronnictwa Ludowego została podjęta decyzja o odrzuceniu projektu w I czytaniu. Warto dodać, iż z inicjatywy Rady Ministrów⁵⁹¹ podczas VI kadencji Sejmu doszło do uchwalenia ustawy⁵⁹², która zrealizowała większość postulatów omówionej obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej.

Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych⁵⁹³ zakładał umożliwienie odliczenia od podstawy opodatkowania wpłat dokonanych przez podatnika na własne dobrowolne zabezpieczenie emerytalne w instytucjach finansowych nadzorowanych lub notyfikowanych Komisji Nadzoru Finansowego⁵⁹⁴. Ponadto projekt zawierał:

- określenie maksymalnej kwoty podlegającej odliczeniu – 12 000 zł rocznie;
- sposób waloryzacji tej kwoty;
- warunki odliczenia;
- delegację dla ministra właściwego do spraw finansów publicznych do określenia minimalnych warunków umowy nabycia dobrowolnego zabezpieczenia emerytalnego, uprawniających do skorzystania z ulgi podatkowej.

Celem zaproponowanych zmian było stworzenie motywacji – w postaci ulgi podatkowej – do korzystania z dodatkowych zabezpieczeń emerytalnych. Zdaniem wnio-

⁵⁸⁶ Druk nr 1892..., op. cit.

⁵⁸⁷ Stanowisko Rady Ministrów do druków nr 1889 i 1892, Sejm VI kadencji.

⁵⁸⁸ Zob. szerzej: Sprawozdanie Stenograficzne z 43. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VI kadencji w dniu 19 czerwca 2009 roku (drugi dzień obrad), Warszawa 2009, s. 142–154, 163–180.

⁵⁸⁹ Druk nr 4313, Sejm VI kadencji.

⁵⁹⁰ Druk nr 18, Sejm VII kadencji.

⁵⁹¹ Druk nr 3430, Sejm VI kadencji.

⁵⁹² Ustawa z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej, Dz. U. 2010, Nr 238, poz. 1578, z późn. zm.

⁵⁹³ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, t.j. Dz. U. 2000, Nr 14, poz. 176, z późn. zm.

⁵⁹⁴ Druk nr 2000, Sejm VI kadencji.

skodawców, takie rozwiązanie jest konieczne z uwagi na znaczne dysproporcje, jakie – biorąc pod uwagę świadczenia emerytalne z I i II filaru – wystąpią między wynagrodzeniem pracownika, a jego świadczeniem emerytalnym. Rada Ministrów odnosząc się do inicjatywy podkreśliła, że „proponowana nowa forma oszczędzania emerytalnego (...) nie jest zasadna. Odliczenie bowiem wpływa na zmniejszenie wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych. W obecnej sytuacji budżetowej skutki przyjęcia takiej propozycji mają istotne znaczenie”. W konkluzji zaznaczono jednak, iż „w dłuższej perspektywie czasowej wskazany będzie powrót do problemu dotyczącego zachęt do dobrowolnych oszczędności emerytalnych”⁵⁹⁵.

Projekt został opracowany i złożony w Sejmie przez Komitet Inicjatywy Ustawodawczej RAZEM. Jego inicjatorem była Polska Izba Pośredników Ubezpieczeniowych i Finansowych.

W dyskusji sejmowej poseł J. Urbaniak, w imieniu Klubu Parlamentarnego Platforma Obywatelska, zgłosił wniosek o odrzucenie projektu ustawy w I czytaniu⁵⁹⁶. Sejm jednak nie przychylił się do przedmiotowego wniosku. Jak podkreślił poseł Andrzej Pałys (PSL), „rolą naszą jest praca nad każdym projektem ustawy, a projektowi obywatelskiemu (...) poświęcić należy więcej uwagi, więc chociaż ten projekt budzi wiele kontrowersji, powinniśmy go skierować do komisji choćby nawet po to, żeby poddać go tam ponownej analizie, żeby powiększyć wiedzę o nim”⁵⁹⁷. W efekcie projekt został skierowany do Komisji Finansów Publicznych oraz Komisji Polityki Społecznej i Rodziny w celu rozpatrzenia. W związku z tym, iż w trakcie VI kadencji Sejmu nie wykonano kolejnych etapów procesu legislacyjnego, inicjatywa obywatelska została przekazana Sejmowi następnej kadencji⁵⁹⁸. Ostatecznie pełnomocnik Komitetu Adam Sankowski pismem z dnia 5 lutego 2014 roku wycofał obywatelski projekt ustawy⁵⁹⁹. Miało to związek z uchwaleniem ustawy z dnia 6 grudnia 2013 roku o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych⁶⁰⁰. „Przepisy, które weszły w życie (...) uwzględniają kluczowe postulaty Komitetu RAZEM dotyczące zmiany mechanizmu procentowego na kwotowy oraz jednoznaczne określenie wysokości podatku przy wypłatach z IKZE. Rozwiązania te cieszą się naszym pełnym poparciem” – zaznaczył A. Sankowski⁶⁰¹. Tym samym nie doszło do przyjęcia projektu obywatelskiego, jednakże suweren swoją aktywnością zwrócił uwagę na ważny problem społeczny, który został rozwiązany w drodze ustawy uchwalonej z inicjatywy Rady Ministrów⁶⁰².

⁵⁹⁵ Druk nr 2000-s, Sejm VI kadencji.

⁵⁹⁶ Zob. szerzej: Sprawozdanie Stenograficzne z 45. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VI kadencji w dniu 30 czerwca 2009 roku (pierwszy dzień obrad), Warszawa 2009, s. 22.

⁵⁹⁷ Ibidem, s. 25.

⁵⁹⁸ Druk nr 25, Sejm VII kadencji.

⁵⁹⁹ Druk nr 25-002, Sejm VII kadencji.

⁶⁰⁰ Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych, Dz. U. 2013, poz. 1717.

⁶⁰¹ Druk nr 25-002..., op. cit.

⁶⁰² Druk nr 1946, Sejm VII kadencji.

Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny⁶⁰³ przewidywał penalizację następujących czynów⁶⁰⁴:

- doprowadzenie do zapłodnienia ludzkiej komórki jajowej poza organizmem matki (zapłodnienie *in vitro*);
- dokonywanie eksperymentów na embrionach powstałych w związku z procesem zapłodnienia *in vitro*;
- handel embrionami powstałymi w związku z procesem *in vitro*.

W uzasadnieniu wskazano, iż „potrzeba wydania ustawy wynika z obecnego stanu rzeczy, w którym brak zakazu tworzenia ludzkich zarodków poza organizmem matki jest źródłem wielu bulwersujących nadużyć moralnych. Celem wydania ustawy jest uregulowanie tej materii przez całkowity zakaz popełniania czynów, które godzą w godność ludzką i naruszają prawa człowieka”⁶⁰⁵. Z kolei Rada Ministrów uznała, iż rozpatrywanie obywatelskiego projektu jest przedwczesne. „W obowiązującym stanie prawnym nie funkcjonują unormowania, które regulowałyby kompleksowo problematykę ochrony genomu, dziedzictwa genetycznego oraz warunki dopuszczalności metody zapłodnienia pozaustrojowego – *in vitro*. Tymczasem przepis o charakterze karnym powinien być uzupełnieniem regulacji, które te kwestie określają. Nie negując zatem potrzeby wzmocnienia ochrony życia na każdym etapie jego rozwoju (...) stwierdzić trzeba, że wprowadzenie przepisu karnego penalizującego metody *in vitro*, może być rozważane, ale dopiero po precyzyjnym określeniu w ustawie warunków dopuszczalności i zakresu stosowania tej metody”⁶⁰⁶.

Pełnomocnikiem Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej o zmianie ustawy – Kodeks karny był Jacek Kotula, szef stowarzyszenia *Contra In Vitro*. W tym miejscu należy dodać, iż komitet już wcześniej podjął próbę wystąpienia z projektem ustawy, jednakże nie dopełnił wszystkich wymogów formalnych i Marszałek Sejmu odmówił przyjęcia zawiadomienia o jego utworzeniu. W omawianym postępowaniu, które zakończyło się złożeniem inicjatywy obywatelskiej wraz z wymaganymi podpisami (ponad 160 tysięcy) również wystąpiły problemy w momencie rejestracji komitetu. Sprawa dotyczyła niespełnienia wymogu przewidzianego przez Regulamin Sejmu, tj. komitet w uzasadnieniu nie zaprezentował wyników przeprowadzonych konsultacji oraz nie poinformował o przedstawionych wariantach i opiniach. Pełnomocnik komitetu odnosząc się do przedmiotowej kwestii argumentował, że nie można domagać się od obywateli spełniania wymogów wynikających z Regulaminu Sejmu, gdyż nie jest to źródło prawa powszechnie obowiązującego. Ponadto pełnomocnik zaznaczył, iż szczególnie niezrozumiała jest sytuacja, w której na obywateli nakłada się pewne obowiązki w drodze aktu prawa wewnętrznego, natomiast posłowie – do których Regulamin Sejmu jest przede wszystkim adresowany – są z nich zwalniani. Pełnomocnik komitetu zauważył także, iż brakuje wyraźnych kryteriów, na podstawie których można określić, jakie podmioty powinny być w danej sprawie konsultowane. Nawet zaś po ich wytypowaniu brakuje „procedur określających, w jakim

⁶⁰³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz. U. 1997, Nr 88, poz. 553, z późn. zm.

⁶⁰⁴ Druk nr 2249, Sejm VI kadencji.

⁶⁰⁵ Ibidem.

⁶⁰⁶ Druk nr 2249-s, Sejm VI kadencji.

terminie i w jaki sposób byłyby one zobowiązane ustosunkować się do tego typu wniosków⁶⁰⁷.

Pełnomocnik w piśmie skierowanym do Marszałka Sejmu zwrócił uwagę na istotny problem, z którym zmagają się wiele komitetów obywatelskich. Nie rozważając w tym miejscu szerzej przedmiotowej kwestii należy zauważyć, iż można wskazać projekty poselskie, które w uzasadnieniu nie zawierały wyników przeprowadzonych konsultacji, a mimo to zostały skierowane do I czytania. Dla przykładu można podać projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, który został przedłożony przez Klub Poselski Lewica. Wnioskodawcy w uzasadnieniu wprost wskazali, iż „projekt nie został poddany konsultacjom, o których mowa w art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu RP”⁶⁰⁸.

W trakcie I czytania obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny został zgłoszony wniosek o jego odrzucenie na tym etapie procesu legislacyjnego. Podczas dyskusji padały również głosy, aby projekt został skierowany do komisji w celu przeprowadzenia szerokiej dyskusji odnośnie ważnego zagadnienia, jakim jest zapłodnienie *in vitro*. Większość posłów poparła jednak wniosek o odrzucenie projektu w I czytaniu⁶⁰⁹.

Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i Senatu RP⁶¹⁰, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw⁶¹¹ oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego⁶¹² przewidywał wprowadzenie parytetu płci na listach kandydatów w wyborach do Sejmu, do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz do Parlamentu Europejskiego⁶¹³. Parytet (łac. *paritas* – równość) „oznacza równy udział podmiotów lub kategorii osób wchodzących w skład określonego gremium. Parytet płci oznacza zasadniczo równy udział ze względu na płeć czyli podział w proporcji 50:50. Termin parytet bywa także stosowany na określenie innych proporcji (20:80; 30:70; 40:60) w reprezentacji kobiet i mężczyzn w organach kolektywnych, instytucjach czy na listach kandydatów, chociaż w takim wypadku należy mówić nie o parytecie, lecz o kwocie określającej obowiązujący minimalny udział kobiet lub o obowiązującej proporcji między kobietami i mężczyznami”⁶¹⁴.

Tak więc Komitet Inicjatywy Ustawodawczej „Czas na kobiety” wystąpił z postulatem ustanowienia parytetu płci w tych wyborach, w których obowiązywała propor-

⁶⁰⁷ Druk nr 2249..., op. cit.

⁶⁰⁸ Druk nr 1284, Sejm VI kadencji.

⁶⁰⁹ Zob. szerzej: Sprawozdanie Stenograficzne z 49. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VI kadencji w dniu 10 września 2009 roku (drugi dzień obrad), Warszawa 2009, s. 189–210, 266.

⁶¹⁰ Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz. U. 2007, Nr 190, poz. 1360, z późn. zm.

⁶¹¹ Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, t.j. Dz. U. 2003, Nr 159, poz. 1547, z późn. zm.

⁶¹² Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, Dz. U. 2004, Nr 25, poz. 219, z późn. zm.

⁶¹³ Druk nr 2713, Sejm VI kadencji.

⁶¹⁴ D. Łukasz, *Parytet płci w regulacjach wybranych państw UE*, „Analizy Biura Analiz Sejmowych” 2010, nr 6, s. 1.

cyjona formula wyborcza. Konsekwencją braku uwzględnienia parytetu płci przy budowaniu list wyborczych byłoby niezarejestrowanie danej listy przez odpowiednią komisję wyborczą. Co istotne, zgodnie z omawianą propozycją komitety wyborcze miały mieć swobodę w ustalaniu kolejności kandydatów (kandydatek) na listach.

Projekt obywatelski po I czytaniu na posiedzeniu Sejmu został skierowany do Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego. Wskazana komisja w sprawozdaniu zarekomendowała Sejmowi przyjęcie projektu ustawy, jednakże z istotną zmianą – w miejsce parytetu płci zaproponowano wprowadzenie kwoty 35% dla każdej z płci⁶¹⁵. „Członkowie komisji uznając, że należy zrealizować sam pomysł wprowadzenia kwoty czy parytetu, postanowili, aby były to kwoty 35-procentowe, równe dla kobiet i mężczyzn. Jeżeli będzie taka konieczność, będą one stopniowo zwiększane”⁶¹⁶. Przedmiotowa propozycja była próbą osiągnięcia kompromisu w kwestii zwiększenia reprezentacji kobiet w organach przedstawicielskich. Ostatecznie w przyjętej ustawie znalazło się właśnie takie rozwiązanie⁶¹⁷. Tym samym inicjatywa obywatelska doprowadziła do uchwalenia ustawy, jednakże ustalone rozwiązania odbiegały od pierwotnych intencji wnioskodawców.

Projekt zgłoszony w imieniu Kongresu Kobiet od początku wywoływał wiele emocji i zastrzeżeń natury prawnej. Jak podkreślił w swojej opinii Krzysztof Skotnicki, wprowadzenie w ordynacjach wyborczych parytetów (kwot) płci budzi poważne wątpliwości konstytucyjne. „Aby uniknąć niebezpieczeństwa naruszenia Konstytucji RP, zasadne wydaje się rozważanie dokonania stosownej nowelizacji ustawy zasadniczej. Jest to procedura, którą zastosowano w wielu krajach. Niewątpliwie najbardziej znany przykładem jest Francja, w której w 1982 roku Rada Konstytucyjna uznała za niezgodne z konstytucją rozwiązanie, zgodnie z którym na liście kandydatów nie mogło być więcej niż 75% przedstawicieli tej samej płci. Dlatego też w 1999 roku dokonano nowelizacji konstytucji, nakładając na partie polityczne obowiązek zapewnienia równego dostępu kobiet i mężczyzn do funkcji wybieralnych, a następnie wprowadzono w 2000 roku parytet 50% dla każdej płci w prawie wyborczym. Francja nie jest zresztą jedynym krajem, w którym parytet płci wynika bezpośrednio z konstytucji. W literaturze przedmiotu wskazuje się jeszcze takie państwa jak: Afganistan, Argentyna, Bangladesz, Filipiny, Gujana, Irak, Kenia, Nepal, Tajwan, Tanzania czy Uganda”⁶¹⁸. Należy dodać, iż zostały również sformułowane opinie o zgodności zaproponowanych zmian z Konstytucją RP. „Konstytucyjnie dopuszczalne jest tzw. uprzywilejowanie wyrównawcze, tzn. uprzywilejowanie prawne mające na celu zmniejszenie nierówności faktycznie występujących w życiu społecznym pomiędzy kobietami a mężczyznami. Regulacje ustanawiające tego typu uprzywilejowanie wyrównawcze nie mogą być

⁶¹⁵ Druk nr 3577, Sejm VI kadencji.

⁶¹⁶ Sprawozdanie Stenograficzne z 78. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VI kadencji w dniu 24 listopada 2010 roku (drugi dzień obrad), Warszawa 2010, s. 98.

⁶¹⁷ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, Dz. U. 2011, Nr 34, poz. 172.

⁶¹⁸ K. Skotnicki, *W sprawie wprowadzenia parytetu płci na listach wyborczych*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 3, s. 132.

traktowane jako – zakazane na tle zasady równości – regulacje dyskryminujące czy faworyzujące” – zaakcentowali R. Wieruszewski i K. Sękowska-Kozłowska⁶¹⁹.

Dyskusja wokół propozycji obywatelskiej toczyła się nie tylko na gruncie prawnym, lecz również były podnoszone zagadnienia polityczne i społeczne. Zwrócono między innymi uwagę na okoliczność, iż zwiększenie udziału kobiet w życiu politycznym to głównie problem kultury a nie prawa⁶²⁰. W podsumowaniu inicjatywy Kongresu Kobiet warto podkreślić fakt, że zdecydowana większość uczestników debaty – pomimo dzielących różnic – zgodnie podkreślała zbyt mały udział kobiet w życiu politycznym.

Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przewidywał znowelizowanie przepisów dotyczących prawa do przechodzenia na emeryturę oraz prawa do minimalnej emerytury⁶²¹. Projekt zakładał stworzenie możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę kobietom, które mają okres składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej 35 lat oraz mężczyznom, którzy mają okres składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej 40 lat⁶²². Tym samym przyjęcie omawianej inicjatywy oznaczałoby stworzenie podstaw prawnych dla wcześniejszych emerytur, które zgodnie z założeniami reformy emerytalnej z 1999 roku miały być wygaszane. Ponadto inicjatywa przewidywała, na określonych zasadach, prawo do minimalnej emerytury dla osób, które nie osiągnęły 60 roku życia (kobiety) i 65 roku życia (mężczyźni).

Inicjatorem projektu „ustawy emerytalnej 35/40” było Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, natomiast patronat medialny nad akcją objął „Super Express”. Rada Ministrów zaakcentowała, iż nie może poprzeć inicjatywy, gdyż „wprowadzenie przepisów uprawniających do emerytury bez względu na wiek spowodowałoby naruszenie spójności systemu emerytalnego i stanowiłoby poważne zagrożenie powodzenia realizacji programu reformy emerytalnej”⁶²³. W dyskusji podczas I czytania zgłoszono wnioski o odrzucenie projektu ustawy na tym etapie ścieżki legislacyjnej, jednakże został on poparty tylko przez posłów Platformy Obywatelskiej⁶²⁴. Dlatego też inicjatywa obywatelska została skierowana do Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, która w sprawozdaniu zaproponowała jej odrzucenie⁶²⁵. W związku z tym, iż projekt nie był dalej procedowany podczas VI kadencji Sejmu, jego ponownym rozpatrzeniem zajęli się posłowie następnej kadencji⁶²⁶. Podjęte wówczas prace (pomimo

⁶¹⁹ R. Wieruszewski, K. Sękowska-Kozłowska, *W sprawie wprowadzenia parytetu płci na listach wyborczych*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 3, s. 144.

⁶²⁰ K. Skotnicki, *W sprawie...*, op. cit., s. 132.

⁶²¹ Druk nr 3178, Sejm VI kadencji.

⁶²² Wnioskodawcy zaproponowali, aby do okresów nieskładkowych zaliczyć tylko czas niewykonywania pracy z powodu sprawowania opieki nad dzieckiem. Jak zaakcentowano w uzasadnieniu do projektu ustawy, „rozwiązania systemu emerytalnego nie mogą zawierać w sobie elementów kary za urodzenie i zaangażowanie się w opiekę nad dzieckiem”; Druk nr 3178..., op. cit.

⁶²³ Druk nr 3178-s, Sejm VI kadencji.

⁶²⁴ Sprawozdanie Stenograficzne z 71. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VI kadencji w dniu 22 lipca 2010 roku (drugi dzień obrad), Warszawa 2010, s. 223–224.

⁶²⁵ Druk nr 3698, Sejm VI kadencji.

⁶²⁶ Druk nr 17, Sejm VII kadencji.

znacznego zaawansowania) nie doprowadziły do zakończenia procedury legislacyjnej, stąd też inicjatywa uległa dyskontynuacji po upływie VII kadencji Sejmu.

Związek Rewizyjny Spółdzielni Mieszkaniowych RP był inicjatorem skierowania do Sejmu obywatelskiego projektu ustawy o działalności spółdzielni mieszkaniowych⁶²⁷. Wskazana propozycja zakładała m.in. powrót do możliwości ustanowienia własnościowego prawa do lokalu, konieczność różnicowania kosztów w zależności od rodzaju prawa do lokalu (własność lub własnościowe prawo do lokalu), dopuszczenie wspólnego rozliczenia kosztów i przychodów dla większej liczby nieruchomości, zniesienie ograniczeń w kadencyjności rady nadzorczej. Poseł Lidia Staroń prezentując stanowisko klubu parlamentarnego Platforma Obywatelska podkreśliła, iż projekt ustawy „jest żywcem wyjęty z poprzedniej epoki. Jest to uparty powrót do czegoś, co tworzono w PRL-u, aby nie dać własności, a jej namiastkę”⁶²⁸. Z uwagi na wiele kontrowersji dotyczących obywatelskiego projektu, większość posłów poparła wniosek o jego odrzucenie w I czytaniu.

Zmiany zaproponowane w obywatelskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dotyczyły⁶²⁹:

- doprecyzowania, że w przedszkolach publicznych nie tylko nauczanie i wychowanie, lecz również opieka, są prowadzone bezpłatnie;
- objęcia wychowaniem przedszkolnym dzieci w wieku od dwóch lat;
- rozszerzenia zakresu zadań własnych gmin o obowiązek zapewnienia dzieciom od drugiego roku życia warunków do korzystania z prawa do wychowania przedszkolnego;
- zagwarantowania środków na prowadzenie przedszkoli, szkół i placówek publicznych w ramach części oświatowej subwencji ogólnej.

Propozycja obywatelska wpisywała się w prowadzone prace zmierzające do upowszechnienia różnych form edukacji przedszkolnej. W tym aspekcie należy przypomnieć, iż w Sejmie rozpatrywano także rządowy projekt ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3⁶³⁰ oraz poselski projekt o formach opieki nad dziećmi w wieku do 5 lat⁶³¹. Podjęte prace legislacyjne miały na celu wsparcie rodziców zarówno w planach prokreacyjnych, jak i w procesie wychowania dzieci. Wnioskodawcy wszystkich projektów zgodnie podkreślali kluczową wagę pierwszych lat życia dziecka dla jego dalszego rozwoju. Zdaniem autorów projektu obywatelskiego, jedyną szansą na rozwój i upowszechnianie wychowania przedszkolnego w Polsce oraz zwiększenie jego dostępności jest przejęcie kosztów prowadzenia przedszkoli publicznych przez budżet państwa⁶³². Z takim stanowiskiem polemizowała Rada Ministrów wskazując, iż

⁶²⁷ Druk nr 3317, Sejm VI kadencji.

⁶²⁸ Zob. szerzej: Sprawozdanie Stenograficzne z 74. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VI kadencji w dniu 23 września 2010 roku (drugi dzień obrad), Warszawa 2010, s. 177.

⁶²⁹ Druk nr 3374, Sejm VI kadencji.

⁶³⁰ Druk nr 3377, Sejm VI kadencji.

⁶³¹ Druk nr 3398, Sejm VI kadencji. Na podstawie projektu rządowego oraz poselskiego doszło do uchwalenia ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, t.j. Dz. U. 2013, poz. 1457, z późn. zm.

⁶³² Druk nr 3374..., op. cit.

„wraz z przekazaniem gminom zadania prowadzenia przedszkoli zostały odpowiednio ukształtowane ich dochody”⁶³³.

Tak więc propozycja obywatelska autorstwa Związku Nauczycielstwa Polskiego „Przedszkole dla każdego dziecka” dotyczyła ważnego problemu społecznego. „Polki nie mają dzieci, bo polskich rodzin nie stać na to, by zajmować się wychowaniem potomstwa. Żłobków praktycznie nie ma, a przedszkola nadal są trudno dostępne” – podkreślił prezes ZNP Sławomir Broniarz⁶³⁴. W tym miejscu warto przypomnieć, iż współczynnik dzietności sytuuje Polskę na jednym z ostatnich miejsc na świecie⁶³⁵. Najkorzystniejszą sytuację demograficzną określa dzietność kształtująca się na poziomie 2,1–2,15, tj. gdy na 100 kobiet w wieku 15–49 lat przypada średnio 210–215 urodzonych dzieci. Dopiero wówczas kolejne pokolenia są wystarczająco liczne, aby zapewnić stabilność społeczną i ekonomiczną. Tymczasem w Polsce poziom dzietności kształtuje się na poziomie 1,3, a zatem na 100 kobiet w wieku rozrodczym przypada zaledwie 130 dzieci⁶³⁶. Dlatego też cenna jest każda inicjatywa zmierzająca do poprawy tej sytuacji.

W trakcie VI kadencji Sejmu inicjatywa ZNP została rozpatrzona w ramach I czytania, po czym skierowano ją do Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Posłowie nie zrealizowali następnych etapów ścieżki legislacyjnej, stąd też projekt „Przedszkole dla każdego dziecka” został przekazany Sejmowi VII kadencji⁶³⁷. Podjęte wówczas prace objęły I czytanie i przesłanie projektu do komisji sejmowych, które w sprawozdaniu zarekomendowały odrzucenie inicjatywy obywatelskiej⁶³⁸. W związku z tym, iż Sejm VII kadencji nie przeprowadził kolejnych etapów procesu ustawodawczego, omówiony projekt ustawy uległ dyskontynuacji.

Wynikiem pracy ówczesnego Prezesa Stowarzyszenia „Wspólnota Polska” Macieja Płażyńskiego, jak również Związku Repatriantów RP był obywatelski projekt ustawy dotyczący zrealizowania akcji repatriacyjnej osób polskiego pochodzenia, które same, bądź ich wstępni byli zesłani lub deportowani przez władze ZSRR w ramach stalinowskich represji⁶³⁹. W 2011 roku w systemie ewidencji RODAK, gromadzącym dane repatriantów było zarejestrowanych ponad 2500 osób (1620 rodzin) oczekujących na powrót do Ojczyzny⁶⁴⁰. Należy dodać, iż po śmierci Macieja Płażyńskiego w katastrofie polskiego samolotu Tu-154M w Smoleńsku pełnomocnikiem komitetu został Jego syn, Jakub Płażyński.

Komitet Inicjatywy Ustawodawczej „Powrót do ojczyzny” zaproponował ustawę określającą zasady nabycia obywatelstwa polskiego w drodze repatriacji, prawa repa-

⁶³³ Druk nr 3374-s, Sejm VI kadencji.

⁶³⁴ *Przedszkole dla każdego dziecka*, <http://www.znp.edu.pl/element/1710> (04.03.2016).

⁶³⁵ W 2015 roku na 224 zbadane państwa, Polska zajęła 216 miejsce biorąc pod uwagę współczynnik dzietności; *Poziom dzietności w Polsce dramatycznie niski*, www.wprost.pl/ar/523361/Najnowsze-dane-Poziom-dzietności-w-Polsce-dramatycznie-niski (04.03.2016).

⁶³⁶ Ibidem.

⁶³⁷ Druk nr 21, Sejm VII kadencji.

⁶³⁸ Druk nr 1683, Sejm VII kadencji.

⁶³⁹ Druk nr 3605, Sejm VI kadencji.

⁶⁴⁰ Ibidem.

trianta, a także tryb udzielania pomocy repatriantom i członkom ich rodzin. Inicjatywa zawierała również program pomocy dla przedsiębiorstw związany z aktywizacją zawodową i pomocą w integracji repatriantów. Omawiana propozycja miała zastąpić ustawę z dnia 9 listopada 2000 roku o repatriacji⁶⁴¹.

Rada Ministrów wyraziła negatywną opinię o projekcie ustawy repatriacyjnej, wskazując m.in. na wiele uchybień z zakresu zasad techniki legislacyjnej⁶⁴². Oczywiście należy podzielić troskę Rządu o poprawność przedkładanych propozycji legislacyjnych, jednakże wydaje się, iż w przypadku inicjatyw obywatelskich liczy się przede wszystkim idea, z jaką występuje suweren. Warto zwrócić uwagę na fakt, iż komitety obywatelskie nie dysponują takim aparatem administracyjnym i eksperckim jak chociażby posłowie czy ministrowie.

Po przeprowadzeniu I czytania projekt złożony przez Komitet „Powrót do ojczyzny” został skierowany do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, Komisji Łączności z Polakami za Granicą oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. W odniesieniu do omawianej propozycji powtórzył się scenariusz znany z wielu wcześniejszych postępowań ustawodawczych, tj. po skierowaniu projektu do komisji sejmowych nie kontynuowano prac. Dlatego też inicjatywa obywatelska stała się przedmiotem rozważań Sejmu VII kadencji⁶⁴³, jednakże również w tym przypadku proces legislacyjny nie zakończył się przyjęciem aktu prawnego (projekt uległ dyskontynuacji). W tym miejscu warto przytoczyć słowa Jakuba Płażyńskiego, który zaakcentował, iż projekty obywatelskie stanowią kwintesencję demokracji, jednakże „są niewystarczająco doceniane przez rządzących, przez parlament. One powinny być procedowane w sposób szybki i rzetelny. Niestety statystyki prac parlamentu pokazują, że tak nie jest (...). Obecnie podejmowana jest praca nad projektem obywatelskim, ale ta praca się nie kończy (...). Po kilku miesiącach od wniesienia projektu Sejm powinien się do proponowanych rozwiązań odnieść. Parlamentarzyści powinni zagłosować za, jeśli dobrze oceniają projekt, albo powinni go odrzucić, jeśli jest w ich ocenie zły. Tego nie można się bać. Sejm musi brać odpowiedzialność za takie decyzje (...). My po to wybieramy swoich reprezentantów, żeby podejmowali za nas decyzje. Polityka to debata, która powinna kończyć się podejmowaniem decyzji (...). Zebranie 100 tys. podpisów wymaga ogromnej pracy. Ona nie powinna być zapomniana. Nad nią należy się pochylić”⁶⁴⁴.

Wśród inicjatorów obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody byli członkowie Państwowej Rady Ochrony Przyrody, naukowcy z Polskiej Akademii Nauk, jak również przedstawiciele organizacji pozarządowych. Celem przedłożonej propozycji było znowelizowanie dwóch artykułów ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody⁶⁴⁵. Pierwszy z nich (art. 10) odnosił się do

⁶⁴¹ Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji, t.j. Dz. U. 2004, Nr 53, poz. 532, z późn. zm.

⁶⁴² Druk nr 3605-s, Sejm VI kadencji.

⁶⁴³ Druk nr 22, Sejm VII kadencji.

⁶⁴⁴ *Jakub Płażyński: projekty obywatelskie są kwintesencją demokracji, jednak są niewystarczająco doceniane przez rządzących*, <http://wpolityce.pl/polityka/149195-nasz-wywiad-jakub-plazyński-projekty-obywatelskie-sa-kwintesencja-demokracji-jednak-sa-niewystarczająco-doceniane-przez-rządzących> (04.03.2016).

⁶⁴⁵ T.j. Dz. U. 2009, Nr 151, poz. 1220, z późn. zm.

procedury utworzenia parku narodowego, zmiany jego granic bądź likwidacji, natomiast drugi (art. 101) dotyczył trybu odwołania dyrektora parku. W pierwszej kwestii wnioskodawcy zaproponowali, aby właściwe miejscowo organy uchwałodawcze jednostek samorządu terytorialnego wyrażały tylko opinię o rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie utworzenia parku narodowego. Jak podkreślono w uzasadnieniu do inicjatywy obywatelskiej, „od ponad dziesięciu lat nie powstał w Polsce żaden nowy park narodowy, choć wiadomo, że zasługują na to np. najcenniejsze przyrodniczo fragmenty Krainy Wielkich Jezior Mazurskich i unikatowe lasy wokół Arłamowa (...). Parki narodowe nie powstają i nie są powiększane, bo obowiązujące przepisy dają samorządom prawo *veta* w tej sprawie. Ustawa o ochronie przyrody słusznie zapewnia samorządom i prywatnym właścicielom możliwość decydowania o należących do nich gruntach. Jednak prawo *veta* dla samorządów wszystkich szczebli dotyczy także terenów nie będących ich własnością. Jedna gmina może zablokować bez racjonalnej przyczyny włączenie do parku narodowego terenów należących do Skarbu Państwa, czyli wszystkich Polaków. Jest to prawo niesprawiedliwe, bo daje bardzo niewielkim grupom mieszkańców wyjątkowy przywilej decydowania o powołaniu (lub nie) parku narodowego”⁶⁴⁶.

Drugie rozwiązanie zaproponowane w ramach inicjatywy „Oddajcie parki narodowi” zmierzało do tego, aby minister właściwy do spraw środowiska mógł odwołać dyrektora parku narodowego przed upływem kadencji „wyłącznie ze względu na przyczyny podane w art. 52 i 53 Kodeksu pracy, po zasięgnięciu opinii Państwowej Rady Ochrony Przyrody (...)”⁶⁴⁷. Przywołana Rada jest organem opiniodawczo-doradczym w zakresie ochrony przyrody, działającym przy ministrze właściwym ds. środowiska. „Członków Państwowej Rady Ochrony Przyrody w liczbie 40 na kadencję trwającą 5 lat powołuje, w drodze zarządzenia, minister właściwy do spraw środowiska spośród działających na rzecz ochrony przyrody przedstawicieli nauki, praktyki i organizacji ekologicznych”⁶⁴⁸.

Podczas I czytania padały deklaracje szybkiego i sprawnego procedowania projektu ustawy⁶⁴⁹. Jednakże w trakcie VI kadencji Sejmu przedstawiciele nie zdążyli podjąć decyzji odnośnie omawianej inicjatywy, stąd też stała się ona przedmiotem prac posłów następnej kadencji⁶⁵⁰. Ze względu na duże znaczenie projektowanej ustawy dla wspólnot lokalnych, grupa samorządowców w trakcie spotkania z posłem S. Żelichowskim (PSL) wystąpiła z inicjatywą zorganizowania wysłuchania publicznego. Jak argumentowali, „skoro wysłuchano strony ekologów, to przed podjęciem właściwej decyzji powinno się również wysłuchać strony samorządowej”⁶⁵¹. Poseł E. Czy-

⁶⁴⁶ Druk nr 3727, Sejm VI kadencji.

⁶⁴⁷ Ibidem.

⁶⁴⁸ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.j. Dz. U. 2009, Nr 151, poz. 1220, z późn. zm., art. 96, ust. 1.

⁶⁴⁹ Zob. szerzej: Sprawozdanie Stenograficzne z 83. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VI kadencji w dniu 20 stycznia 2011 roku (drugi dzień obrad), Warszawa 2011, s. 195–210.

⁶⁵⁰ Druk nr 23, Sejm VII kadencji.

⁶⁵¹ Pełny zapis przebiegu posiedzenia: Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (Nr 13), Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (Nr 5) z dnia 25 stycznia 2012 roku, Biuro Komisji Sejmowych, Warszawa 2012.

kwin (SLD) dodał, iż „z jednej strony, pod szczytnymi intencjami projektodawców zebrano wiele podpisów, ale, z drugiej strony, stanowczy sprzeciw zgłaszały ogólnopolskie gremia samorządowe – przede wszystkim Konwent Marszałków Województw RP, Związek Powiatów Polskich, poszczególne samorządy z różnych województw”⁶⁵². Z uwagi na to, iż posłowie zaakceptowali wniosek samorządowców, wysłuchanie publiczne odbyło się 13 marca 2012 roku. Co istotne, wysłuchanie cieszyło się bardzo dużym zainteresowaniem i było okazją do przedstawienia uwag głównie przez stronę samorządową⁶⁵³.

Dnia 2 lipca 2012 roku do Marszałka Sejmu wpłynęło stanowisko Rady Ministrów wobec obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody. Rada Ministrów pozytywnie odniosła się do propozycji, aby wymóg uzgodnienia projektów utworzenia parku narodowego, zmiany jego granic lub likwidacji zastąpić „koniecznością uzyskania opinii właściwych miejscowo organów uchwałodawczych jednostek samorządu terytorialnego”⁶⁵⁴. Z kolei propozycja zawarta w projekcie obywatelskim dotycząca odwoływania dyrektorów parków narodowych nie zyskała uznania Rady Ministrów. W związku z tym, iż posłowie (pomimo znacznego zaawansowania prac) nie zrealizowali dalszych etapów ścieżki legislacyjnej, inicjatywa „Oddajcie parki narodowi” uległa dyskontynuacji wraz z upływem VII kadencji Sejmu.

Komitet Inicjatywy Ustawodawczej „Stop aborcji” wystąpił z projektem dotyczącym prawnej ochrony życia ludzkiego w każdej fazie jego rozwoju⁶⁵⁵. Pełnomocnikiem komitetu był Mariusz Dzierżawski, założyciel Fundacji Pro – prawo do życia. Jak wskazał pełnomocnik komitetu, inicjatywę wspierały „głównie dwie organizacje: Fundacja Pro – prawo do życia i Fundacja Narodowy Dzień Życia”⁶⁵⁶.

Istotą projektowanych zmian było zlikwidowanie tzw. wyjątków aborcyjnych z ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży. Tym samym wnioskodawcy zaproponowali usunięcie dopuszczalności przeprowadzania aborcji w sytuacji, gdy „ciąża stanowi zagrożenie dla życia lub zdrowia kobiety ciężarnej, badania prenatalne lub inne przesłanki medyczne wskazują na duże prawdopodobieństwo ciężkiego i nieodwracalnego upośledzenia płodu albo nieuleczalnej choroby zagrażającej jego życiu, zachodzi uzasadnione podejrzenie, że ciąża powstała w wyniku czynu zabronionego”⁶⁵⁷.

Po I czytaniu inicjatywa obywatelska „Stop aborcji”, pod którą zebrano około 600 tysięcy podpisów poparcia, została skierowana do Komisji Polityki Społecznej

⁶⁵² Ibidem.

⁶⁵³ Zob. szerzej: Pełny zapis przebiegu posiedzenia: Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (Nr 27), Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (Nr 10) z dnia 13 marca 2012 roku, Biuro Komisji Sejmowych, Warszawa 2012.

⁶⁵⁴ Druk nr 23-s, Sejm VII kadencji.

⁶⁵⁵ Druk nr 4222, Sejm VI kadencji.

⁶⁵⁶ „*W tej chwili w Polsce można legalnie zabijać dzieci*”, http://wiadomosci.wp.pl/kat,8311,title,W-tej-chwili-w-Polsce-mozna-legalnie-zabijac-dzieci,wid,13320712,wiadomosc.html?ticaid=116992&_tictsrn=3 (05.03.2016).

⁶⁵⁷ Ustawa z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, Dz. U. 1993, Nr 17, poz. 78, z późn. zm., art. 4a, ust. 1.

i Rodziny oraz Komisji Zdrowia. Wskazane komisje wniosły o odrzucenie projektu ustawy⁶⁵⁸, co nastąpiło na 99. posiedzeniu Sejmu VI kadencji.

Společną reakcją na przyjęcie regulacji prawnych obniżających wiek rozpoczęcia realizacji obowiązku szkolnego do 6. roku życia było złożenie obywatelskiego projektu ustawy, który przewidywał następujące zmiany⁶⁵⁹:

- zniesienie obowiązku szkolnego sześciolatków;
- zniesienie obowiązku przedszkolnego pięciolatków;
- przywrócenie merytorycznego nadzoru nad organami prowadzącymi szkoły;
- odstąpienie od łatwej ścieżki likwidacji i przekazywania szkół osobom prywatnym i organizacjom;
- objęcie edukacji przedszkolnej subwencją oświatową.

Zdaniem autorów obywatelskiej propozycji ze Stowarzyszenia Rzecznik Praw Rodziców i ruchu „Ratuj Maluchy!”, Karoliny i Tomasza Elbanowskich, większość szkół w Polsce nie była przygotowana na przyjęcie dzieci młodszych niż siedmioletnie, a nowa podstawa programowa nie była dostosowana do ich potrzeb. Pierwsze czytanie projektu odbyło się w połowie września 2011 roku, podczas ostatniego posiedzenia Sejmu VI kadencji. Wówczas Karolina Elbanowska podkreśliła, iż od początku, kiedy Sejm wprowadzał „ustawę obniżającą wiek szkolny, a właściwie jeszcze wcześniej, pojawiały się głosy rodziców, nauczycieli, również głosy ze świata naukowego, głosy ekspertów: nie jesteśmy przygotowani do tego, aby przeprowadzać tak poważną reformę. Niestety, były one konsekwentnie ignorowane przez ministerstwo edukacji. Zmiana szła dalej, państwo jako parlament uchwaliliście ją, odrzucając również weto pana prezydenta”⁶⁶⁰. Podczas dyskusji zgłoszono wniosek o niezwłoczne przystąpienie do drugiego czytania projektu ustawy. W związku z tym, iż przedmiotowy wniosek nie uzyskał akceptacji większości posłów, inicjatywa obywatelska została skierowana do komisji sejmowych w celu rozpatrzenia.

Ponowne I czytanie projektu ustawy odbyło się 15 lutego 2012 roku, podczas 8. posiedzenia Sejmu VII kadencji⁶⁶¹. Przedstawicielka Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej K. Elbanowska powtórnie negatywnie oceniła obniżenie wieku realizacji obowiązku szkolnego. Jak dodała, jedynym pozytywnym efektem reformy jest projekt obywatelski. „Sprawił on, że rodzice musieli naprawdę w sposób niezwykle zacząć działać dla dobra swoich dzieci. Reforma spowodowała, że rodzice zostali zmuszeni do ponadprzeciętnej aktywności obywatelskiej”⁶⁶². W dalszej części swojego wystąpienia Elbanowska zwróciła uwagę na wiele innych problemów związanych z systemem oświaty w Polsce. „Mieliśmy niepowtarzalną okazję poprawienia warunków edukacji naszych dzieci. Przy okazji niżu demograficznego mogliśmy wreszcie skończyć z nauką zmianową, z klasami, w których jest po trzydzieścioro kilkoro dzieci. Tymczasem

⁶⁵⁸ Druk nr 4610, Sejm VI kadencji.

⁶⁵⁹ Druk nr 4588, Sejm VI kadencji.

⁶⁶⁰ Zob. szerzej: Sprawozdanie Stenograficzne z 100. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VI kadencji w dniu 15 września 2011 roku (pierwszy dzień obrad), Warszawa 2011, s. 18.

⁶⁶¹ Druk nr 27, Sejm VII kadencji.

⁶⁶² Sprawozdanie Stenograficzne z 8. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VII kadencji w dniu 15 lutego 2012 roku (pierwszy dzień obrad), Warszawa 2012, s. 79.

dzisiaj edukacja, można powiedzieć, jest w odwrocie. Likwidowane są szkoły, nie tylko w małych miejscowościach, małe szkoły, przyjazne dzieciom, likwidowane są również dobrze funkcjonujące duże placówki w dużych miastach”⁶⁶³.

Po pierwszym czytaniu projekt obywatelski został skierowany do Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Wskazane komisje po rozpatrzeniu propozycji na posiedzeniu w dniu 14 czerwca 2012 roku wniosły o jej odrzucenie⁶⁶⁴, co ostatecznie nastąpiło 29 sierpnia 2014 roku. Podczas dyskusji posłowie opozycji zwracali uwagę na fakt, iż inicjatywa obywatelska było procedowana ponad 3 lata. Jak podkreślił Paweł Bauć, „możemy nie zgadzać się z tym, co tam jest zapisane (w projekcie obywatelskim – przyp. M.R.), ale miejmy odwagę szybko i sprawnie przeprowadzić proces legislacyjny”⁶⁶⁵. W podobnym tonie wypowiedziała się Marzena Wróbel. „Ten projekt, nad którym dzisiaj procedujemy, został złożony w lipcu 2011 r., a procedowany jest na trzy dni przed rozpoczęciem nowego roku szkolnego, tak aby nawet gdyby zdarzył się cud i większość parlamentarna zdecydowała o dalszej pracy nad tym projektem, praca ta nie miała sensu. To jest po prostu cynizm, to jest lekceważenie obywateli”⁶⁶⁶.

Kwestia obniżenia wieku realizacji obowiązku szkolnego doprowadziła do oddolnej mobilizacji rodziców, którzy nie chcieli wysyłać sześciolatków do szkół. W efekcie zebrano 350 tysięcy podpisów pod obywatelskim projektem ustawy, którego celem było uchycenie reformy i powrót do sytuacji, gdy obowiązek szkolny dotyczył dzieci od 7. roku życia. Ponadto należy pamiętać, iż zebrano niemal milion podpisów pod wnioskiem o referendum edukacyjne. W ramach Akcji „Ratuj Maluchy” prowadzono także szeroką kampanię informacyjną dla rodziców, którzy często czuli się zagubieni w natłoku rozbieżnych argumentów. I właśnie ta kwestia, a mianowicie słaba akcja informacyjna ze strony władzy publicznej była największą bolączką reformy. Wprowadzanie zmian to nie tylko przyjmowanie nowego prawa, lecz także skomplikowany proces zyskiwania akceptacji społeczeństwa do ich wdrożenia. Dlatego też omawiana reforma powinna być poprzedzona szerokimi i realnymi konsultacjami społecznymi, w ramach których rodzice mogliby przedstawić swoje postulaty, oczekiwania i obawy. Innymi słowy, rodzice powinni być partnerami w dialogu o kształcie polskiej szkoły. Należy pamiętać o tezie Marsyliusza z Padwy, iż „ludzie chętniej słuchają praw, które sami ustanowili, że wolą nawet gorsze prawo, jeśli tylko pochodzi ono od nich samych”⁶⁶⁷.

Jak podkreślono wcześniej, propozycja małżeństwa Elbanowskich została odrzucona przez posłów, jednakże nie pozostała ona bez wpływu na decyzje podejmowane przez przedstawicieli narodu. „W 2011 r. w dużej mierze to właśnie oni (Elbanowscy – przyp. M.R.) doprowadzili do odroczenia o dwa lata wysyłania sześciolatków do szkół” – zaznaczyli dziennikarze „Rzeczpospolitej”⁶⁶⁸. Tak więc procedowanie

⁶⁶³ Ibidem, s. 80.

⁶⁶⁴ Druk nr 479, Sejm VII kadencji.

⁶⁶⁵ Sprawozdanie Stenograficzne z 73. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VII kadencji w dniu 29 sierpnia 2014 roku (trzeci dzień obrad), Warszawa 2014, s. 276.

⁶⁶⁶ Ibidem, s. 276.

⁶⁶⁷ H. Olszewski, M. Zmierzak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Poznań 1994, s. 81.

⁶⁶⁸ A. Grabek, B. Marczuk, *300 kilogramów głosów przeciwko reformie*, <http://www.rp.pl/artykul/995230-300-kilogramow-glosow-przeciwko-reformie.html> (05.03.2016).

obywatelskiego projektu ustawy było okazją do wyrażenia sprzeciwu społeczeństwa wobec wprowadzanej reformy systemu edukacji, co w konsekwencji doprowadziło do jej przesunięcia. W tym miejscu warto dodać, iż działalność małżeństwa Elbanowskich stanowi ciekawy i inspirujący przykład funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. „Zapaleni społecznicy, co w Polsce należy do rzadkości, to po pierwsze. Po drugie mimo braku zaplecza politycznego oraz logistycznego są skuteczni i wpływowi. Po trzecie zajmują się działalnością społeczną, wychowując sześcioro dzieci”⁶⁶⁹. W 2011 roku Karolina i Tomasz Elbanowscy znaleźli się na liście 100 najbardziej wpływowych Polaków tygodnika „Wprost”. W uzasadnieniu wskazano, iż młode małżeństwo „potrafi pociągnąć za sobą tłumy i zablokować ministerialne reformy”⁶⁷⁰.

Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność” był inicjatorem obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 10 października 2002 roku o minimalnym wynagrodzeniu za pracę⁶⁷¹. W skład Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej weszli przedstawiciele NSZZ „Solidarność”, tj. członkowie Prezydium Komisji Krajowej oraz przewodniczący regionów i sekretariatów branżowych. Celem projektowanej regulacji było „stopniowe podwyższanie minimalnego wynagrodzenia za pracę do wysokości 50% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w tempie zgodnym z tempem wzrostu gospodarczego”⁶⁷². Zgodnie z projektem wysokość minimalnego wynagrodzenia rosłaby szybciej w przypadku wzrostu PKB o co najmniej 3 procent, natomiast jeśli wzrost gospodarczy byłby niższy lub miał wartość ujemną, minimalne wynagrodzenie byłoby ustalane według dotychczas obowiązujących zasad⁶⁷³.

Projekt komitetu „Podnieśmy Polakom płacę minimalną” był procedowany w ramach I czytania podczas ostatniego posiedzenia Sejmu VI kadencji, po czym został skierowany do Komisji Polityki Społecznej i Rodziny. Do wskazanej komisji propozycja obywatelska trafiła także po ponownym przeprowadzeniu I czytania, co miało miejsce 15 lutego 2012 roku⁶⁷⁴. W związku z tym, iż nie przeprowadzono kolejnych etapów ścieżki legislacyjnej, inicjatywa zakładająca podwyższenie płacy minimalnej uległa dyskontynuacji wraz z zakończeniem VII kadencji Sejmu.

Obywatelska inicjatywa ustawodawcza o ochronie zwierząt zawierała propozycje postępowania ze zwierzętami kręgowymi. Projekt przewidywał zakaz nieuzasadnionego zabijania zwierząt, zawierał przepisy dotyczące zwierząt domowych oraz kotów wolno żyjących, zwierząt gospodarskich, zwierząt wykorzystywanych do celów rozrywkowych, widowiskowych, filmowych, sportowych i specjalnych, jak również zwierząt dzikich. Ponadto propozycja przewidywała utworzenie Krajowej Inspekcji do spraw Zwierząt w celu sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem przepisów projektowanej ustawy. Inicjatywa określała także zasady transportu zwierząt, wykonywa-

⁶⁶⁹ Ibidem.

⁶⁷⁰ *100 najbardziej wpływowych Polaków*, <http://www.wprost.pl/ar/268647/100-najbardziej-wplywowych-Polakow/> (06.03.2016).

⁶⁷¹ Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, Dz. U. 2002, Nr 200, poz. 1679, z późn. zm.

⁶⁷² Druk nr 4614, Sejm VI kadencji.

⁶⁷³ Ibidem.

⁶⁷⁴ Druk nr 28, Sejm VII kadencji.

nia zabiegów na nich, przeprowadzania uboju, uśmiercania i ograniczania populacji⁶⁷⁵. Projektowany akt prawny miał zastąpić ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt⁶⁷⁶. Jak wskazano w uzasadnieniu do inicjatywy obywatelskiej, „praktyka pokazała, że w wielu aspektach obowiązująca obecnie regulacja nie reguluje określonych kwestii albo obecne przepisy nie spełniają aktualnych wymagań w zakresie ochrony zwierząt”⁶⁷⁷.

Projekt ustawy powstał w efekcie prac forum obywatelskiego Koalicja dla Zwierząt, tj. porozumienia kilkudziesięciu organizacji zajmujących się opieką nad zwierzętami⁶⁷⁸. Po I czytaniu, które odbyło się podczas ostatniego posiedzenia Sejmu VI kadencji, projekt został skierowany do Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Ze względów proceduralnych podczas następczej kadencji inicjatywa obywatelska ponownie stała się przedmiotem prac w ramach I czytania⁶⁷⁹. Jednakże z uwagi na fakt, iż po przeprowadzeniu tego etapu ścieżki legislacyjnej i przesłaniu projektu do komisji sejmowych posłowie nie podjęli dalszych prac, propozycja uległa dyskontynuacji wraz z zakończeniem VII kadencji Sejmu.

Obywatelski projekt ustawy o zachowaniu przez Państwo Polskie większościowego pakietu akcji Grupy Lotos S.A. przewidywał nałożenie na Skarb Państwa obowiązku zachowania większościowego pakietu akcji grupy kapitałowej. Zbycie akcji z naruszeniem tej zasady byłoby nieważne z mocy prawa. Ponadto projekt przewidywał zobowiązanie ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa do zapewnienia odpowiedniej treści statutu Grupy Lotos S.A., gwarantującej Skarbowi Państwa większością reprezentację w organach spółki oraz zachowanie większościowego udziału w spółkach bezpośrednio zależnych kapitałowo od Grupy Lotos S.A.⁶⁸⁰

Projekt obywatelski wpłynął do Sejmu 4 sierpnia 2011 roku, a zatem pod koniec VI kadencji. Pomimo tego posłowie na ostatnim posiedzeniu Izby rozpatrzyli inicjatywę w ramach I czytania. Wówczas poseł T. Aziewicz przemawiając w imieniu Klubu Parlamentarnego Platforma Obywatelska zaznaczył, iż zawartość projektu „kwalifikuje go do odrzucenia w pierwszym czytaniu”⁶⁸¹. Jednakże nie został zgłoszony formalny wniosek o podjęcie takiej decyzji, dlatego też Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu, skierował propozycję do Komisji Skarbu Państwa.

Sejm VII kadencji ponownie przeprowadził I czytanie omawianego projektu, podczas którego został zgłoszony wniosek o odrzucenie inicjatywy na tym etapie procesu legislacyjnego⁶⁸². Za wnioskiem zagłosowało 215 posłów (głównie PO i PSL), natomiast przeciw 219 (PiS, RP, SLD i SP). Tym samym projekt ustawy powtórnie

⁶⁷⁵ Druk nr 4616, Sejm VI kadencji.

⁶⁷⁶ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, t.j. Dz. U. 2003, Nr 106, poz. 1002, z późn. zm.

⁶⁷⁷ Druk nr 4616..., op. cit.

⁶⁷⁸ Lista organizacji wspierających prace na rzecz obywatelskiego projektu ustawy liczyła 68 podmiotów. Zob. szerzej: *Koalicja dla Zwierząt*, www.koalicja.org.pl/koalicjanci.php (07.03.2016).

⁶⁷⁹ Druk nr 26, Sejm VII kadencji.

⁶⁸⁰ Druk nr 4634, Sejm VI kadencji.

⁶⁸¹ Sprawozdanie Stenograficzne z 100. posiedzenia..., op. cit., s. 94.

⁶⁸² Druk nr 24, Sejm VII kadencji.

trafił do Komisji Skarbu Państwa, która w sprawozdaniu przedłożyła wniosek o jego odrzucenie⁶⁸³. W głosowaniu sejmowym przedmiotowy wniosek stosunkiem głosów 224–222 został przyjęty, a zatem inicjatywa obywatelska została odrzucona. Warto podkreślić, iż wystąpienia posłów często były bardzo emocjonalne, gdyż projekt dotyczył niezwykle istotnej kwestii, jaką jest bezpieczeństwo energetyczne Polski. O temperaturze sporu świadczą także wyniki głosowań, gdyż podczas I czytania posłowie podjęli decyzję wbrew woli Rady Ministrów, która wносиła o odrzucenie inicjatywy obywatelskiej⁶⁸⁴.

Projekt przedłożony w trybie inicjatywy ludowej powstał w reakcji na plany rządu Donalda Tuska dotyczące sprzedaży akcji Grupy Lotos S.A. Prace na rzecz zorganizowania inicjatywy obywatelskiej zostały zainicjowane przez stowarzyszenie „Polski Lotos”, natomiast w akcję zbierania podpisów włączyli się posłowie Prawa i Sprawiedliwości⁶⁸⁵. Ostatecznie propozycja została odrzucona, jednakże prace nad nią stworzyły okazję do podjęcia dyskusji o niezwykle istotnym zagadnieniu dla Polaków.

Przepisy ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁶⁸⁶ wprowadziły obowiązek corocznego dokonywania przez samorządy, przekraczające wskaźniki określone w przywołanej ustawie, wpłat do budżetu państwa (tzw. janosikowe), które następnie tworzą pulę środków przeznaczonych na sfinansowanie części subwencji ogólnej. Celem ustanowienia „janosikowego” było „wyrównywanie różnic w dochodach jednostek samorządu terytorialnego w związku z wprowadzeniem zmian w systemie finansowania zadań nałożonych na te jednostki”⁶⁸⁷.

W 2010 roku warszawski przedsiębiorca Rafał Szczepański zainicjował ogólnopolską akcję społeczną „STOP Janosikowe”, mającą na celu zmniejszenie wpłat, a także zmianę sposobu ich naliczania oraz zasad, na jakich pieniądze z „janosikowego” są przekazywane biedniejszym jednostkom samorządu terytorialnego⁶⁸⁸. Dzięki zebraniu ponad 150 tysięcy podpisów poparcia inicjatywa ludowa w tej sprawie została przekazana na ręce Marszałka Sejmu⁶⁸⁹.

Projekt obywatelski wpłynął do Sejmu VI kadencji, jednakże merytoryczne prace związane z inicjatywą „STOP Janosikowe” zostały przeprowadzone w Sejmie kolejnej kadencji⁶⁹⁰. Propozycja grupy obywateli była procedowana wspólnie z projektem usta-

⁶⁸³ Druk nr 854, Sejm VII kadencji.

⁶⁸⁴ Druk nr 24-s, Sejm VII kadencji.

⁶⁸⁵ *Lotos nie będzie już polski? Koalicja rządząca odrzuciła obywatelski projekt o zachowaniu przez państwo pakietu większościowego Grupy*, <http://wgospodarce.pl/informacje/1960-lotos-nie-będzie-juz-polski-koalicja-rzadzaca-odrzucila-obywatelski-projekt-o-zachowaniu-przez-panstwo-pakietu-wiekszosciowego-grupy> (09.03.2016).

⁶⁸⁶ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r..., op. cit.

⁶⁸⁷ Druk nr 4639, Sejm VI kadencji.

⁶⁸⁸ Ibidem.

⁶⁸⁹ Kalendarium najważniejszych wydarzeń związanych z przygotowaniem i procedowaniem w Sejmie obywatelskiego projektu ustawy zostało przedstawione na stronie internetowej poświęconej inicjatywie STOP Janosikowe. Na przywołanej stronie zostały zamieszczone informacje dotyczące samej inicjatywy, jak również liczne linki do informacji o projekcie ustawy; zob. szerzej: *STOP Janosikowe – droga projektu ustawy do Sejmu*, www.stopjanosikowe.pl/stop-janosikowe-droga-projektu-ustawy-do-sejmu/ (09.03.2016).

⁶⁹⁰ Druk nr 19, Sejm VII kadencji.

wy wniesionym przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej⁶⁹¹. Wskazane projekty po przeprowadzeniu I czytania zostały skierowane do komisji sejmowych, tj. Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Komisji Finansów Publicznych, które w sporządzonym sprawozdaniu wniosły o odrzucenie inicjatywy obywatelskiej oraz komisyjnej⁶⁹². Jednakże posłowie nie uwzględnili przedmiotowego wniosku, dlatego też propozycje ponownie zostały skierowane do komisji sejmowych w celu przedstawienia sprawozdania. W związku z tym, iż nie przeprowadzono kolejnych etapów ścieżki legislacyjnej inicjatywa obywatelska uległa dyskontynuacji wraz z upływem VII kadencji Sejmu.

Pełnomocnik Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej „STOP Janosikowe” nie krył rozczarowania faktem, iż obowiązujące prawo przewiduje wygaśnięcie inicjatyw obywatelskich po upływie dwóch kadencji. Jak zaznaczył Rafał Szczepański, „skoro obywatelom chciało się coś przygotować, poświęcić czas i zebrać co najmniej 100 tys. podpisów, to wypadaloby, aby bieg tych projektów kończył się rozpatrzeniem przez Sejm i nie podlegał presji kalendarza. Bo w ten sposób posłowie mogą po cichu uśmiercać każdy projekt obywatelski, jaki do nich trafi”⁶⁹³. Pełnomocnik wyraził również opinię, iż przedstawiciele narodu są skłonni zaakceptować jedynie te propozycje obywatelskie, które są wspierane przez dobrze zorganizowane i wpływowe podmioty. Zdaniem Szczepańskiego, „największe szanse na przeprowadzenie swoich projektów przez Sejm mają grupy lobbujące lub zawodowe, takie jak nauczyciele, górnicy, działkowcy. To silnie zorganizowane środowiska, które łączą interesy branżowe, stanowiąc tym samym zdyscyplinowanego partnera politycznego. Projekty obywatelskie ponad podziałami, które dotyczą np. jakiegoś regionu czy całego kraju, ale są zgłaszane przez mniej identyfikowalne grupy niż np. górnicy czy działkowcy, nie mają szans. Bo z taką grupą obywateli nie da się ubić żadnego dealu politycznego”⁶⁹⁴.

Podsumowując funkcjonowanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w latach 2007–2011 (VI kadencja Sejmu) należy przypomnieć, iż w analizowanym okresie obywatele skutecznie przedłożyli 18 projektów ustaw. Tym samym odnotowano wzrost zainteresowania suwerena omawianym rozwiązaniem ustrojowym, jednakże spośród złożonych projektów tylko 2 zostały zaakceptowane przez przedstawicieli i stały się obowiązującym prawem. Przyjęte propozycje dotyczyły systemu oświaty (m.in. obniżono wiek odbywania obowiązku szkolnego do 6 lat), jak również prawa wyborczego (ustanowiono kwoty wyborcze). Tak więc zdecydowana większość inicjatyw obywatelskich nie spotkała się z uznaniem reprezentantów, efektem czego było ich wygaśnięcie lub odrzucenie (1 projekt został wycofany na mocy decyzji komitetu obywatelskiego). Warto zaznaczyć, iż spośród 18 propozycji obywatelskich złożonych podczas VI kadencji Sejmu, odrzuconych zostało 8 inicjatyw. We wcześniejszych kadencjach Sejmu posłowie nie zdecydowali się na zakończenie procedury legislacyjnej

⁶⁹¹ Druk nr 230, Sejm VII kadencji.

⁶⁹² Druk nr 619, Sejm VII kadencji.

⁶⁹³ *Szczepański: Posłowie mogą po cichu uśmiercać każdy projekt obywatelski*, <http://www.stopjanosikowe.pl/szczepanski-poslowie-moga-po-cichu-usmiercac-kazdy-projekt-obywatelski/> (09.03.2016).

⁶⁹⁴ *Ibidem*.

poprzez odrzucenie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Z tego punktu widzenia VI kadencja Sejmu była pewnym przełomem w podejściu przedstawicieli do projektów ustaw składanych w trybie inicjatywy ludowej.

1.4. Projekty złożone w trakcie VII kadencji Sejmu

Podczas VII kadencji Sejmu wpłynęło do Marszałka Sejmu 18 obywatelskich projektów ustaw, a zatem liczba wniesionych propozycji w trybie inicjatywy ludowej była taka sama jak w poprzedniej kadencji Sejmu. Przedmiot inicjatyw był zróżnicowany i obejmował m.in. takie kwestie jak: okręgi sądowe sądów powszechnych, dochody jednostek samorządu terytorialnego, system oświaty, rodzinne ogrody działkowe, warunki dopuszczalności przerywania ciąży, zasady ustalania poziomu refundacji leków, ubój rytualny, mniejszości narodowe i etniczne, zasady przeprowadzania wyborów, samorząd zawodowy fizjoterapeutów, system emerytalny służb mundurowych.

Obywatelski projekt ustawy o okręgach sądowych sądów powszechnych oraz o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych dotyczył przeniesienia przepisów regulujących okręgi sądowe sądów powszechnych z poziomu przepisów wykonawczych na poziom przepisów rangi ustawowej⁶⁹⁵. Przy wsparciu między innymi Polskiego Stronnictwa Ludowego zebrano pod nim 150 tys. podpisów. Co do zasady, przedmiotowy projekt obywatelski miał przywrócić strukturę sądownictwa sprzed reformy ministra sprawiedliwości J. Gowina. Wskazana reforma polegała na przekształceniu z dniem 1 stycznia 2013 roku 79 niewielkich sądów rejonowych w wydziały zamiejscowe większych sądów rejonowych⁶⁹⁶. Głównym celem zmian – jak wskazywał resort sprawiedliwości – było doprowadzenie do bardziej zrównoważonego obciążenia sędziów pracą. W efekcie reformy sędziowie sądu rejonowego mieli orzekać nie tylko w jego siedzibie, lecz również w wydziałach zamiejscowych.

Przeciwno opisanym zmianom w strukturze sądownictwa opowiedzieli się przedstawiciele samorządu terytorialnego, jak również cała sejmowa opozycja i koalicyjny PSL. W związku z tym obywatelski projekt ustawy na etapie prac sejmowych miał poparcie większości posłów (przeciwno projektowi konsekwentnie głosowała tylko Platforma Obywatelska). Po uchwaleniu ustawy przez Sejm została ona przekazana Senatowi, który wniósł o jej odrzucenie w całości⁶⁹⁷. Sejm odrzucił uchwałę Senatu, dlatego też ustawę przekazano Prezydentowi RP do podpisu. Prezydent Rzeczypospolitej z umotywowanym wnioskiem przekazał ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia⁶⁹⁸. Ostatecznie ustawa nie została ponownie uchwalona, gdyż w głosowaniu sejmowym nie uzyskano konstytucyjnie wymaganej większości 3/5 głosów w obec-

⁶⁹⁵ Druk nr 804, Sejm VII kadencji.

⁶⁹⁶ Zob. szerzej: Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 października 2012 r. w sprawie zniesienia niektórych sądów rejonowych, Dz. U. 2012, poz. 1121; Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 października 2012 r. w sprawie ustalenia siedzib i obszarów właściwości sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych, Dz. U. 2012, poz. 1223.

⁶⁹⁷ Druk nr 1420, Sejm VII kadencji.

⁶⁹⁸ Druk nr 1508, Sejm VII kadencji.

ności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Przeciw ponownemu uchwaleniu ustawy zagłosowało 208 posłów, spośród których 202 reprezentowało KP Platforma Obywatelska.

Prezydent RP przekazując ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia przedstawił również własny projekt zmian w ustroju sądów powszechnych⁶⁹⁹. Przedłożona inicjatywa przewidywała pozostawienie Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do tworzenia i znoszenia sądów, lecz jednocześnie wprowadzała precyzyjne kryteria, na których Minister powinien się opierać, decydując o tworzeniu lub znoszeniu sądu. Jak podkreślono w uzasadnieniu do omawianej propozycji, „zmiana wynika z analizy dotychczasowych doświadczeń w tym zakresie oraz sygnałów z różnych środowisk, które wskazują, że obecny sposób konsultowania zmian w strukturze sądów jest niewystarczający dla osiągnięcia porozumienia w tej kwestii. Wprowadzenie do ustawy obiektywnych przesłanek tworzenia i znoszenia sądów, związanych z kryterium ludnościowym i kryterium ilości rozpatrywanych spraw, zagwarantuje stosowanie przez Ministra Sprawiedliwości jednakowych dla wszystkich kryteriów i ograniczy swobodę decyzji. Jednocześnie pozwoli na zracjonalizowanie tego procesu i da możliwość realnej oceny potrzebnych zmian w strukturze sądów na podstawie weryfikowalnych kryteriów”⁷⁰⁰. Przedmiotowy projekt stał się podstawą do uchwalenia ustawy⁷⁰¹, na podstawie której przywrócono większość sądów rejonowych przekształconych z dniem 1 stycznia 2013 roku w wydziały zamiejscowe większych sądów rejonowych. Przyjęto za zasadę, że sąd rejonowy powinien liczyć co najmniej 50 tys. mieszkańców na swoim obszarze, a ponadto musi do niego wpływać rocznie co najmniej 5 tys. spraw cywilnych, karnych oraz rodzinnych i nieletnich. Jeżeli liczba mieszkańców jest mniejsza, lecz ilość spraw przekracza 5 tys., sąd może (ale nie musi) być utworzony⁷⁰².

Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego został złożony w następstwie przyjęcia w latach 2005–2011 licznych zmian ustawowych, które „spowodowały zmniejszenie dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego”⁷⁰³. Ponadto inicjatorzy wskazali, iż przyjęte zmiany prawne rozszerzyły katalog zadań wykonywanych przez samorząd terytorialny, jednakże bez zapewnienia dochodów na odpowiednim poziomie. W związku z zaistniałą sytuacją została podjęta inicjatywa ustawodawcza, aby doprowadzić do częściowego wyrównania ubytków „w dochodach jednostek samorządu terytorialnego (w zakresie ich dochodów własnych i subwencji), spowodowanych wprowadzeniem w latach 2005–2011 wielu zmian w ustawach. Tylko w ten sposób będzie możliwe zmniejszenie spadku tempa rozwoju polskich gmin, powiatów i województw, co wpłynie korzystnie na poziom życia obywateli i ich wspólnot” – podkreślono w uzasadnieniu do projektu ustawy⁷⁰⁴.

⁶⁹⁹ Druk nr 1509, Sejm VII kadencji.

⁷⁰⁰ Ibidem.

⁷⁰¹ Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. 2014, poz. 481.

⁷⁰² Ibidem.

⁷⁰³ Druk nr 848, Sejm VII kadencji.

⁷⁰⁴ Ibidem.

Obywatelska inicjatywa ustawodawcza była efektem zaangażowania środowiska samorządowego, jak również osób działających w różnych partiach politycznych. Komitet Inicjatywy Ustawodawczej „został utworzony przez członków władz statutowych organizacji gmin i powiatów. (...) Byli tam przedstawiciele wszystkich partii politycznych, a także osoby bezpartyjne. Projekt został poparty w ramach akcji zbierania podpisów przez liczne środowiska lokalne i organizacje społeczne, a także przez ponad 300 tys. obywateli i złożony w Sejmie 27 września 2012 r.”⁷⁰⁵. Inicjatywa obywatelska została rozpatrzona w ramach I czytania przez Sejm VII kadencji po czym skierowano ją do komisji sejmowych. W związku z tym, iż nie przeprowadzono dalszych etapów postępowania ustawodawczego, projekt obywatelski został przekazany do Sejmu VIII kadencji⁷⁰⁶.

Kolejny projekt został złożony w ramach akcji społecznej „Przywracamy lekcje historii do szkół”⁷⁰⁷. W tym kontekście należy przypomnieć, iż od 1 września 2012 roku zmianie uległy ramowe plany nauczania w szkołach publicznych, które są określone w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania⁷⁰⁸. Zgodnie z nowym rozporządzeniem, w liceum ogólnokształcącym (IV etap edukacyjny) w trzyletnim okresie nauczania minimalny wymiar godzin obowiązkowych z historii wynosi 60 godzin⁷⁰⁹. Oznacza to, iż każdy uczeń liceum ogólnokształcącego jest zobowiązany do realizacji wskazanej liczby godzin z historii w klasie I (jest to realizacja przedmiotu w zakresie podstawowym). W kolejnych klasach liceum uczeń może (lecz nie musi) realizować historię w zakresie rozszerzonym w wymiarze 240 godzin. „Uczeń, który nie realizuje w zakresie rozszerzonym przedmiotu historia, jest obowiązany realizować przedmiot uzupełniający historia i społeczeństwo”⁷¹⁰.

Przyjęte rozwiązania prawne w zakresie liczby godzin historii wywołały sprzeciw grupy obywateli, co poskutkowało złożeniem projektu ustawy. Zgodnie z propozycją obywatelską, określenie wymiaru godzin obowiązkowych historii miało zostać uregulowane na poziomie ustawy (a nie rozporządzenia). W związku z tym w art. 22 ustawy z 1991 roku o systemie oświaty miał zostać dodany ust. 2a w brzmieniu: „Z materii rozporządzenia (...) wyłączone zostają lekcje historii, dla których w liceum i tech-

⁷⁰⁵ Sprawozdanie Stenograficzne z 2. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VIII kadencji w dniu 25 listopada 2015 roku (pierwszy dzień obrad), Warszawa 2015, s. 25.

⁷⁰⁶ Druk nr 24, Sejm VIII kadencji.

⁷⁰⁷ Zob. szerzej: *Przywracamy lekcje historii do szkół*, www.przywracamyhistorie.pl (02.01.2016).

⁷⁰⁸ „Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania określi (...), w drodze rozporządzenia: 1) ramowe plany nauczania, w tym wymiar godzin do dyspozycji dyrektora szkoły, z uwzględnieniem w szczególności obowiązującego wymiaru godzin zajęć edukacyjnych dla poszczególnych etapów edukacyjnych, a także wymiaru godzin zajęć rewalidacyjnych dla uczniów niepełnosprawnych”; Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, t.j. Dz. U. 2004, Nr 256, poz. 2572, z późn. zm., art. 22, ust. 2, pkt 1.

⁷⁰⁹ W przypadku technikum (IV etap edukacyjny) minimalny wymiar godzin obowiązkowych historii również wynosi 60 godzin (na poziomie podstawowym), jednakże w czteroletnim okresie nauczania; Zob. szerzej: Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lutego 2012 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych, Dz. U. 2012, poz. 204, z późn. zm., załącznik nr 7 i 8.

⁷¹⁰ Ibidem, załącznik nr 7.

nikum (IV etap edukacyjny) w całym okresie nauczania, minimalny wymiar godzin obowiązkowych zajęć edukacyjnych i zajęć z wychowawcą wynosi obligatoryjnie w przedmiocie podstawowym wymiar 180 godzin, zaś w szkole podstawowej w klasach IV–VI (II etap edukacyjny) w trzyletnim okresie nauczania minimalny wymiar godzin obowiązkowych zajęć edukacyjnych i zajęć z wychowawcą wynosi w przedmiocie historia i społeczeństwo 165 godzin⁷¹¹.

Tak więc celem inicjatorów obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej było zwiększenie liczby lekcji historii w szkołach ponadgimnazjalnych (z 60 do 180 w cyklu nauczania na poziomie podstawowym). Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy, „zgodnie z (...) ramowym planem nauczania, historia stanowiąca przedmiot obowiązkowy może być nauczana w zakresie podstawowym lub rozszerzonym, stosownie do wyboru ucznia (słuchacza). Nauka historii w zakresie podstawowym obejmuje zaledwie 60 godzin i jest realizowana w klasie I. Jednocześnie, dla uczniów, którzy nie wybiorą nauczania historii w zakresie rozszerzonym, kończy się nauczanie tego przedmiotu w tradycyjnej formule. Trudno się z takim stanem rzeczy zgodzić. (...) Dla ciągłości edukacji właściwym jest realizowanie programu nauczania historii w wymiarze 180 godzin, tak by wiedza o historii Polski i świata utrwaliła się i umożliwiła w przyszłości podejmowanie właściwych decyzji w oparciu o doświadczenie przodków. Takie rozwiązanie będzie stanowiło również ułatwienie dla nauczycieli tego przedmiotu”⁷¹².

Inicjatywa „Przywracamy lekcje historii do szkół!” została zorganizowana przez osoby związane z Solidarną Polską – pełnomocnikiem komitetu był Patryk Jaki, poseł wybrany z listy Prawa i Sprawiedliwości, który w trakcie kadencji przystąpił do Klubu Parlamentarnego Zjednoczona Prawica. Na etapie prac sejmowych inicjatywa spotkała się z poparciem ze strony posłów opozycji, tj. Prawa i Sprawiedliwości, Ruchu Palikota, Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Solidarnej Polski. Jednakże głosy posłów Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego wystarczyły do odrzucenia projektu obywatelskiego w I czytaniu.

Na marginesie powyższych rozważań dotyczących lekcji historii w szkołach ponadgimnazjalnych warto także zwrócić uwagę na inny przedmiot, a mianowicie wiedzę o społeczeństwie. Zgodnie z rozwiązaniami obowiązującymi od 1 września 2012 roku, uczniowie szkół ponadgimnazjalnych (IV etap edukacyjny) obowiązkowo realizują tylko 30 godzin wskazanego przedmiotu w całym okresie nauczania⁷¹³. W praktyce oznacza to obowiązek realizacji lekcji wiedzy o społeczeństwie w wymiarze jednej godziny tygodniowo przez jeden rok szkolny. Wydaje się, iż jest to zbyt daleko idące ograniczenie obecności przywołanego przedmiotu na poziomie szkoły ponadgimnazjalnej. W tym miejscu warto zauważyć, iż IV etap edukacyjny dotyczy uczniów, którzy uzyskują m.in. czynne prawo wyborcze. Świadomy udział w życiu publicznym wymaga odpowiedniego poziomu wiedzy i umiejętności obywatelskich. W związku z tym wydaje się uzasadnione wyrażenie propozycji, aby lekcje wiedzy

⁷¹¹ Druk nr 895, Sejm VII kadencji.

⁷¹² Ibidem.

⁷¹³ Zob. szerzej: Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lutego 2012 r., op. cit., załącznik nr 6, 7 i 8.

o społeczeństwie odbywały się w większym wymiarze na poziomie szkoły ponadgimnazjalnej. Oczywiście szczegóły w tym zakresie powinny być poddane pod dyskusję w gronie ekspertów, jednakże dobrym kierunkiem zmian byłoby zwiększenie liczby godzin obowiązkowych do co najmniej 60 w całym okresie nauczania. W nawiązaniu do poczynionych uwag warto zauważyć, iż „wyniki nowej matury z WOS-u (osiągnięte w 2015 roku – przyp. M.R.) są zatrważające – średnia 26%, połowa zdających napisała na mniej niż 21%. W zeszłym roku (2014 – przyp. M.R.) wartość średniej była wyższa o 20 punktów procentowych, zaś mediana – o 26 punktów procentowych” – podkreślił Wojciech Jakubowski⁷¹⁴. Przywołany autor analizując przyczyny zaistniałej sytuacji zauważył, iż realizacja podstawy programowej, która obowiązuje od 2012 roku w szkołach ponadgimnazjalnych „wyłączyła z pełnej socjalizacji politycznej sporą część młodzieży”⁷¹⁵.

Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 11 lipca 2012 roku⁷¹⁶ stwierdził niezgodność z Konstytucją 24 artykułów ustawy z dnia 8 lipca 2005 roku o rodzinnych ogrodach działkowych⁷¹⁷. W związku z tym zaistniała konieczność przyjęcia nowej ustawy w przedmiotowym zakresie. Obywatelski projekt ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych powstał w odpowiedzi „na konieczność wprowadzenia, w następstwie orzeczenia Trybunału, nowych rozwiązań w zakresie organizacji ogrodnictwa działkowego w Polsce i funkcjonowania podmiotów prowadzących ogrody działkowe”⁷¹⁸.

Pełnomocnikiem Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej projektu ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych był Bartłomiej Piech, radca prawny Krajowej Rady Polskiego Związku Działkowców. „W skład Komitetu weszło 15 osób, reprezentujących interesy działkowców, ogrodów i środowiska polskiego ogrodnictwa działkowego”⁷¹⁹. Pod projektem ustawy zebrano ponad 900 tys. podpisów, a zatem inicjatywa obywatelska została dobrze zorganizowana i cieszyła się dużym poparciem społeczeństwa. Na etapie prac sejmowych projekt złożony w trybie inicjatywy ludowej był rozpatrywany wspólnie z trzema projektami poselskimi⁷²⁰. Ostatecznie proces legislacyjny zakończył się uchwaleniem ustawy z dnia 13 grudnia 2013 roku o rodzinnych ogrodach działkowych⁷²¹. „Ustawa, która zaczęła obowiązywać 19 stycznia br. (2014 – przyp. M.R.), zawiera zdecydowaną większość zapisów projektu obywatelskiego, dzięki czemu użytkownicy działek w ROD mogą być spokojni, że najważniejsze z ich praw zostały

⁷¹⁴ W. Jakubowski, *Przyczynek do analizy wyników z egzaminu maturalnego z Wiedzy o Społeczeństwie (tzw. nowa matura, konstruowana według wymagań podstawy programowej)*, www.inp.uw.edu.pl/files/20150713_Matura_z_WoS.pdf (03.01.2016).

⁷¹⁵ Ibidem.

⁷¹⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lipca 2012 r., sygn. akt K 8/10, Dz. U. 2012, poz. 837.

⁷¹⁷ Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych, Dz. U. 2005, Nr 169, poz. 1419, z późn. zm.

⁷¹⁸ Druk nr 1204, Sejm VII kadencji.

⁷¹⁹ Komitet Inicjatywy Ustawodawczej Projektu Ustawy o Rodzinnych Ogrodach Działkowych, www.ocalmyogrody.pl/kim-jestesmy (03.01.2016).

⁷²⁰ Zob. szerzej: Druk nr 1148, Sejm VII kadencji; Druk nr 1170, Sejm VII kadencji; Druk nr 1240, Sejm VII kadencji.

⁷²¹ Ustawa z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych, Dz. U. 2014, poz. 40, z późn. zm.

odpowiednio zabezpieczone” – podkreślono na stronie internetowej Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej Projektu Ustawy o Rodzinnych Ogrodach Działkowych⁷²².

Komitet Inicjatywy Ustawodawczej „Stop aborcji” zaproponował wprowadzenie zmian w ustawie z dnia 7 stycznia 1993 roku o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży⁷²³. Istotą inicjatywy była propozycja uchylecia przepisu przywołanej ustawy, który zezwala na przerwanie ciąży, w przypadku gdy „badania prenatalne lub inne przesłanki medyczne wskazują na duże prawdopodobieństwo ciężkiego i nieodwracalnego upośledzenia płodu albo nieuleczalnej choroby zagrażającej jego życiu”⁷²⁴. Tym samym wnioskodawcy zaproponowali, aby uchylić dopuszczalność aborcji eugenicznej⁷²⁵. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy, „proponowana zmiana ma na celu zapewnienie, aby konstytucyjne prawo do ochrony życia nie było różnicowane ze względu na stan zdrowia dziecka poczętego. (...) Znając możliwości współczesnej medycyny nie da się jednoznacznie przesądzić, że określone dziecko jest niezdolne do przeżycia poza organizmem matki. W konsekwencji obecny stan prawny sprawia, że jedne dzieci z takimi samymi chorobami są ratowane, a inne dzięki tym samym osiągnięciom medycyny są diagnozowane jako nadające się do aborcji”⁷²⁶.

Pełnomocnikiem Komitetu była Kaja Urszula Godek – Członek Zarządu Fundacji Pro – prawo do życia. Podczas pierwszego czytania projektu ustawy pełnomocnik stwierdziła, iż komitet zebrał niespełna 450 tys. podpisów poparcia dla rozpatrywanej inicjatywy ludowej⁷²⁷. Jednakże większość posłów opowiedziała się przeciw dalszemu procedowaniu projektu, w efekcie czego został on odrzucony w I czytaniu.

Jacek Krajewski – prezes Federacji Związków Pracodawców Ochrony Zdrowia Porozumienie Zielonogórskie był pełnomocnikiem Komitetu, który zaproponował wprowadzenie zmian w dwóch aktach prawnych:

- ustawie z dnia 12 maja 2011 roku o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych⁷²⁸;
- ustawie z dnia 5 grudnia 1996 roku o zawodach lekarza i lekarza dentystry⁷²⁹.

Jak zaznaczono w uzasadnieniu do propozycji obywatelskiej, która została poparta przez 150 tysięcy obywateli⁷³⁰, wejście w życie ustawy z dnia 12 maja 2011 roku o re-

⁷²² Nowa ustawa działkowa wchodzi w życie, www.ocalmyogrody.pl/nowa-ustawa-dzialkowa-wchodzi-w-zycie/#more-2127 (03.01.2016).

⁷²³ Dz. U. 1993, Nr 17, poz. 78, z późn. zm.

⁷²⁴ Ustawa z dnia 7 stycznia 1993 r..., op. cit., art. 4a, ust. 1, pkt 2.

⁷²⁵ „W Polsce w 2007 roku przeprowadzono 282 eugenicznych aborcji w wyniku diagnozy prenatalnej”; zob. szerzej: T. Dangel, *Wady letalne u płodów i noworodków. Opieka paliatywna jako alternatywa wobec eugenicznej aborcji, eugenicznego dzieciobójstwa i uporczywej terapii*, <http://www.hospicjum.waw.pl/phocadownload/Etyka/WadyLetalneUPlodowINoworodkow.pdf> (04.01.2016).

⁷²⁶ Druk nr 1654, Sejm VII kadencji.

⁷²⁷ Sprawozdanie Stenograficzne z 50. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VII kadencji w dniu 26 września 2013 roku (drugi dzień obrad), Warszawa 2013, s. 208.

⁷²⁸ Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych, Dz. U. 2011, Nr 122, poz. 696, z późn. zm.

⁷²⁹ Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry, t.j. Dz. U. 2011, Nr 277, poz. 1634, z późn. zm.

⁷³⁰ Pełnomocnik Komitetu podkreślił, iż pod „inicjatywą ustawodawczą złożyło podpisy ponad 150 tys. pacjentów, pracowników ochrony zdrowia, którzy są skupieni nie tylko w organizacji Poroz-

fundacji leków wywołało rozczarowanie, które „nie dotyczyło samej idei ustawy, lecz przede wszystkim obejmowało wprowadzone, niezmiernie uciążliwe, w szczególności dla lekarzy, świadczeniodawców opieki zdrowotnej oraz pacjentów rozwiązania dotyczące sposobu ustalania poziomu refundacji leków, środków specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych”⁷³¹. W związku z tym wnioskodawcy zaproponowali zmianę unormowań m.in. poprzez:

- ustalenie kategorii dostępności refundacyjnych warunkowanych jedynie stanem klinicznym pacjenta;
- wyłączenie z zakresu działań lekarza wystawiającego receptę określania poziomu odpłatności za leki;
- ustalenie maksymalnej wysokości kosztów ponoszonych przez pacjentów na zakup leków refundowanych;
- umożliwienie aptekom zwrotu leków do hurtowni w przypadku zmiany poziomu odpłatności.

W trakcie VII kadencji Sejmu przeprowadzono I czytanie powyższego projektu obywatelskiego, po czym został on skierowany do Komisji Zdrowia. Warto dodać, iż Rada Ministrów negatywnie zaopiniowała omawianą inicjatywę ludową⁷³². W związku z tym, iż Sejm VII kadencji nie zrealizował kolejnych etapów procesu legislacyjnego, projekt został przekazany do Sejmu kolejnej kadencji⁷³³.

Obywatelski projekt ustawy „WOLNA NIEDZIELA” o zmianie ustawy – Kodeks pracy był bardzo krótki, jednakże jego przyjęcie wywołałoby istotne skutki dla funkcjonowania społeczeństwa i gospodarki. Chodziło mianowicie o przyjęcie przepisu, iż „praca w niedzielę i święta w placówkach handlowych jest niedozwolona”⁷³⁴. Tym samym istota inicjatywy sprowadzała się do propozycji, aby rozszerzyć obecny zakaz pracy w placówkach handlowych w święta (w tym w święta przypadające w niedziele)⁷³⁵ na niedziele i święta. Projekt ustawy „WOLNA NIEDZIELA” został podpisany przez niemal 115 tysięcy obywateli i był wspierany m.in. przez NSZZ „Solidarność”. Jednakże większość posłów była przeciwna zaproponowanemu rozwiązaniu, dlatego też projekt obywatelski został odrzucony w I czytaniu.

Kolejny obywatelski projekt ustawy miał na celu wprowadzenie zmian w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt⁷³⁶. W tym miejscu należy przypomnieć, iż Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 27 listopada 2012 roku orzekł, że „§ 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 września 2004 r. w sprawie kwalifikacji osób uprawnionych do zawodowego uboju oraz warunków i metod uboju i uśmiercania zwierząt (...) jest niezgodny z art. 34 ust. 1 i 6

zumienie Zielonogórskie, lecz także w innych organizacjach lekarskich”; Sprawozdanie Stenograficzne z 63. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VII kadencji w dniu 13 marca 2014 roku (drugi dzień obrad), Warszawa 2014, s. 163.

⁷³¹ Druk nr 2088, Sejm VII kadencji.

⁷³² Druk nr 2088-s, Sejm VII kadencji.

⁷³³ Druk nr 25, Sejm VIII kadencji.

⁷³⁴ Druk nr 2113, Sejm VII kadencji.

⁷³⁵ Przedmiotowe rozwiązanie zostało wprowadzone na podstawie ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy, Dz. U. 2007, Nr 176, poz. 1239.

⁷³⁶ T.j. Dz. U. 2003, Nr 106, poz. 1002, z późn. zm.

ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (...), a przez to z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁷³⁷. Przepis powyższego rozporządzenia utracił moc obowiązującą z dniem 31 grudnia 2012 roku. W efekcie od 1 stycznia 2013 roku obowiązywał zakaz uboju zwierząt kręgowych bez uprzedniego pozbawienia świadomości (co wykluczyło możliwość uboju w sposób rytualny). Tym samym „ubój zwierząt bez uprzedniego ogłuszenia prowadzony zgodnie z obyczajami religijnymi zarejestrowanych związków wyznaniowych nie był możliwy”⁷³⁸.

Projektowana ustawa zakładała przywrócenie w Polsce możliwości wykonywania uboju rytualnego, jednakże przewidywała również „wprowadzenie zakazu stosowania systemów krępujących bydło przez umieszczenie w odwrotnym położeniu lub w dowolnym innym nienaturalnym położeniu (...), tzw. klatki obrotowej”⁷³⁹. Tym samym ustępstwem inicjatorów względem obrońców praw zwierząt była „propozycja zakazu stosowania klatek obrotowych, w których zwierzę zamykano i obracano do góry nogami tak, by wykrwawienie było bardziej efektywne”⁷⁴⁰.

Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt został przedłożony przez samorząd rolniczy (w skład Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej weszli członkowie Krajowej Rady Izb Rolniczych). Przedstawiciel Komitetu Wiktor Szmuliewicz⁷⁴¹ zaznaczył, iż pod projektem zebrano 140 tys. podpisów⁷⁴². Posłowie Sejmu VII kadencji nie podjęli decyzji odnośnie omawianej propozycji obywatelskiej, dlatego też została ona przekazana do Sejmu kolejnej kadencji⁷⁴³. Ostatecznie pismem z dnia 2 grudnia 2015 roku pełnomocnik (w imieniu Komitetu) wycofał projekt ustawy⁷⁴⁴.

Komitet Inicjatywy Ustawodawczej „Stop pedofilii” zaproponował, aby do ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks karny⁷⁴⁵ dodać następujący przepis: „Tej samej karze (grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2 – przyp. M.R.) podlega, kto publicznie propaguje lub pochwała podejmowanie przez małoletnich poniżej lat 15, zachowań seksualnych, lub dostarcza im środków ułatwiających podejmowanie takich zachowań”⁷⁴⁶. W istocie inicjatywa była sprze-

⁷³⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 listopada 2012 r., sygn. akt U 4/12, Dz. U. 2012, poz. 1365.

⁷³⁸ Druk nr 2349, Sejm VII kadencji.

⁷³⁹ Sprawozdanie Stenograficzne z 68. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VII kadencji w dniu 28 maja 2014 roku (pierwszy dzień obrad), Warszawa 2014, s. 59.

⁷⁴⁰ B. Kasprzycka, *Ubój rytualny tak, lecz bez klatek obrotowych*, „Dziennik Gazeta Prawna”, <http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/793570,uboj-rytualny-tak-lecz-bez-klatek-obrotowych.html> (05.01.2016).

⁷⁴¹ Prezes Krajowej Rady Izb Rolniczych.

⁷⁴² Sprawozdanie Stenograficzne z 68. posiedzenia..., op. cit., s. 60.

⁷⁴³ Druk nr 26, Sejm VIII kadencji.

⁷⁴⁴ Dla pełnego obrazu omówionej sprawy należy dodać, iż Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 10 grudnia 2014 r. uznał zakaz uboju rytualnego za niezgodny z Konstytucją RP. Tym samym cel Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej został w istocie zrealizowany. Zob. szerzej: Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2014 r., sygn. akt K 52/13, Dz. U. 2014, poz. 1794; E. Łętowska, M. Grochowski, A. Wiewiórowska-Domagalska, *Wiąże, ale nie przekonuje (wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 52/13 o uboju rytualnym)*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 6.

⁷⁴⁵ Dz.U. 1997, Nr 88, poz. 553, z późn. zm.

⁷⁴⁶ Druk nr 2654, Sejm VII kadencji.

ciwem wobec wprowadzenia w Polsce edukacji seksualnej⁷⁴⁷. „W Niemczech edukacja seksualna jest przymusowa. Rodzice, którzy nie posyłają na nią dzieci trafiają do więzienia. Podobnie dzieje się w innych krajach Europy Zachodniej. Na celowniku seks edukatorów znalazła się Polska. (...) My się na deprawację nie godzimy” – zaznaczyli wnioskodawcy na stronie internetowej poświęconej omawianej propozycji obywatelskiej⁷⁴⁸.

Inicjatywa ustawodawcza „Stop pedofilii” została zorganizowana przez Fundację Pro – prawo do życia i zyskała poparcie 250 tysięcy obywateli. „Jednym z celów inicjatywy ustawodawczej było wywołanie debaty publicznej na temat zagrożeń związanych z seksualizacją dzieci. W znacznej mierze cel ten został osiągnięty. Čwierć miliona osób poparło projekt ustawy swoim podpisem” – zaakcentował podczas I czytania projektu ustawy przedstawiciel wnioskodawców⁷⁴⁹. Jednakże inicjatywa nie spotkała się z aprobatą większości posłów i została odrzucona na tym etapie procesu legislacyjnego. Jak zaznaczyła poseł M. Sekuła-Szmajdzińska, „autorzy za pomocą instrumentów prawa karnego mają zamiar rozstrzygać problemy dla wielu (...) światopoglądowe, dla innych moralne, edukacyjne, a – co jest szczególnie rażące – autorzy pomijają fakt, że prawo karne (...) ma charakter posiłkowy, a instrumenty penalne, które są w tym prawie stosowane, mają właśnie absolutnie ostateczny charakter”⁷⁵⁰.

Celem kolejnego komitetu obywatelskiego było „nadanie społeczności Ślązaków statusu mniejszości etnicznej”⁷⁵¹. Wnioskodawcy zaproponowali, aby art. 2 ust. 4 ustawy z dnia 6 stycznia 2005 roku o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym⁷⁵² otrzymał następujące brzmienie: „Za mniejszości etniczne uznaje się następujące mniejszości: 1) karaimską; 2) łemkowską; 3) romską; 4) śląską; 5) tatarską”⁷⁵³. Według Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych, propozycja obywatelska nie odpowiada stanowi faktycznemu. „Ślązacy w ocenie Komisji są społecznością regionalną zamieszkującą Śląsk, a nie wspólnotą o charakterze etnicznym czy narodowym”⁷⁵⁴.

W trakcie I czytania projektu ustawy przedstawiciel Komitetu podkreślił, iż inicjatywa nowelizacji „to nie tylko 140 tys. podpisów, lecz także alians kilkunastu ślą-

⁷⁴⁷ Pełnomocnik Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej Mariusz Dzierżawski podczas I czytania projektu ustawy doprecyzował znaczenie terminu „edukacja seksualna”. W swoim wystąpieniu wyjaśnił, iż używając przedmiotowego terminu nie miał „na myśli działań profilaktycznych i wychowawczych, których celem jest zabezpieczenie dzieci i młodzieży przed nadużyciami w sferze seksualnej”, lecz podejście prezentowane w „Standardach edukacji seksualnej w Europie”; Sprawozdanie Stenograficzne z 74. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VII kadencji w dniu 11 września 2014 roku (drugi dzień obrad), Warszawa 2014, s. 119.

⁷⁴⁸ *Oni chcą zdeprawować swoje dzieci*, <http://www.stoppedofilii.pl/index.php/mozesz-je-przednimi-obronic/inicjatywa-ustawodawcza> (05.01.2016).

⁷⁴⁹ Sprawozdanie Stenograficzne z 74. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VII..., op. cit., s. 120.

⁷⁵⁰ Ibidem, s. 127.

⁷⁵¹ Druk nr 2699, Sejm VII kadencji.

⁷⁵² Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, Dz. U. 2005, Nr 17, poz. 141, z późn. zm.

⁷⁵³ Druk nr 2699..., op. cit.

⁷⁵⁴ Druk nr 2699-004, Sejm VII kadencji.

skich organizacji, podmiotów trzeciego sektora, tworzących Radę Górną Śląską⁷⁵⁵. W związku z tym, iż podczas I czytania nie został zgłoszony wniosek o odrzucenie projektu został on skierowany do komisji sejmowych. Ostatecznie Sejm VII kadencji nie rozstrzygnął kwestii nadania społeczności Ślązaków statusu mniejszości etnicznej, dlatego też inicjatywa obywatelska została przekazana Sejmowi VIII kadencji⁷⁵⁶.

Komitet Inicjatywy Ustawodawczej „STOP ROZBIÓRKOM ALTAN” miał na celu doprecyzowanie przepisów odnoszących się do budownictwa na obszarze rodzinnych ogrodów działkowych (ROD). Przedmiotowa inicjatywa była efektem wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 stycznia 2014 roku i przyjętej wykładni terminu „altana”⁷⁵⁷. „W skali kraju altany na działkach w ROD posiada około 900 000 działkowców. W zdecydowanej większości przypadków są one obiektami nie odpowiadającymi definicji przyjętej przez NSA” – wskazali wnioskodawcy w uzasadnieniu⁷⁵⁸. Zaproponowana zmiana prawa miała uściślić przepisy prawa budowlanego, aby uniknąć konieczności „rozbiórki już istniejących altan, które działkowcy wnosili w uzasadnionym przeświadczeniu o działaniu zgodnym z prawem”⁷⁵⁹.

Zainicjowany – przez środowisko działkowców i Polski Związek Działkowców – projekt obywatelski poparło 700 tys. obywateli⁷⁶⁰. Warto podkreślić, iż inicjatywa spotkała się z dużym zrozumieniem i niemal całkowitym poparciem ze strony posłów, co doprowadziło do uchwalenia ustawy zdecydowaną większością głosów (436 za, 0 przeciw, 3 wstrzymało się). Po rozpatrzeniu poprawki Senatu⁷⁶¹ przez Sejm i złożeniu podpisu przez Prezydenta RP uchwalona ustawa weszła w życie 30 kwietnia 2015 roku⁷⁶².

Komitet Inicjatywy Ustawodawczej „Rodzice chcą mieć wybór” zaproponował pakiet zmian w ustawie z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty⁷⁶³, wśród których znalazły się następujące postulaty⁷⁶⁴:

- uzależnienie wieku rozpoczęcia edukacji szkolnej przez dziecko od decyzji rodziców (standardowo dziecko miało zaczynać edukację w wieku 7 lat, jednakże rodzice mogliby przyspieszyć lub opóźnić wskazany termin);
- ustanowienie obowiązku odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego przez dziecko w wieku 6 lat;

⁷⁵⁵ Sprawozdanie Stenograficzne z 77. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VII kadencji w dniu 9 października 2014 roku (drugi dzień obrad), Warszawa 2014, s. 202.

⁷⁵⁶ Druk nr 27, Sejm VIII kadencji.

⁷⁵⁷ „Z definicji przywołanych przez Sąd wynika, że pod pojęciem altany należy rozumieć budowlę o lekkiej konstrukcji, często ażurowej, stawianej w ogrodzie, przeznaczonej do wypoczynku i ochrony przed słońcem i deszczem”; Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 stycznia 2014 r., sygn. akt II OSK 1875/12.

⁷⁵⁸ Druk nr 2953, Sejm VII kadencji.

⁷⁵⁹ Ibidem.

⁷⁶⁰ Sprawozdanie Stenograficzne z 83. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VII kadencji w dniu 18 grudnia 2014 roku (drugi dzień obrad), Warszawa 2014, s. 76.

⁷⁶¹ Druk nr 3291, Sejm VII kadencji.

⁷⁶² Ustawa z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2015, poz. 528.

⁷⁶³ T.j. Dz. U. 2004, Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.

⁷⁶⁴ Druk nr 3177, Sejm VII kadencji.

- wprowadzenie kontroli rad rodziców nad programem nauczania w szkołach i przedszkolach;
- zapewnienie rodzicom udziału w procedurze wyboru podręczników;
- zajęcia dodatkowe w przedszkolach uzależnione od wyboru rodziców.

Analiza zgłoszonych propozycji jednoznacznie wskazuje, iż zamiarem inicjatorów było większe upodmiotowienie rodziców w zakresie kształtu edukacji szkolnej w Polsce. W pierwszym rządzie należy zauważyć, iż była to kolejna próba odejścia od obowiązku szkolnego dla 6-latków, jednakże propozycja zawierała szereg innych postulatów. W uzasadnieniu wnioskodawcy odnieśli się nie tylko do szczegółów projektu ustawy, lecz również przedstawili bardziej ogólne uwagi na temat współczesnej demokracji. „Powszechne prawo do postawienia krzyżyka przy nazwisku wybranego kandydata nie jest gwarancją, że demokratycznie wybrana władza nie wyalienuje się ze społeczeństwa i nie przestanie przestrzegać demokratycznych reguł. Droga od kartki do głosowania do spraw codziennych i konkretnych, takich jak wpływ na treść nauczania i sposób edukacji dziecka, jest zbyt długa”⁷⁶⁵.

Propozycja małżeństwa Elbanowskich, twórców Stowarzyszenia Rzecznik Praw Rodziców, była kolejną inicjatywą dotyczącą systemu oświaty w Polsce zorganizowaną przez Karolinę i Tomasza Elbanowskich. Pod omawianą propozycją podpisało się niemal 300 tysięcy obywateli, jednakże po raz kolejny nie znalazła ona zrozumienia większości posłów. W efekcie inicjatywa Komitetu „Rodzice chcą mieć wybór” została odrzucona głosami koalicji rządowej PO-PSL (i kilku posłów niezrzeszonych) w I czytaniu.

Podczas wyborów samorządowych przeprowadzonych w 2014 roku doszło do awarii systemu informatycznego Państwowej Komisji Wyborczej. W konsekwencji wyborcy musieli wiele dni oczekiwać na oficjalne wyniki wyborów do organów władzy lokalnej i regionalnej. Taka sytuacja nie powinna mieć miejsca, gdyż podważa zaufanie obywateli do organów władzy publicznej w niezwykle istotnej kwestii, tj. w zakresie przejrzystości i jasności procedur wyborczych. „Skala nieprawidłowości, organizacyjnego chaosu i dezinformacji w wykonaniu Państwowej Komisji Wyborczej i podległych jej sędziów-komisarzy, zatrzaża nie tylko wnikliwych obserwatorów polskiego życia politycznego. Niemożność sprawnego podliczenia głosów i przekazania wyników wyborów opinii publicznej, kompromitujące błędy w liczeniu głosów na wszystkich szczeblach komisji wyborczych, duże rozbieżności nieważnych głosów rządu kilkunastu, a nawet kilkudziesięciu procent, zwłaszcza między sąsiadującymi ze sobą okręgami wyborczymi, a także sprzeczne komunikaty wydawane przez komisarzy wyborczych – to wszystko każe postawić pytanie o kompetencje właściwych służb oraz nadzór nad ich działalnością” – podkreśliła grupa naukowców w liście otwartym o nieprawidłowościach wyborczych⁷⁶⁶. Przywołana w zarysie sytuacja spowodowała, iż po wyborach samorządowych z 2014 roku powstało wiele inicjatyw mających na celu nowelizację Kodeksu wyborczego⁷⁶⁷. Wśród przedmiotowych propozycji znalazła

⁷⁶⁵ Ibidem.

⁷⁶⁶ *Naukowcy piszą list otwarty o nieprawidłowościach wyborczych*, <http://www.rp.pl/artuku-1/1160721-Naukowcy-pisza-list-otwarty-o-nieprawidlowosciach-wyborczych.html#ap-1> (09.01.2016).

⁷⁶⁷ Były to m.in. inicjatywy przedstawione w następujących drukach Sejmu VII kadencji: 3052, 3053, 3084, 3099, 3185, 3253, 3605.

zła się również obywatelska inicjatywa ustawodawcza o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw⁷⁶⁸.

Komitet Inicjatywy Ustawodawczej „Uczciwe wybory” przedłożył obszerny projekt nowelizacji Kodeksu wyborczego⁷⁶⁹. Wśród zaproponowanych zmian znalazły się następujące postulaty⁷⁷⁰:

- zniesienie wyborów dwudniowych;
- zniesienie głosowania korespondencyjnego;
- wprowadzenie pojedynczych kart do głosowania zadrukowanych tylko po jednej stronie;
- wprowadzenie hologramów na kartach do głosowania;
- utrwalanie czynności podejmowanych przez obwodowe komisje wyborcze za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk;
- podawanie przez obwodowe komisje wyborcze informacji o przyczynach nieważności głosów;
- przekazanie komisarzom wyborczym uprawnień wójta, burmistrza lub prezydenta miasta związanych z wyborami;
- zwiększenie uprawnień i rangi mężów zaufania;
- wprowadzenie przezroczystych urn do głosowania;
- wybór członków Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) w zmodyfikowanej procedurze (część składu miały stanowić osoby rekomendowane przez kluby poselskie);
- zobowiązanie PKW do skierowania w okresie 14 dni przed dniem wyborów przystępnej informacji o sposobie głosowania i warunkach ważności głosu;
- zwiększenie bezpieczeństwa systemu informatycznego PKW.

Zaproponowane zmiany miały na celu zwiększenie społecznej kontroli nad procedurą wyborczą i zminimalizowanie prawdopodobieństwa wystąpienia nieprawidłowości podczas przeprowadzania wyborów. Jak wskazali wnioskodawcy, „przebieg wyborów samorządowych w 2014 roku wskazuje (...), że przyjęcie powyższych rozwiązań to absolutne minimum, niezbędne dla poprawy stanu demokracji w Polsce”⁷⁷¹.

Propozycja Komitetu „Uczciwe wybory” została podpisana przez około 130 tysięcy obywateli. W tym miejscu należy zaznaczyć, iż inicjatywa została zorganizowana przez ówczesną partię opozycyjną, tj. Prawo i Sprawiedliwość. Jak zaznaczył przedstawiciel Komitetu Grzegorz Schreiber (poseł PiS-u), „większość sejmowa PO-PSL odrzuciła projekt Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość. Fakt ten stoi u źródeł podjęcia niniejszej inicjatywy. Skoro Sejm odrzucił projekt poselski, zwróciliśmy się z prośbą o jego poparcie bezpośrednio do Polaków”⁷⁷². W trakcie I czytania został zgłoszony wniosek o odrzucenie obywatelskiej propozycji na tym etapie procesu legi-

⁷⁶⁸ Druk nr 3248, Sejm VII kadencji.

⁷⁶⁹ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, Dz. U. 2011, Nr 21, poz. 112, z późn. zm.

⁷⁷⁰ Druk nr 3248..., op. cit.

⁷⁷¹ Ibidem.

⁷⁷² Sprawozdanie Stenograficzne z 91. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VII kadencji w dniu 24 kwietnia 2015 roku (trzeci dzień obrad), Warszawa 2015, s. 319.

slacyjnego, który przedstawiciel SLD uznał „za pochopny, ponieważ projekt (...) jest bardzo interesujący i zawiera wiele ciekawych rozwiązań, poczynając od kwestii karty wyborczej”⁷⁷³. Jednakże większość rządowa PO-PSL była innego zdania, czego konsekwencją było odrzucenie inicjatywy obywatelskiej w I czytaniu. W tym miejscu warto dodać, iż został przyjęty inny projekt powstały m.in. na bazie doświadczeń wyborów samorządowych z 2014 roku, tj. projekt przedstawiony przez Prezydenta RP⁷⁷⁴.

Komitet Inicjatywy Ustawodawczej „Stop aborcji” zaproponował nowelizację dwóch aktów prawnych, tj. ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, jak również ustawy – Kodeks karny. Istota projektu obywatelskiego sprowadzała się do wprowadzenia całkowitego zakazu przerywania ciąży. Ponadto wnioskodawcy zaproponowali, aby udział w zajęciach szkolnych z przedmiotu *wiedza o życiu seksualnym człowieka* był warunkowany pisemną zgodą rodziców lub pełnoletnich uczniów. „Obywatelski projekt ustawy dąży do faktycznego zapewnienia, aby konstytucyjne prawo do ochrony życia nie było różnicowane ze względu na wiek, miejsce przebywania, stan zdrowia czy okoliczności poczęcia człowieka” – podkreślili inicjatorzy w uzasadnieniu inicjatywy ludowej⁷⁷⁵.

„Obywatelski projekt ustawy o ochronie życia i zdrowia ludzkiego od poczęcia w ciągu niespełna trzech miesięcy został podpisany przez przeszło 400 tys. Polaków”⁷⁷⁶. Pełnomocniczką Komitetu „Stop aborcji” była Kaja Urszula Godek z Fundacji Pro – prawo do życia. Propozycja ustanowienia całkowitego zakazu aborcji w Polsce nie spotkała się z akceptacją większości posłów, dlatego też projekt ustawy został odrzucony w I czytaniu. Odnosząc się do zaistniałej sytuacji na stronie internetowej Fundacji zaznaczono, iż pomimo takiego zakończenia procesu legislacyjnego, „inicjatywy ustawodawcze stale zwiększają sprzeciw społeczeństwa wobec aborcji oraz powodują stały wzrost osób zaangażowanych w obronę życia”⁷⁷⁷.

Celem kolejnej inicjatywy obywatelskiej było ustanowienie 17 października Dniem Sprzedaży Bezpośredniej⁷⁷⁸. Projekt zyskał poparcie niemal 115 tysięcy obywateli i został przygotowany pod auspicjami Polskiego Stowarzyszenia Sprzedaży Bezpośredniej⁷⁷⁹. W uzasadnieniu wskazano, iż przyjęcie inicjatywy „stworzy przyjazne warunki do organizacji wydarzeń społecznych i gospodarczych, podczas których możliwe będzie podnoszenie świadomości społecznej w zakresie aspektów

⁷⁷³ Ibidem, s. 328.

⁷⁷⁴ Przedmiotowy projekt przewidywał m.in. ustanowienie przepisu, iż „ściany urny (wyborczej – przyp. M.R.) są wykonane z przezroczystego materiału” (propozycja została zaakceptowana). Zob. szerzej: Druk nr 3084, Sejm VII kadencji; Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy, Dz. U. 2015, poz. 1043.

⁷⁷⁵ Druk nr 3806, Sejm VII kadencji.

⁷⁷⁶ Sprawozdanie Stenograficzne z 99. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VII kadencji w dniu 10 września 2015 roku (drugi dzień obrad), Warszawa 2015, s. 262.

⁷⁷⁷ *Obywatelski projekt zakazu aborcji odrzucony*, www.stopaborcji.pl/obywatelski-projekt-zakazu-aborcji-odrzuceny (09.01.2016).

⁷⁷⁸ Druk nr 3812, Sejm VII kadencji.

⁷⁷⁹ *Projekt ustawy o ustanowieniu 17 października Dniem Sprzedaży Bezpośredniej skierowany do dalszych prac w Sejmie*, <http://pssb.pl/pssb/events/details,2,,190,projekt-ustawy-o-ustanowieniu-17-pazdziernika-dniem-sprzedazy-bezposredniej-skierowany-do-dalszych-prac-w-sejmie.html> (06.02.2016).

związanych z prowadzeniem sprzedaży bezpośredniej oraz nabywaniem produktów lub usług w tym kanale dystrybucji⁷⁸⁰. W trakcie VII kadencji Sejmu odbyło się I czytanie omawianego projektu ustawy, po czym został on skierowany do Komisji Polityki Społecznej i Rodziny. W związku z tym kwestia ustanowienia dnia poświęconego tematyce sprzedaży bezpośredniej stała się przedmiotem prac Sejmu VIII kadencji⁷⁸¹.

Z inicjatywy Stowarzyszenia Fizjoterapia Polska został opracowany i przedłożony obywatelski projekt ustawy o zawodzie fizjoterapeuty. Celem wnioskodawców było określenie zasad uzyskiwania uprawnień i wykonywania zawodu fizjoterapeuty, ustalenie reguł kształcenia podyplomowego i odpowiedzialności zawodowej przedstawicieli tego zawodu, jak również utworzenie samorządu zawodowego fizjoterapeutów⁷⁸². Jak podkreślono w uzasadnieniu, brak odpowiednich regulacji prawnych we wskazanym zakresie wywołuje szereg negatywnych konsekwencji dla pacjentów. Ponadto inicjatorzy zaakcentowali, iż „już 26 państw członkowskich Unii Europejskiej podjęło decyzję o uregulowaniu w swoich ustawodawstwach zasad wykonywania zawodu fizjoterapeuty jako zawodu regulowanego”⁷⁸³.

Obywatelska inicjatywa o zawodzie fizjoterapeuty została złożona pod koniec VII kadencji Sejmu, dlatego też odbyło się tylko I czytanie projektu, co skutkowało tym, iż propozycja została przekazana Sejmowi kolejnej kadencji⁷⁸⁴. Jednakże w roku 2014 zostały zainicjowane prace nad inicjatywą poselską⁷⁸⁵, które zakończyły się uchwaleniem ustawy o zawodzie fizjoterapeuty⁷⁸⁶. Tym samym zasadnicze cele obywatelskiej inicjatywy zostały zrealizowane, gdyż w przyjętym akcie prawnym doszło do uznania zawodu fizjoterapeuty za samodzielny zawód medyczny. Podpisanie przez Prezydenta RP przedmiotowej ustawy spotkało się z bardzo pozytywnym odbiorem ze strony Zarządu Głównego Stowarzyszenia Fizjoterapia Polska. „Jesteśmy dumni i bardzo szczęśliwi, że tak długo oczekiwana przez nasze środowisko regulacja stała się faktem” – podkreślono na stronie internetowej Stowarzyszenia⁷⁸⁷.

Celem inicjatywy podjętej przez Związek Zawodowy Celnicy PL było włączenie funkcjonariuszy Służby Celnej do systemu emerytalnego właściwego dla pozostałych służb mundurowych. „Konieczność prawna wydania niniejszej ustawy jest skutkiem treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 2015 (...), który potwierdził podnoszone od lat twierdzenia środowiska funkcjonariuszy celnych o ich prawnej (bezpodstawnej i niezasadnej) dyskryminacji wyrażającej się w braku objęcia funkcjonariuszy Służby Celnej zaopatrzeniowym systemem emerytalnym właściwym dla pozostałych służb mundurowych (...). Służba Celna jest obecnie jedyną służbą mun-

⁷⁸⁰ Druk nr 3812..., op. cit.

⁷⁸¹ Druk nr 28, Sejm VIII kadencji.

⁷⁸² Druk nr 3813, Sejm VII kadencji.

⁷⁸³ Ibidem.

⁷⁸⁴ Druk nr 29, Sejm VIII kadencji.

⁷⁸⁵ Druk nr 3001, Sejm VII kadencji.

⁷⁸⁶ Ustawa z dnia 25 września 2015 r. o zawodzie fizjoterapeuty, Dz. U. 2015, poz. 1994.

⁷⁸⁷ *Pan Prezydent podpisał ustawę*, www.fizjoterapeuci.org/stowarzyszenie/ds/ustawa (07.02.2016).

durową pozostającą poza systemem emerytalnym zaopatrzeniowym właściwym dla innych służb mundurowych” – podkreślili wnioskodawcy w uzasadnieniu do obywatelskiego projektu ustawy⁷⁸⁸. Przedmiotowa inicjatywa, pod którą podpisało się niespełna 190 tysięcy obywateli została skutecznie złożona 28 sierpnia 2015 roku, jednakże z uwagi na upływ VII kadencji Sejmu prace nad projektem zostały podjęte przez posłów wybranych 25 października 2015 roku⁷⁸⁹.

Dnia 5 października 2015 roku do Marszałka Sejmu został wniesiony obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty. Propozycja magazynu *Liberté!*, która została podpisana przez 150 tysięcy obywateli miała na celu zmianę organizacji nauki religii w szkołach publicznych. W ramach inicjatywy „Świecka Szkoła” zaproponowano, aby artykuł 12 ustawy o systemie oświaty otrzymał następujące brzmienie: „Publiczne przedszkola, szkoły podstawowe i gimnazja organizują naukę religii na życzenie rodziców, publiczne szkoły ponadgimnazjalne na życzenie samych uczniów. Kosztów związanych z organizacją nauki religii nie można w części ani w całości finansować ze środków publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych”⁷⁹⁰. Tym samym istota projektu sprowadzała się do wprowadzenia dwóch zmian w stosunku do obecnego stanu prawnego. Po pierwsze, uczniowie szkół ponadgimnazjalnych mieli uzyskać wyłączone uprawnienie do decydowania o udziale w lekcjach religii. Po drugie, zaproponowano ustanowienie zakazu finansowania nauki religii ze środków publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych.

W związku z tym, iż ostatnie posiedzenie Sejmu VII kadencji odbyło się w dniach 8–9 października 2015 roku inicjatywa „Świecka Szkoła” została rozpatrzona w ramach I czytania w kolejnej kadencji Sejmu. Po przeprowadzeniu etapu wstępnego procesu legislacyjnego projekt został skierowany do Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży. Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż w trakcie I czytania przedstawicielka klubu Prawo i Sprawiedliwość zaproponowała odrzucenie projektu ustawy, jednakże stosowny wniosek został wycofany przed poddaniem pod głosowanie. Wydaje się, iż takie stanowisko było konsekwencją wcześniejszych deklaracji polityków Prawa i Sprawiedliwości, aby nie odrzucać inicjatyw obywatelskich w początkowym etapie procesu ustawodawczego. „Wniosek o odrzucenie projektu, po dyskusji w klubie, wycofaliśmy. Zrobiliśmy to nie ze względu na to, że popieramy ten projekt (...), ale dlatego, że postanowiliśmy być konsekwentni. Dlatego pozwolimy, by przeszedł on całą procedurę legislacyjną: pierwsze, drugie i trzecie czytanie, a w trzecim czytaniu powrócimy do tego wniosku” – podkreśliła Marzena Machałek (PiS)⁷⁹¹.

Prezydent RP Andrzej Duda przemawiając podczas Forum dla Wolności i Rozwoju, które odbyło się w 2015 roku w Katowicach również odniósł się do praktyki procedowania obywatelskich inicjatyw ustawodawczych. Jak zaznaczył, „praktyka

⁷⁸⁸ Druk nr 3985, Sejm VII kadencji.

⁷⁸⁹ Druk nr 30, Sejm VIII kadencji.

⁷⁹⁰ Druk nr 48, Sejm VIII kadencji.

⁷⁹¹ *PiS wycofało wniosek o odrzucenie projektu ws. finansowania religii*, <http://wiadomosci.onet.pl/religia/pis-wycofalo-wniosek-o-odrzucenie-projektu-ws-finansowania-religii/38nrwb> (10.02.2016).

polegająca na tym, że nie uwzględnia się postulatów obywateli, a w zasadzie praktycznie się ich nie rozpatruje i udaje się, że ich się nie widzi i nie słyszy, nie prowadzi do niczego dobrego, a na pewno nie prowadzi do budowy społeczeństwa obywatelskiego i w efekcie wspólnoty⁷⁹². Tym samym Andrzej Duda zajął negatywne stanowisko wobec odrzucania inicjatyw obywatelskich w początkowym etapie procesu legislacyjnego. W podsumowaniu uznał, iż takie postępowanie „niszczy tkankę obywatelską, niszczy tkankę społeczną”⁷⁹³.

Podsumowując skutecznie przedłożone inicjatywy ustawodawcze w trakcie VII kadencji Sejmu (2011–2015) należy przypomnieć, iż w analizowanym okresie komitety obywatelskie wniosły do Marszałka Sejmu 18 projektów ustaw. W zdecydowanej większości przypadków (16) proces legislacyjny nie zakończył się po myśli inicjatorów, tj. przedłożone projekty ustaw nie zostały zaakceptowane, a zatem nie doszło do ustanowienia postulowanych rozwiązań prawnych. Wśród przyczyn zaistniałej sytuacji należy wskazać na następujące kwestie: 1 ustawa nie została ponownie uchwalona przez Sejm po przekazaniu jej przez Prezydenta RP do ponownego rozpatrzenia (projekt ustawy o okręgach sądowych sądów powszechnych oraz o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych), 1 projekt został wycofany na mocy decyzji Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej (projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt), 7 inicjatyw obywatelskich zostało odrzuconych przez Sejm, natomiast pozostałe projekty (7) zostały przekazane do Sejmu VIII kadencji. W odniesieniu do ostatniej grupy propozycji, tj. projektów ustaw przekazanych do Sejmu VIII kadencji należy poczynić zastrzeżenie, iż o ich ostatecznym losie zadecydują posłowie wybrani 25 października 2015 roku⁷⁹⁴.

Jak zaznaczono wyżej, zdecydowana większość obywatelskich inicjatyw ustawodawczych wniesionych w trakcie VII kadencji Sejmu nie została uwzględniona przez przedstawicieli. Tylko 2 projekty ustaw przeszły pomyślnie wszystkie etapy procesu legislacyjnego i stały się obowiązującym prawem (projekt ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych; projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw). Wspólnym mianownikiem wskazanych projektów był fakt, iż inicjatorem ich wniesienia był Polski Związek Działkowców. Ponadto przedmiot propozycji łączył obie inicjatywy, gdyż odnosił się do ogrodów działkowych. Pierwsza z inicjatyw dotyczyła całościowego uregulowania zasad organizacji ogrodnictwa działkowego w Polsce, natomiast druga odnosiła się do kwestii szczegółowej, tj. zawierała postulat doprecyzowania przepisów w zakresie budownictwa na obszarze rodzinnych ogrodów działkowych.

⁷⁹² „Mam przekonanie o konieczności naprawy Rzeczypospolitej”, <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wizyty-krajowe/art,44,mam-glebokie-przekonanie-o-koniecznosci-naprawy-rzeczypospolitej.html> (10.02.2016).

⁷⁹³ Ibidem.

⁷⁹⁴ W niniejszej publikacji został uwzględniony stan na 30 czerwca 2016 roku, natomiast proces ustawodawczy wobec projektów obywatelskich wniesionych w trakcie VII kadencji Sejmu i przekazanych Sejmowi kolejnej kadencji może trwać do końca VIII kadencji Sejmu (planowo są to lata 2015–2019). W związku z tym podane wyliczenia odnośnie 18 skutecznych obywatelskich inicjatyw ustawodawczych z lat 2011–2015 (VII kadencja Sejmu) mogą ulec zmianie.

2. NIESKUTECZNE OBYWATELSKIE INICJATYWY USTAWODAWCZE

2.1. Inicjatywy podjęte w trakcie III kadencji Sejmu

W trakcie III kadencji Sejmu RP, a ściślej w latach 1999–2001, komitety podjęły 9 nieudanych prób wniesienia obywatelskich projektów ustaw. Wśród przyczyn zaistniałej sytuacji można wskazać na następujące aspekty procedury: rozwiązanie komitetu przed wydaniem postanowienia Marszałka Sejmu o przyjęciu/odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu (1), wydanie przez Marszałka Sejmu postanowienia o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej (3), zarejestrowane przez Marszałka Sejmu komitety nie zdołały zebrać wymaganej liczby podpisów (5). Tym samym 4 komitety nie dopełniły wszystkich wymogów na etapie złożenia zawiadomienia o ich utworzeniu, natomiast 5 komitetów po skutecznym złożeniu przedmiotowego zawiadomienia nie zdołało zebrać co najmniej 100 tysięcy podpisów wymaganych do skutecznego przedłożenia obywatelskiego projektu ustawy. W odniesieniu do ostatniej grupy komitetów warto dodać, iż 3 spośród nich w ogóle nie wniosły projektu ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów obywateli, natomiast pozostałe 2 komitety wykonały ten etap procedury, jednakże po przeprowadzeniu czynności sprawdzających okazało się, że prawidłowo złożona liczba podpisów była mniejsza od ustawowo wymaganej.

Pierwszy spośród projektów został opracowany przez Polską Organizację Pracodawców Osób Niepełnosprawnych, która wystąpiła z obywatelskim projektem ustawy o zatrudnianiu oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych. Przedmiotowa inicjatywa miała na celu zreformowanie systemu orzekania o niepełnosprawności (m.in. zaproponowano ustanowienie nowych definicji poszczególnych stopni niepełnosprawności), wprowadzenie nowych rozwiązań aktywizujących zawodowo osoby niepełnosprawne, uporządkowanie kompetencji struktur ustawowo zobowiązanych do działania na rzecz osób niepełnosprawnych⁷⁹⁵. Wnioskodawcy przedłożyli projekt ustawy wraz z załączonym wykazem ponad 110 tys. podpisów obywateli popierających propozycję, jednakże wobec powzięcia uzasadnionych wątpliwości co do prawidłowości ich złożenia, Marszałek Sejmu zwrócił się do Państwowej Komisji Wyborczej o stwierdzenie, czy została złożona wymagana liczba podpisów⁷⁹⁶.

W wyniku przeprowadzonych czynności sprawdzających, Państwowa Komisja Wyborcza podjęła uchwałę, w której stwierdziła, iż prawidłowo złożona liczba podpisów jest mniejsza od ustawowo wymaganej (liczba podpisów złożonych prawidłowo wynosiła 83 977). „Wśród podpisów obywateli, które uznano za wadliwe, 23 966 podpisów złożono na stronach nieopatrzonych nazwą komitetu inicjatywy ustawodawczej i/lub tytułem popieranego projektu ustawy (...). Z innych przyczyn za wadliwe uznano 2736 podpisów obywateli. Wady dyskwalifikujące te podpisy dotyczyły w szczegól-

⁷⁹⁵ Obywatelski projekt ustawy o zatrudnianiu oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych (materiał w zasobach Archiwum Sejmu RP).

⁷⁹⁶ Wskazana procedura wynika z art. 12 ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli.

ności adresów, braku imion, wadliwych numerów PESEL i innych⁷⁹⁷. W związku z tym Marszałek Sejmu, działając na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy o wykonywaniu inicjatywy, odmówił nadania biegu projektowi ustawy o zatrudnianiu oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych⁷⁹⁸. W tym miejscu należy dodać, iż wkrótce po odmowie nadania biegu projektowi ustawy komitet podjął ponownie próbę wniesienia przedmiotowej propozycji, jednakże i tym razem była to nieskuteczna inicjatywa ustawodawcza.

Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 6 lutego 1997 roku o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym i ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 roku o zakładach opieki zdrowotnej miał na celu stopniowy wzrost składki na ubezpieczenie zdrowotne „do 9% w roku 2001 i do 11% w roku 2002 oraz podwyżkę dolnej granicy wynagrodzeń za pracę osoby wykonującej zawód medyczny w zakładzie opieki zdrowotnej do wysokości nie niższej niż 90% w roku 2001 i nie niższej niż 100% w roku 2002, kwoty przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia (...)”⁷⁹⁹. Autorzy kolejnej nieudanej inicjatywy obywatelskiej zaproponowali ustanowienie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie paliwa rolniczego⁸⁰⁰. Propozycja Samorządu Rolniczego została wniesiona do Marszałka Sejmu, jednakże po przeprowadzeniu czynności sprawdzających przez PKW okazało się, iż prawidłowo złożona liczba podpisów popierających projekt była mniejsza niż ustawowo wymagana. W konsekwencji Marszałek Sejmu odmówił nadania biegu projektowi ustawy⁸⁰¹.

Andrzej Lepper był pełnomocnikiem komitetu, który wystąpił z projektem ustawy o amnestii i abolicji. Wnioskodawcy zaproponowali, aby amnestia objęła: występki, przestępstwa nieumyślne (z wyłączeniem przestępstw, w których orzeczono karę pozbawienia wolności przekraczającą 3 lata), naruszenia prawa związane z akcjami protestacyjnymi organizacji społeczno-politycznych (m.in. związków zawodowych)⁸⁰². W związku z tym, iż zawiadomienie o utworzeniu Komitetu „Amnestyjnego” ds. projektu ustawy o amnestii i abolicji oraz sam projekt posiadały liczne braki formalne, Marszałek Sejmu zwrócił się do pełnomocnika Komitetu o ich usunięcie w terminie 14 dni. Wobec bezskutecznego upływu ustawowego terminu na usunięcie braków formalnych zawiadomienia, Marszałek Sejmu odmówił przyjęcia zawiadomienia o utwo-

⁷⁹⁷ Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 1 czerwca 2000 r. w sprawie stwierdzenia, czy została złożona ustawowo wymagana liczba podpisów obywateli popierających, wniesiony do Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, projekt ustawy o zatrudnianiu oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych (materiał w zasobach Archiwum Sejmu RP).

⁷⁹⁸ Postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 czerwca 2000 r. o odmowie nadania biegu projektowi ustawy o zatrudnianiu oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych (materiał w zasobach Archiwum Sejmu RP).

⁷⁹⁹ Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym i zakładach opieki zdrowotnej (materiał w zasobach Archiwum Sejmu RP).

⁸⁰⁰ Obywatelski projekt ustawy o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie paliwa rolniczego (materiał w zasobach Archiwum Sejmu RP).

⁸⁰¹ Postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 lipca 2000 r. o odmowie nadania biegu projektowi ustawy o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie paliwa rolniczego (materiał w zasobach Archiwum Sejmu RP).

⁸⁰² Obywatelski projekt ustawy o amnestii i abolicji (materiał w zasobach Archiwum Sejmu RP).

rzeniu Komitetu, co zakończyło prace nad wniesieniem projektu ustawy o amnestii i abolicji⁸⁰³.

W trakcie III kadencji Sejmu powstały jeszcze cztery komitety, które podjęły nieudane próby wniesienia obywatelskich projektów ustaw. Komitet Inicjatywy Ustawodawczej utworzony w sprawie wniesienia projektu ustawy o zmianie Ordynacji wyborczej do Sejmu RP zaproponował dwie zmiany w przedmiotowym akcie prawnym, tj. likwidację ogólnopolskich list kandydatów na posłów, jak również dostosowanie struktury wielomandatowych okręgów wyborczych do obowiązującego od 1 stycznia 1999 roku podziału administracyjnego państwa. „Likwidacja ogólnopolskich list kandydatów na posłów (...), a tym samym przeprowadzanie wyboru posłów tylko i wyłącznie w oparciu o okręgowe listy kandydatów (...) zapewni społeczeństwu realny wpływ na skład parlamentu. Pozwoli na wybór ludzi znanych w środowisku, faktycznie reprezentujących interesy swoich wyborców”⁸⁰⁴. Komitet nie zdołał uzyskać wymaganego poparcia dla omawianego projektu ustawy, w związku z czym nie był on przedmiotem procesu legislacyjnego, jednakże postulat likwidacji ogólnopolskich list kandydatów na posłów został zrealizowany w drodze ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 roku Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP⁸⁰⁵.

Tomasz Mamiński, przewodniczący Krajowej Partii Emerytów i Rencistów był pełnomocnikiem komitetu, który dwukrotnie podjął nieudane próby wniesienia obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Celem wnioskodawców była zmiana sposobu przeprowadzania corocznej waloryzacji emerytur i rent. Jak podkreślono w uzasadnieniu, „korelacja wysokości świadczeń z poziomem płac – jako zasada waloryzacji – umożliwi emerytom i rencistom równy udział we wzroście ogólnej stopy życiowej społeczeństwa”⁸⁰⁶.

Krakowska Kongregacja Kupiecka wystąpiła z projektem ustawy, który przewidywał wprowadzenie zmian w zakresie realizacji bonów towarowych. Autorzy ostatniej nieudanej inicjatywy ustawodawczej z okresu III kadencji Sejmu zaproponowali, aby bony towarowe mogły być realizowane w dowolnej placówce handlowej lub usługowej na terytorium RP. „Klienci będą mieli większy wybór zakupu a mali i średni przedsiębiorcy przejmą część obrotu, który dotychczas był udziałem tylko sieci hipermarketów”⁸⁰⁷.

W podsumowaniu powyższych rozważań warto zwrócić uwagę na kwestię podmiotów, które podjęły nieskuteczne próby wniesienia obywatelskich projektów ustaw.

⁸⁰³ Postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 grudnia 2000 r. o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu Komitetu „Amnestyjnego” ds. projektu ustawy o amnestii i abolicji (materiał w zasobach Archiwum Sejmu RP).

⁸⁰⁴ Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu RP (materiał w zasobach Archiwum Sejmu RP).

⁸⁰⁵ „Do Sejmu wybiera się 460 posłów z okręgowych list kandydatów na posłów w wielomandatowych okręgach wyborczych”; Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. ..., op. cit., art. 132.

⁸⁰⁶ Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (materiał w zasobach Archiwum Sejmu RP).

⁸⁰⁷ Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (materiał w zasobach Archiwum Sejmu RP).

W zasygnalizowanym zakresie można wskazać m.in. na Polską Organizację Pracodawców Osób Niepełnosprawnych (projekt ustawy o zatrudnianiu oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych), samorząd rolniczy (projekt ustawy o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie paliwa rolniczego), Krajową Partię Emerytów i Rencistów (projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z FUS), jak również Krakowską Kongregację Kupiecką (projekt ustawy o zmianie ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych).

2.2. Praktyka IV kadencji Sejmu

W trakcie IV kadencji Sejmu (2001–2005) podjęto 30 nieudanych obywatelskich inicjatyw ustawodawczych, jednakże 4 komitety ponownie zainicjowały procedurę złożenia projektu ustawy, co zakończyło się sukcesem, tj. skutecznym wniesieniem propozycji do Marszałka Sejmu. Wskazane komitety sformułowały następujące postulaty⁸⁰⁸: zapewnienie warunków konkurencji i realizacji zadań własnych gmin w zakresie zaopatrzenia w energię cieplną⁸⁰⁹, powołanie funduszu alimentacyjnego będącego w dyspozycji gminy⁸¹⁰, przywrócenie 7% stawki VAT na odzież dziecięcą⁸¹¹, zachowanie przez górników uprawnień do wcześniejszych świadczeń emerytalnych⁸¹². Twórcy pozostałych 26. nieudanych obywatelskich inicjatyw ustawodawczych wystąpili z następującymi postulatami:

- wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach samorządowych wszystkich szczebli;
- ustanowienie ulgi 49% przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego dla dzieci i młodzieży szkolnej, jak również studentów do ukończenia 26 roku życia;
- usprawnienie ustroju Warszawy przy zachowaniu gmin warszawskich (2 inicjatywy);
- pełne urynkowanie czynszu po 2004 roku przy zachowaniu maksymalnej ochrony najuboższych lokatorów;
- wprowadzenie ułatwień dla przedsiębiorców i organów wydających zezwolenia na sprzedaż alkoholu (2 inicjatywy);
- zwiększenie wysokości środków finansowych przeznaczanych na świadczenia zdrowotne; zmiana sposobu zorganizowania świadczeń zdrowotnych;
- ochrona nieruchomości rolnych przed ich niewłaściwym wykorzystaniem, spekulacją, a także wyprzedają za bezcen zarówno w obrocie krajowym, jak również zagranicznym; wprowadzenie nowych regulacji prawnych dotyczących norm obszarowych gospodarstw rolnych;

⁸⁰⁸ Analiza przedmiotowych inicjatyw została przedstawiona w punkcie *Skutecznie wniesione projekty ustaw*.

⁸⁰⁹ Druk nr 3854..., op. cit.

⁸¹⁰ Druk nr 3392..., op. cit.

⁸¹¹ Druk nr 3764..., op. cit.

⁸¹² Druk nr 3864..., op. cit.

- efektywne wykorzystanie środków budżetowych przeznaczonych na zwalczanie bezrobocia poprzez stopniowe ograniczanie zasiłków na rzecz refundacji zatrudniania bezrobotnych;
- zachowanie prawa do wcześniejszych emerytur górniczych;
- zwiększenie bezpieczeństwa obrotu gospodarczego; doprecyzowanie przepisów Ordynacji podatkowej;
- zmiana warunków uzyskiwania statusu agenta ubezpieczeniowego;
- ustanowienie dnia 30 maja Dniem Rodzicielstwa Zastępczego⁸¹³;
- powołanie urzędu Rzecznika Pacjenta;
- ustanowienie dnia 2 maja Dniem Flagi Rzeczypospolitej Polskiej;
- umożliwienie taksówkarzom prowadzenia ewidencji obrotu i kwot podatku należnego nie tylko przy użyciu kas rejestrujących, lecz także przy użyciu taksometrów z rejestratorami pamięci (2 inicjatywy);
- ograniczenie tempa powstawania obiektów wielkopowierzchniowych;
- likwidacja fiskalnych przyczyn bezrobocia w Polsce; zmiana zasad finansowania sektora publicznego; uporządkowanie i uproszczenie polskiego systemu podatkowego;
- ustanowienie części ogólnej prawa administracyjnego;
- przywrócenie corocznej waloryzacji emerytur i rent (2 inicjatywy);
- przywrócenie wszystkim osobom, które przebywały w Hitlerowskich Więzieniach i Obozach Koncentracyjnych statusu Inwalidy Wojennego (w miejsce wprowadzonego podziału na „inwalidów wojennych” i „osoby represjonowane przez III Rzeszę”);
- umożliwienie lekarzom i lekarzom denty stom realizacji obowiązku doskonalenia zawodowego;
- określenie statusu bezrobotnego; wprowadzenie systemu świadczeń dla osób bezrobotnych (ponownie nieudana inicjatywa w przedmiotowym zakresie została podjęta w trakcie V kadencji Sejmu).

Wspólnym mianownikiem części nieudanych inicjatyw ustawodawczych była przyczyna ich opracowania, tj. powstały one w odpowiedzi na zmiany (ewentualnie zapowiedzi zmian) obowiązującego ustawodawstwa. Projekt zakładający ustanowienie ulgi 49% na przejazdy koleją dla uczniów i studentów powstał w odpowiedzi na działania koalicji rządowej SLD-PSL, która po przejściu władzy w 2001 roku wdrożyła program oszczędnościowy, obniżając m.in. poziom ulg na przejazdy środkami publicznego transportu zbiorowego⁸¹⁴. Z kolei obywatelskie projekty ustaw o zmianie ustawy z dnia 25 marca 1994 roku o ustroju miasta stołecznego Warszawy, których istotą było usprawnienie ustroju miasta (przy zachowaniu gmin warszawskich), stanowiły odpowiedź na propozycję poselską zakładającą likwidację gmin i nadanie Warszawie statusu miasta na prawach powiatu (ostatecznie propozycja poselska zo-

⁸¹³ Warto dodać, iż postulat ustanowienia Dnia Rodzicielstwa Zastępczego został zrealizowany w drodze uchwały Sejmu RP, która została przyjęta z inicjatywy grupy posłów. Zob. szerzej: Druk nr 525, Sejm V kadencji; uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 maja 2006 r. o ustanowieniu dnia 30 maja Dniem Rodzicielstwa Zastępczego, M.P. 2006, Nr 36, poz. 389.

⁸¹⁴ Zob. szerzej: Druk nr 119, Sejm IV kadencji; Ustawa z dnia 21 grudnia 2001 r...., op. cit.

stała zrealizowana⁸¹⁵). Autorzy obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów (...), który zakładał pełne urynkwowanie czynszu po 2004 roku, chcieli swoją propozycją wyrazić sprzeciw wobec licznych rozwiązań przyjętych w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego⁸¹⁶. W opinii wnioskodawców, przywołana ustawa „jest niekorzystna z punktu widzenia poszczególnych uczestników rynku nieruchomości, właścicieli, zarządców, pośredników, developerów i samych najemców”⁸¹⁷. W trakcie IV kadencji Sejmu powstały 4 komitety, które podjęły nieudane próby wniesienia obywatelskich projektów ustaw o zmianie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Przedmiotowe inicjatywy miały na celu realizację dwóch postulatów, tj. zachowanie prawa do wcześniejszych emerytur górniczych (2 inicjatywy), jak również przywrócenie corocznej waloryzacji emerytur i rent (2 inicjatywy). Tak więc wskazane propozycje również powstały w odpowiedzi na wcześniejszą działalność ustawodawcy. Jak podkreślili autorzy inicjatywy zakładającej przywrócenie corocznej waloryzacji świadczeń, „ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. zlikwidowała coroczną waloryzację emerytur i rent uzależniając ją od osiągnięcia poziomu 105 proc. inflacji w wymaganym okresie kalendarzowym. (...) Nie może być jednak zgody na sanację finansów publicznych kosztem ludzi najuboższych i najsłabszych”⁸¹⁸.

Powyższe projekty ustaw stanowiły formę wyrażenia sprzeciwu przez suwerena wobec ustanowionych (planowanych) rozwiązań legislacyjnych, jednakże podobny charakter miały również inne propozycje obywatelskie. Przykładowo rządowe plany wprowadzenia obowiązku posiadania kas fiskalnych przez taksówkarzy spowodowały powstanie dwóch komitetów obywatelskich, które wniosły projekty ustaw o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług (celem inicjatyw było umożliwienie taksówkarzom prowadzenia ewidencji obrotu i kwot podatku należnego również przy użyciu taksometrów z rejestratorami pamięci).

W podsumowaniu poruszonego zagadnienia warto wskazać, że praktyka obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce uprawnia do sformułowania wniosku, iż jedną z funkcji omawianej formy demokracji bezpośredniej (semibezpośredniej) jest wyrażanie sprzeciwu przez obywateli wobec działań ustawodawcy. Wskazana konstatacja została sformułowana na bazie doświadczeń IV kadencji Sejmu, jednakże analiza inicjatyw ludowych podjętych w trakcie pozostałych kadencji również skłania do analogicznego wniosku.

Praktyka obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej podczas IV kadencji Sejmu doprowadziła do konieczności udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy jeden komitet może wystąpić z dwoma projektami ustaw. Wskazany dylemat powstał w związku z działal-

⁸¹⁵ Zob. szerzej: Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, Dz. U. 2002, Nr 41, poz. 361, z późn. zm.

⁸¹⁶ T.j. Dz. U. 2014, poz. 150, z późn. zm.

⁸¹⁷ Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (materiał w zasobach Archiwum Sejmu RP).

⁸¹⁸ Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (materiał w zasobach Archiwum Sejmu RP).

nością komitetu, który podjął działania na rzecz wniesienia obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym oraz na rzecz uchwalenia ustawy o podatku od towarów i usług. W istocie komitet wniósł jednocześnie dwa projekty ustaw, tj. projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym, jak również projekt nowej ustawy o podatku od towarów i usług, który miał wejść w życie z dniem 1 maja 2004 roku. W opinii sporządzonej na zlecenie Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu zaznaczono, iż w myśl przepisów ustawy o wykonywaniu inicjatywy, komitet jest „podmiotem tworzonym dla potrzeb indywidualnej inicjatywy ustawodawczej. Inny projekt powinien być wniesiony przez odrębny komitet inicjatywy ustawodawczej”⁸¹⁹. Tak więc jeden komitet może wystąpić tylko z jednym projektem ustawy, choć „nic nie stoi na przeszkodzie, by ta sama grupa obywateli, którzy tworzą jeden komitet inicjatywy ustawodawczej, utworzyła odrębny komitet w celu wniesienia drugiego projektu”⁸²⁰. W związku z tym, iż komitet w ustawowym terminie nie usunął braków formalnych zawiadomienia (m.in. nie wniósł jednego projektu ustawy), Marszałek Sejmu wydał postanowienie o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej⁸²¹.

Poddając analizie zagadnienie podmiotów, które występowały z obywatelskimi projektami ustaw należy wskazać, iż w większości były to wcześniej działające organizacje, takie jak partie polityczne, związki zawodowe, stowarzyszenia, fundacje. Tym samym można sformułować wniosek, że przywołane organizacje traktują omawianą formę inicjatywy ludowej jako jeden z instrumentów realizacji swoich celów. Wśród podmiotów, które podjęły nieudane inicjatywy ustawodawcze można wymienić m.in.: Niezależne Zrzeszenie Studentów (projekt ustawy o zmianie ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego), Stowarzyszenie Metropolia Warszawa (projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 25 marca 1994 roku o ustroju miasta stołecznego Warszawy), Stowarzyszenie Właścicieli Nieruchomości w Łodzi (projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów), Polskie Stronnictwo Ludowe (projekt ustawy o obrocie nieruchomościami rolnymi), Związek Zawodowy Górników w Polsce (projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z FUS), Polską Izbę Pośredników Ubezpieczeniowych i Finansowych (projekt ustawy o zmianie ustawy o pośrednictwie ubezpieczeniowym), Fundację Przyjaciółka (projekt ustawy o ustanowieniu dnia 30 maja Dniem Rodzicielstwa Zastępczego), Stowarzyszenie Pacjentów Primum Non Nocere (projekt ustawy o Rzeczniku Pacjenta), Stowarzyszenie Rodu Rodziewiczów,

⁸¹⁹ W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia w sprawie dopuszczalności wniesienia przez komitet inicjatywy ustawodawczej dwóch projektów ustaw*, „Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 2003, nr 4, s. 107.

⁸²⁰ Ibidem, s. 107. Zob. również: B. Szepietowska, *W sprawie wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (art. 118 ust. 2 Konstytucji)*, „Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 2000, nr 3, s. 56–58.

⁸²¹ Postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 grudnia 2003 r. o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej na rzecz zmiany ustawy o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym oraz na rzecz uchwalenia ustawy o podatku od towarów i usług (materiał w zasobach Archiwum Sejmu RP).

Radziewiczów, Rodzewiczów, Radzewiczów i Rudziewiczów (projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 31 stycznia 1980 roku o godle, barwach i hymnie RP), Centrum im. Adama Smitha (projekt ustawy o likwidacji bezrobocia i naprawie finansów publicznych), Fundację „Pro Veritate” (projekt ustawy Przepisy ogólne prawa administracyjnego), Krajową Partię Emerytów i Rencistów (projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z FUS), Polską Partię Pracy (projekt ustawy o statusie bezrobotnego).

2.3. Nieudane inicjatywy z lat 2005–2007

W trakcie V kadencji Sejmu zostały podjęte cztery nieudane obywatelskie inicjatywy ustawodawcze. Pierwsza spośród nich dotyczyła ustanowienia refundacji leków antykonceptyjnych na poziomie minimum 20 procent⁸²². Wskazana propozycja została opracowana w ramach ogólnopolskiej kampanii „Akcja Refundacja”, która była prowadzona przez działaczy partii politycznej Zieloni 2004. Stowarzyszenie Normalne Państwo było inicjatorem kolejnego projektu ustawy⁸²³, którego istota sprowadzała się do postulatu ustanowienia jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach samorządowych wszystkich szczebli, tj. na poziomie gmin, powiatów i województw⁸²⁴. Wnioskodawcy w uzasadnieniu zwrócili uwagę, iż postulowana formuła wyborcza lepiej służy budowie społeczeństwa obywatelskiego, jak również chroni system demokratyczny przed uzależnieniem od niejawnych i korupcyjnych powiązań partyjnych⁸²⁵.

Autorzy obywatelskiego projektu ustawy o statusie bezrobotnego dążyli do zapewnienia osobom bezrobotnym godnych warunków bytowych do czasu znalezienia odpowiedniej pracy. Wskazany cel miał zostać osiągnięty poprzez ustanowienie kompleksu świadczeń dla osób pozostających bez pracy. Wśród zaproponowanych form pomocy państwa dla osób bezrobotnych znalazły się m.in. następujące świadczenia: dodatek do opłaty za czynsz, dodatek z tytułu rozpoczęcia nauki dziecka w pierwszej klasie szkoły podstawowej, dodatek z tytułu rozpoczęcia nowego roku szkolnego przez dziecko, zwrot kosztów udziału w imprezie związanej z kulturą, bezpłatne posiłki dla dzieci osób bezrobotnych w dniu nauki szkolnej, bezpłatne przejazdy środkami komunikacji publicznej na trasach do 50 kilometrów od miejsca zamieszkania⁸²⁶. Warto zaakcento-

⁸²² Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz o zmianie ustawy o cenach (materiał w zasobach Archiwum Sejmu RP).

⁸²³ Wśród pomysłodawców projektu byli, „oprócz przedstawicieli Normalnego Państwa, członkowie Fundacji im. Batorego, Stowarzyszenia Klon/Jawor, Fundacji Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego i Akademii Rozwoju Filantropii”; G. Praczyk, *Radny z każdego osiedla*, „Rzeczpospolita” z 20 kwietnia 2006 roku, s. 6.

⁸²⁴ Zob. szerzej: *NORMALNE PAŃSTWO*, <http://normalnepanstwo.pl/projekty/o-akcji> (13.06.2016).

⁸²⁵ Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz o zmianie niektórych innych ustaw (materiał w zasobach Archiwum Sejmu RP).

⁸²⁶ Obywatelski projekt ustawy o statusie bezrobotnego (materiał w zasobach Archiwum Sejmu RP).

wać, iż beneficjentami wielu spośród postulowanych świadczeń miały być dzieci osób bezrobotnych. „Zagwarantowanie warunków odpowiedniego rozwoju dzieciom bezrobotnych jest jednym z podstawowych zadań państwa, co pozwoli na ograniczenie zjawiska bezrobocia ludzi młodych, którzy ze względu na brak kwalifikacji nie mogą znaleźć pracy” – podkreślili wnioskodawcy w uzasadnieniu⁸²⁷.

Celem ostatniej nieudanej inicjatywy obywatelskiej podjętej w trakcie V kadencji Sejmu było znowelizowanie ustawy z dnia 20 czerwca 1992 roku o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego⁸²⁸. Istota propozycji sprowadzała się do postulatu ustanowienia ulgi 49% przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego dla dzieci i młodzieży szkolnej, jak również studentów do ukończenia 26 roku życia⁸²⁹. Jak zaznaczono wcześniej, postulat zwiększenia ulg ustawowych był efektem działań koalicji rządowej SLD-PSL, która w ramach naprawy finansów publicznych obniżyła m.in. poziom ulg na przejazdy środkami publicznego transportu zbiorowego.

Podsumowując praktykę obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w trakcie V kadencji Sejmu należy podkreślić, iż nastąpił wówczas spadek aktywności suwerena w zakresie inicjowania i prowadzenia prac na rzecz wniesienia projektów ustaw. W latach 2005–2007 do Marszałka Sejmu wpłynęło tylko 5 zawiadomień o utworzeniu komitetów obywatelskich, spośród których 4 nie wypełniły wszystkich wymogów przewidzianych przez ustawę o wykonywaniu inicjatywy, a tym samym przygotowane propozycje ustawodawcze nie stały się przedmiotem prac parlamentu. Wśród podmiotów, które zainicjowały nieudane inicjatywy ustawodawcze można wskazać m.in. na partię polityczną Zieloni 2004 (projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych), jak również stowarzyszenie Normalne Państwo (projekt ustawy o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw).

2.4. Praktyka VI kadencji Sejmu

Podczas VI kadencji Sejmu (2007–2011) powstało 27 komitetów obywatelskich, które podjęły nieskuteczne próby wniesienia projektu ustawy. Analiza aktywności obywatelskiej prowadzi do wniosku, iż dla osób zaangażowanych w działalność komitetów dużym problemem było złożenie zgodnego z prawem zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej. W tym aspekcie warto zwrócić uwagę, iż tylko 3 komitety sporządziły zawiadomienia, wobec których nie było żadnych zastrzeżeń ze strony Marszałka Sejmu. Tym samym aż 24 komitety zostały zobowiązane do usunięcia braków formalnych zawiadomienia. Ostatecznie Marszałek Sejmu uwzględnił 14 zawiadomień o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej (3 bezpośrednio po złożeniu, natomiast 11 po usunięciu braków formalnych), jednakże pod żadną

⁸²⁷ Ibidem.

⁸²⁸ T.j. Dz. U. 2002, Nr 175, poz. 1440, z późn. zm.

⁸²⁹ Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (materiał w zasobach Archiwum Sejmu RP).

z przedmiotowych inicjatyw nie udało się zebrać brakujących co najmniej 99 tysięcy podpisów obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Pozostałe inicjatywy (13) nie przeszły pomyślnie etapu złożenia zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej.

Z punktu widzenia zakresu przedmiotowego nieudane inicjatywy (27) dotyczyły następujących postulatów:

- ustanowienie zakazu stosowania w handlu detalicznym i działalności usługowej jednorazowych toreb foliowych nieulegających biodegradacji (2 inicjatywy);
- ustanowienie minimalnego poziomu wynagrodzeń nauczycieli na wyższym poziomie od dotychczasowych regulacji;
- wprowadzenie ulgi podatkowej (w kwocie maksymalnej 12 tys. zł) związanej z dobrowolnym gromadzeniem środków w dodatkowym filarze emerytalnym;
- ustanowienie zwolnienia przedmiotowego w podatku dochodowym od osób fizycznych w przypadku emerytur – za każdy miesiąc, w którym kwota świadczenia nie przekroczyła 1800 złotych;
- wprowadzenie nowych zasad reagowania na przypadki przemocy w rodzinie;
- penalizacja zapłodnienia *in vitro*;
- zwiększenie wskaźnika waloryzacji emerytur i rent (2 inicjatywy);
- obniżenie uposażeń posłów, senatorów oraz posłów do Parlamentu Europejskiego (do wysokości połowy wynagrodzenia podsekretarza stanu);
- zmiana kryteriów przyznawania środków finansowych na świadczenia zdrowotne;
- ustanowienie obowiązku nauki gry w szachy w szkołach podstawowych;
- zwiększenie ochrony społeczeństwa i praworządności przed negatywnymi skutkami hazardu;
- zagwarantowanie bezpłatności usług edukacyjnych, świadczonych przez uczelnie publiczne studentom studiów stacjonarnych, którzy pobierają naukę na więcej niż jednym kierunku studiów;
- dekryminalizacja posiadania na własny użytek środków odurzających (zwłaszcza *cannabis*); depenalizacja uprawy konopi dla potrzeb medycznych (6 inicjatyw);
- uchylene mocy obowiązującej ustawy z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie⁸³⁰;
- wprowadzenie moratorium na dokonywanie kriokonserwacji embrionów ludzkich do końca 2013 roku;
- uregulowanie zasad wykorzystywania wyników wydarzeń sportowych w oferowanych zakładach wzajemnych; pozyskanie przez kluby i związki sportowe dodatkowych środków finansowych na realizację zadań statutowych;
- nadanie Dniu Kobiet rangi święta państwowego; ustanowienie Dnia Mężczyzn 5 czerwca i nadanie mu rangi święta państwowego;
- wyłączenie szczepionek od zakazu obrotu produktami leczniczymi przez podmioty wykonujące działalność leczniczą;
- eliminacja z polskiego systemu prawnego (niekonstytucyjnej zdaniem wnioskodawców) instytucji zakazu klubowego; wprowadzenie obowiązku posiadania karty kibica;

⁸³⁰ Dz. U. 2005, Nr 180, poz. 1493, z późn. zm.

- wprowadzenie do programów nauczania szkolnego przedmiotu „wiedza o seksualności człowieka”; liberalizacja prawa dotyczącego aborcji; zapewnienie dostępności nowoczesnych metod i środków zapobiegania ciąży.

Dwa spośród komitetów, które podjęły nieudane próby wniesienia obywatelskiego projektu ustawy podczas VI kadencji Sejmu RP ponowiło swoją działalność i w potórnym postępowaniu skutecznie przedłożyło Marszałkowi Sejmu swoje propozycje legislacyjne. Była to inicjatywa zmierzająca do wprowadzenia ulgi podatkowej związanej z gromadzeniem środków w dodatkowym filarze emerytalnym, jak również propozycja dotycząca penalizacji zapłodnienia *in vitro*⁸³¹. Pierwsza ze wskazanych inicjatyw została przeprowadzona przez Komitet Inicjatywy Ustawodawczej RAZEM⁸³², natomiast druga propozycja powstała z inspiracji stowarzyszenia *Contra In Vitro*⁸³³. Przywołane stowarzyszenie podjęło także nieskuteczną inicjatywę złożenia projektu ustawy w przedmiocie wprowadzenia moratorium na dokonywanie kriokonserwacji embrionów ludzkich. Kontynuując podjęty wątek, tj. podmiotów które zainicjowały nieudane próby złożenia obywatelskich projektów ustaw można wśród nich wskazać: NSZZ „Solidarność”⁸³⁴ (projekt ustawy o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela; projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych), Polską Izbę Pośredników Ubezpieczeniowych i Finansowych (projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych), Fundację „Razem Lepiej” (projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw), Stowarzyszenie Inżynierów i Techników Górnictwa (projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych), Federację Związków Pracodawców Ochrony Zdrowia Porozumienie Zielonogórskie (projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne), Stowarzyszenie na rzecz racjonalnej i efektywnej polityki narkotykowej „WolneKonopie.org”⁸³⁵ (projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu narkomanii).

Odnosząc się do zakresu przedmiotowego inicjatyw ludowych warto zauważyć, iż Stowarzyszenie „Wolne Konopie” aż 6-krotnie podjęło nieskuteczne próby złożenia obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii. Inicjatorzy postulowali nowelizację przywołanej ustawy w zakresie dwóch rozwią-

⁸³¹ Analiza przedmiotowych inicjatyw została przedstawiona w punkcie *Skutecznie wniesione projekty ustaw*.

⁸³² Druk nr 2000..., op. cit.

⁸³³ Druk nr 2249..., op. cit.

⁸³⁴ Marszałek Sejmu analizując przedłożone zawiadomienie o utworzeniu Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej po raz kolejny zwrócił uwagę, iż według obowiązujących regulacji „prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje obywatelom (osobom fizycznym), a nie innym podmiotom prawa (...). Niezależny Samorządny Związek Zawodowy «Solidarność», ani żadna inna organizacja nie ma więc prawa występowania z inicjatywą ustawodawczą. Prawo to przysługuje wyłącznie grupie obywateli, tworzącej komitet inicjatywy ustawodawczej, zawiązany w trybie ustawy. W skład komitetu (...) poza osobami fizycznymi nie mogą wchodzić żadne inne podmioty”; Pismo Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 kwietnia 2008 r. skierowane do pełnomocnika Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej w sprawie braków formalnych zawiadomienia o utworzeniu KIU (materiał w zasobach Archiwum Sejmu RP).

⁸³⁵ W dalszej części opracowania używano nazwy Stowarzyszenie „Wolne Konopie”.

zań, takich jak: dekryminalizacja posiadania na własny użytek środków odurzających (zwłaszcza *cannabis*), depenalizacja uprawy konopi dla potrzeb medycznych. Jak zaakcentowali autorzy inicjatywy ludowej, uzasadnieniem postulowanych zmian jest „fikcyjny zakaz używania *cannabis* do celów leczniczych. Znane od tysięcy lat lecznicze właściwości substancji zawartych w konopiach, a także niska toksyczność nieprzetworzonych części roślin zażywanych nawet bez wyraźnych wskazań medycznych są wystarczającym powodem dopuszczenia jej do powszechnego stosowania przez zwykłego obywatela tak w celach medycznych, jak i rekreacyjnych, rytualnych”⁸³⁶. Wnioskodawcy formułując zacytowane argumenty powołali się na ustalenia przedstawione w artykule *Wokół ustaw narkotycznych*⁸³⁷.

Zakres przedmiotowy nieskutecznych inicjatyw ludowych, które zostały podjęte w trakcie VI kadencji Sejmu był zróżnicowany i dotyczył m.in. następujących zagadnień: ochrona środowiska (wprowadzenie zakazu używania jednorazowych toreb nieulegających biodegradacji), zabezpieczenie społeczne (np. propozycje dotyczące sposobu ustalania wysokości rent i emerytur), problemy natury etycznej i moralnej (np. penalizacja zapłodnienia ludzkiej komórki jajowej poza organizmem matki, liberalizacja prawa dotyczącego aborcji), święta państwowe (ustanowienie święta państwowego z okazji Dnia Kobiet i Dnia Mężczyzn). Warto także zwrócić uwagę, iż z inicjatywy Porozumienia Zielonogórskiego powstał Komitet Obrony Szczepień, który zaproponował nowelizację ustawy z dnia 6 września 2001 roku – Prawo farmaceutyczne⁸³⁸. W efekcie podmioty wykonujące działalność leczniczą miały uzyskać prawo do sprzedaży szczepionek. Motywacją do przedłożenia projektu był fakt, iż szczepionki są specyficznymi produktami leczniczymi, których przechowywanie wymaga zachowania tzw. łańcucha chłodniczego, zapewniającego ich bezpieczne stosowanie. „Łańcuch chłodniczy może być zapewniony przez producenta szczepionki, hurtownię farmaceutyczną, aptekę, podmiot wykonujący działalność leczniczą (...). Z pewnością jednak pieczy nad jego zapewnieniem nie można powierzyć pacjentowi; ze zbyt dużym ryzykiem dla samego pacjenta jest to związane”⁸³⁹. Tymczasem – jak wskazali projektodawcy – obowiązujący stan prawny budził poważne wątpliwości odnośnie legalności sprzedaży pacjentom szczepionek przez podmioty wykonujące działalność leczniczą. W celu wyeliminowania sprzecznych interpretacji prawnych zaproponowano uchwalenie projektu obywatelskiego.

Jak wspomniano wcześniej, osoby zaangażowane w przygotowanie propozycji legislacyjnych miały duże problemy ze złożeniem zgodnego z prawem zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej. Analiza przedłożonych zawiadomień i uwag sformułowanych w odniesieniu do nich przez Marszałka Sejmu skłania do wniosku, iż często w uzasadnieniu nie było informacji o przeprowadzonych konsul-

⁸³⁶ Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (materiał w zasobach Archiwum Sejmu RP).

⁸³⁷ M. Kozakiewicz, *Wokół ustaw narkotycznych*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Ekspertyza nr 55 (sierpień 1995), s. 4.

⁸³⁸ Dz. U. 2001, Nr 126, poz. 1381, z późn. zm.

⁸³⁹ Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (materiał w zasobach Archiwum Sejmu RP).

tacjach, o których stanowi art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu RP. Analogiczna sytuacja wystąpiła w przypadku komitetu założonego przez Stowarzyszenie „Wolne Konopie”, jednakże projektodawcy nie zgodzili się z interpretacją przepisów prawa dokonaną przez Marszałka Sejmu, zgodnie z którą na etapie rejestracji komitetu należy przedstawić „wyniki przeprowadzonych konsultacji oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach (...)”⁸⁴⁰. W związku z tym pełnomocnik Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej Wolne Konopie złożył skargę do Sądu Najwyższego na postanowienie Marszałka Sejmu o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu przywołanego komitetu. W efekcie zostało wydane postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 września 2010 roku (III SO 16/10), zgodnie z którym pojęcia „projekt ustawy” i jego „uzasadnienie” należy traktować rozdzielnie. Dlatego też brak informacji o wynikach przeprowadzonych konsultacji nie może stanowić dla Marszałka Sejmu podstawy do odmowy przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu, gdyż jest to brak formalny uzasadnienia (a nie projektu ustawy)⁸⁴¹.

Po wydaniu postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 9 września 2010 roku nastąpiła zmiana w zakresie wykładni przepisów ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. „Zgodnie z opinią Biura Analiz Sejmowych z dnia 27 lipca 2011 r. (...), omawiającą sytuację prawną powstałą po wydaniu przez Sąd Najwyższy postanowienia, należy podnieść, iż ewentualne wady formalne uzasadnienia nie powinny stanowić przedmiotu oceny przez Marszałka Sejmu na etapie kontroli projektu ustawy dołączonego do zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej. W związku z powyższym (...) należy uznać, że na tym etapie procedury projekt przedkładany przez wnioskodawców nie musi spełniać wymagań, o których mowa w art. 34 ust. 2 i 3 regulaminu Sejmu, z wyjątkiem, jak się wydaje, wymogu przedstawienia skutków finansowych wykonania ustawy, co wynika wprost z Konstytucji” – zaznaczył Michał Baranowski (Biuro Legislacyjne Kancelarii Sejmu)⁸⁴². Tym samym warto podkreślić, iż działalność Komitetu Wolne Konopie wpłynęła w istotny sposób na praktykę stosowania ustawy o wykonywaniu inicjatywy. Przywołany komitet co prawda nie zdołał skutecznie wystąpić z propozycją legislacyjną, jednakże jego działalność (skarga pełnomocnika i postanowienie Sądu Najwyższego) spowodowała, iż Marszałek Sejmu złagodził wymagania na etapie składania zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej.

2.5. Propozycje opracowane podczas VII kadencji Sejmu

W trakcie VII kadencji Sejmu (2011–2015) powstało 20 komitetów, które podjęły nieudane próby wystąpienia z obywatelskimi projektami ustaw, jednakże 2 spośród

⁸⁴⁰ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r...., op. cit., art. 34, ust. 3.

⁸⁴¹ Szerzej przedmiotowa problematyka została omówiona w Rozdziale II niniejszego opracowania.

⁸⁴² M. Baranowski, *Uwagi dotyczące spełnienia przez obywatelski projekt ustawy wymagań formalnych zawartych w Konstytucji i regulaminie Sejmu*, Biuro Legislacyjne Kancelarii Sejmu, BL-020-61/11 (materiał w zasobach Archiwum Sejmu RP).

nich po ponownym uruchomieniu procedury skutecznie przedłożyły propozycje legislacyjne⁸⁴³. Wskazane komitety opracowały następujące projekty ustaw: o zmianie ustawy – Kodeks pracy (postulat: wprowadzenie zakazu pracy w placówkach handlowych w niedziele i święta)⁸⁴⁴, o ustanowieniu 17 października Dniem Sprzedaży Bezpośredniej⁸⁴⁵. Z punktu widzenia zakresu przedmiotowego pozostałe nieudane inicjatywy (18) dotyczyły następujących postulatów:

- znowelizowanie ustawy z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (3 inicjatywy);
- ustanowienie dnia 11 lipca Dniem Pamięci Męczeństwa Kresowian Kresów Wschodnich (3 inicjatywy);
- ustanowienie prawa do godnego i wygodnego siedzenia;
- zmniejszenie rozwarstwienia dochodowego wśród podatników poprzez wprowadzenie dodatkowych stawek podatku dochodowego od osób fizycznych;
- zobligowanie ministra zdrowia do publikacji w BIP informacji o szpitalach, w których są przeprowadzane zabiegi aborcyjne;
- wprowadzenie zmian w ustawie z dnia 10 października 2002 roku o minimalnym wynagrodzeniu za pracę;
- ujednoczenie zasad uzyskiwania świadczeń zdrowotnych i rehabilitacyjnych przez strażaków ochotników oraz zawodowych;
- obniżenie opłat za użytkowanie wieczyste;
- powstrzymanie oddawania przez władze Warszawy w naturze (w ramach reprivatyzacji) szkół, przedszkoli, parków i innych terenów publicznych;
- zmiana zasad ustalania wysokości uposażenia funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej;
- zobowiązanie NBP do udzielania kredytów mieszkaniowych w formule rat rosnących;
- wykreślenie przez kredytodawców klauzul niedozwolonych z umów o kredyt hipoteczny;
- wzmocnienie przemysłowego potencjału obronnego Rzeczypospolitej Polskiej;
- ustanowienie Ogólnopolskiego Dnia Pieszych (31 października).

Komitety postulujące znowelizowanie ustawy z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁸⁴⁶ zasadniczo sformułowały dwa postulaty w przedmiotowym zakresie. Komitet Inicjatywy Ustawodawczej „Piwo Pod Chmurką” dążył do liberalizacji przepisów ustawy, aby m.in. wyznaczenie stref wolnych od alkoholu należało do kompetencji samorządu na poziomie gminy⁸⁴⁷. Tym samym inicjatorzy zaproponowali uchylenie art. 14 ust. 2a ustawy, zgodnie z którym w odniesieniu do całego obszaru Polski obowiązuje przepis zabraniający „(...) spożywania napojów alkoholowych na ulicach, placach i w parkach, z wyjąt-

⁸⁴³ Analiza przedmiotowych inicjatyw została przedstawiona w punkcie *Skutecznie wniesione projekty ustaw*.

⁸⁴⁴ Druk nr 2113..., op. cit.

⁸⁴⁵ Druk nr 3812..., op. cit.

⁸⁴⁶ Dz. U. 1982, Nr 35, poz. 230, z późn. zm.

⁸⁴⁷ Zob. szerzej: *Piwo Pod Chmurką*, <http://piwopodchmurka.pl/> (31.05.2016).

kiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów⁸⁴⁸. W efekcie wdrożenia postulowanego rozwiązania każda gmina miałaby możliwość swobodnego kształtowania rozwiązań w zakresie określania zasad spożycia alkoholu na jej terytorium. Z kolei celem dwóch innych komitetów, które wniosły o wprowadzenie zmian w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi było ograniczenie poziomu spożycia napojów alkoholowych (ochrona zdrowia publicznego przed groźbą choroby alkoholowej, a w szczególności ochrona zdrowia małoletnich). Wskazany cel miał być osiągnięty „poprzez ograniczenie możliwości emitowania reklam napojów alkoholowych w środkach masowego przekazu z jednoczesnym zwiększeniem górnej granicy grzywny jaka grozi temu kto prowadzi zakazaną reklamę lub promocję”⁸⁴⁹.

W latach 2012–2013 zostały podjęte trzy nieudane próby wniesienia do Marszałka Sejmu obywatelskiego projektu ustawy w sprawie ustanowienia dnia 11 lipca Dniem Pamięci Męczeństwa Kresowian Kresów Wschodnich⁸⁵⁰. Jak podkreślono w uzasadnieniu do projektu ustawy, „zaplanowane ludobójstwo, najokrutniejsze w naszych dziejach pozostaje dotychczas nieukarane i niepotępione. Zbrodnie ukraińskich nacjonalistów na narodach polskim, żydowskim, ormiańskim, ukraińskim, czeskim, romskim i innych, w wyniku których zginęło w okrutnych mękach ponad 130 000 samych tylko Polaków, głównie dzieci, kobiet i starców, pozostają nadal nierozliczone. (...) Bardzo wiele ofiar tej zbrodni nie miało godnego pochówku, a ich szczątki poniewierają się w nieoznaczonych, w większości nieznanach miejscach. Naszym narodowym i po prostu ludzkim obowiązkiem jest godne uczczenie i upamiętnienie rodaków, bestialsko pomordowanych tylko dlatego, że byli Polakami”⁸⁵¹.

Komitety obywatelskie nie zdołały skutecznie przedłożyć inicjatywy ustawodawczej odnośnie ustanowienia dnia 11 lipca Dniem Pamięci Męczeństwa Kresowian, jednakże z inicjatywy posłów VII kadencji do Marszałka Sejmu wpłynęło pięć projektów uchwał w przedmiotowym zakresie⁸⁵². W efekcie została przyjęta uchwała Sejmu RP z dnia 12 lipca 2013 roku w sprawie uczczenia 70. rocznicy Zbrodni Wołyńskiej i oddania hołdu Jej ofiarom⁸⁵³. Warto zauważyć, iż ostatecznie przyjęta uchwała dotyczyła uczczenia 70. rocznicy Zbrodni Wołyńskiej, co odbiegało od intencji osób zaangażowanych w działalność komitetów obywatelskich, którzy zabiegali o trwałe (coroczne) upamiętnienie ofiar w drodze ustanowienia dnia 11 lipca Dniem Pamięci Męczeństwa Kresowian. Ponadto w trakcie debaty sejmowej kontrowersje wywoływała kwestia użycia terminu „ludobójstwo” w treści uchwały. Ostatecznie przyjęto sformułowanie stanowiące o tym, iż „zorganizowany

⁸⁴⁸ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Dz. U. 1982, Nr 35, poz. 230, z późn. zm., art. 14, ust. 2a.

⁸⁴⁹ Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (materiał w zasobach Archiwum Sejmu RP).

⁸⁵⁰ Zob. szerzej: *11 lipca 1943. Dzień Pamięci Męczeństwa Kresowian*, http://11lipca1943.wolyn.org/index.php?option=com_content&view=article&id=3&Itemid=103 (02.06.2016).

⁸⁵¹ Obywatelski projekt ustawy w sprawie ustanowienia dnia 11 lipca Dniem Pamięci Męczeństwa Kresowian (materiał w zasobach Archiwum Sejmu RP).

⁸⁵² Druk nr 327, 470, 536, 1295, 1333, Sejm VII kadencji.

⁸⁵³ M.P. 2013, poz. 606.

i masowy wymiar Zbrodni Wołyńskiej nadał jej charakter czystki etnicznej o znamionach ludobójstwa”⁸⁵⁴.

Praktyka obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w trakcie VII kadencji Sejmu pokazała, iż przedmiotowe rozwiązanie może być uruchomione w celu osiągnięcia innych rezultatów niż przewidziane przez ustrojodawcę. Agencja reklamowa Martis, zgłaszając projekt ustawy o godnym i wygodnym siedzeniu, w istocie chciała przeprowadzić akcję reklamową swojego klienta – producenta mebli. Po zarejestrowaniu komitetu „w całą Polskę mieli ruszyć ubrani na fioletowo działacze Międzynarodówki Sofistycznej. (...) Na fioletowych sofach mieli zbierać podpisy pod projektem. Za interesowani przechodnie mieli przy okazji poznawać nazwę portalu pomagającego w zakupie sof, dla którego właściciela pracuje agencja”⁸⁵⁵.

Z punktu widzenia formalnego wnioskodawcy zaproponowali przyjęcie ustawy, zgodnie z którą „prawo do godnego i wygodnego siedzenia realizowane jest w następujących formach: siedzenie samodzielne, wspólne siedzenie kilku osób (współsiedenie), siedzenie samodzielne w ramach grupy osób”. Jak wskazano w dalszej części propozycji, „jedynym przedmiotem umożliwiającym realizację prawa do godnego i wygodnego siedzenia jest sofa”⁸⁵⁶.

Marszałek Sejmu Ewa Kopacz uzasadniając odmowę przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu powołała się na okoliczność, iż projekt ustawy o godnym i wygodnym siedzeniu nie spełnia wymogów zawartych w Konstytucji RP. „Biorąc pod uwagę funkcje jakie w doktrynie przypisuje się prawu oraz zakres sfer jakie podlegają jego regulacji, należy uznać, że objęta projektem materia nie może stanowić regulacji ustawowej, bowiem nie odnosi się do obszarów, których funkcjonowanie jest bezpośrednio związane z działaniem państwa. (...) W związku z powyższym, wobec sprzeczności z art. 2 Konstytucji RP nie można w przedmiotowej sprawie uznać przedstawionego przez komitet dokumentu za projekt ustawy, o którym mowa w ustawie o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli”⁸⁵⁷.

Tak więc projekt ustawy o godnym i wygodnym siedzeniu był tylko pretekstem do osiągnięcia innego celu, tj. przeprowadzenia akcji reklamowej producenta mebli. Analizując treść projektu, który zawierał między innymi wyliczenie form realizacji prawa do godnego i wygodnego siedzenia wydaje się zrozumiałe, iż Marszałek Sejmu wydała postanowienie o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu.

⁸⁵⁴ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 lipca 2013 r. w sprawie uczczenia 70. rocznicy Zbrodni Wołyńskiej i oddania hołdu Jej ofiarom, M.P. 2013, poz. 606. W tym miejscu warto dodać, iż w uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 lipca 2009 r. w sprawie tragicznego losu Polaków na Kresach Wschodnich (M.P. 2009, Nr 47, poz. 684), która została ustanowiona w 66. rocznicę rozpoczęcia tzw. antypolskiej akcji przyjęto określenie odnoszące się do „masowych mordów o charakterze czystki etnicznej i znamionach ludobójczych”.

⁸⁵⁵ W. Ferdecki, *Prawo do siedzenia*, <http://www.rp.pl/arttykul/984166-Prawo-do-siedzenia.htm#ap-2> (03.06.2016).

⁸⁵⁶ Obywatelski projekt ustawy o godnym i wygodnym siedzeniu (materiał w zasobach Archiwum Sejmu RP).

⁸⁵⁷ Postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 lutego 2013 r. o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej ustawy o godnym i wygodnym siedzeniu (materiał w zasobach Archiwum Sejmu RP).

W przeciwnym wypadku mogłoby dojść do podważenia autorytetu Sejmu, rozwiązań konstytucyjnych, jak również – patrząc na sprawę z szerszej perspektywy – polskiej demokracji. „To jest próba wykorzystania przepisów w sposób naruszający powagę najważniejszej instytucji w kraju. Takich rzeczy się nie robi. Inicjatywa obywatelska nie została po to wymyślona” – zaznaczył Marek Borowski, były Marszałek Sejmu⁸⁵⁸.

Z inicjatywy Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych (OPZZ) został opracowany projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Celem wnioskodawców było zmniejszenie rozwarstwienia dochodowego wśród podatników, co miało być osiągnięte poprzez wprowadzenie dodatkowych stawek skali podatkowej PIT. Autorzy inicjatywy zaproponowali zastąpienie dwustopniowej skali nową, czterostopniową skalą (15%, 18%, 32%, 50%), która miała być „odpowiedzią na silne rozwarstwienie dochodowe społeczeństwa”⁸⁵⁹. W obszarze społeczno-gospodarczym mieściła się także inna nieudana inicjatywa obywatelska, pod którą podpisy zbierali działacze Sojuszu Lewicy Demokratycznej, Federacji Młodych Socjaldemokratów i OPZZ. Komitet Inicjatywy Ustawodawczej „TAK dla godnej pracy” zaproponował szereg zmian w ustawie z dnia 10 października 2002 roku o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, których celem była poprawa sytuacji materialnej pracowników i emerytów (wskazany cel miał być osiągnięty m.in. poprzez podwyższenie płacy minimalnej do poziomu co najmniej 50% średniej płacy)⁸⁶⁰.

Stowarzyszenie Wsparcia Położnych „Ręce Życia” było inicjatorem przedłożenia obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 7 stycznia 1993 roku o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży. Celem zaproponowanych zmian było wprowadzenie do polskiego porządku prawnego klauzuli sumienia pacjenta. Autorzy projektu doszli do wniosku, iż „korelatem klauzuli sumienia medyków powinna być klauzula sumienia pacjenta. Pacjent ma prawo wiedzieć, czy szpital, któremu powierza swe zdrowie i życie, hołduje zasadom moralnym odpowiadającym samemu pacjentowi. Tak jak pracownicy służby zdrowia mają prawo odmówić uczestniczenia w czynnościach sprzecznych z ich sumieniem, tak pacjenci mają prawo wyboru placówki pod kątem odpowiadających im standardów moralnych” – zaznaczono w uzasadnieniu do projektu ustawy⁸⁶¹. Wnioskodawcy zaproponowali, aby zobligować ministra zdrowia do publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej listy szpitali, w których są przeprowadzane zabiegi przerywania ciąży. W efekcie każdy mógłby w prosty sposób uzyskać informację o szpitalach, w których mają miejsce zabiegi aborcyjne, co umożliwiłoby świadomy wybór placówki i korzystanie z klauzuli sumienia pacjenta.

⁸⁵⁸ Cyt. za: W. Ferdecki, *Agencja PR chce wykorzystać Sejm do reklamy*, <http://www.tvp.info/9489944/informacje/polska/agencja-pr-chce-wykorzystac-sejm-do-reklamy/> (03.06.2016).

⁸⁵⁹ Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (materiał w zasobach Archiwum Sejmu RP).

⁸⁶⁰ Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (materiał w zasobach Archiwum Sejmu RP).

⁸⁶¹ Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (materiał w zasobach Archiwum Sejmu RP).

Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 roku o ochronie przeciwpożarowej miał na celu ujednoczenie zasad uzyskiwania świadczeń zdrowotnych i rehabilitacyjnych przez strażaków ochotników oraz zawodowych. Wnioskodawcy składając inicjatywę ustawodawczą chcieli zwrócić uwagę na położenie strażaków ochotników nieposiadających żadnego tytułu ubezpieczenia społecznego, którzy w sytuacji odniesienia uszczerbku na zdrowiu powodującego niezdolność do pracy podczas akcji ratowniczej lub ćwiczeń nie mieli prawa do uzyskania zasiłku chorobowego i świadczenia rehabilitacyjnego⁸⁶². Komitet obywatelski nie zdołał uzyskać wymaganego poparcia dla omawianej inicjatywy, jednakże przedstawione postulaty zyskały uznanie posłów, którzy wystąpili z projektem ustawy w przedmiotowym zakresie⁸⁶³. W efekcie doszło do uchwalenia ustawy z dnia 15 maja 2015 roku o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej⁸⁶⁴.

W trakcie VII kadencji Sejmu podjęto jeszcze 7 nieudanych prób wniesienia obywatelskich projektów ustaw. Dotyczyły one następujących kwestii: obniżenia opłat za użytkowanie wieczyste (propozycja KIU Stowarzyszenia Interesu Społecznego „Wieczyste”⁸⁶⁵), powstrzymania zwrotu w naturze (reprywatyzacji) obiektów użyteczności publicznej w Warszawie⁸⁶⁶, zmiany zasad ustalania wysokości uposażenia (m.in. w okresie choroby) funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej oraz Służby Więziennej⁸⁶⁷, stworzenia ułatwień dla młodych rodzin w zakupie mieszkania na kredyt (propozycja KIU „Mieszkanie dla rodziny”⁸⁶⁸), wyeliminowania z umów bankowych niedozwolonych zapisów (inicjatywa Stowarzyszenia Stop Bankowemu Bezprawiu⁸⁶⁹), przyjęcia obowiązku stosowania kryterium terytorialności produkcji na obszarze RP, przy udzielaniu zamówień przeznaczonych wyłącznie dla celów wojskowych (inicjatywa związków zawodowych działających na terenie PZL Świdnik⁸⁷⁰), ustanowienia Ogólnopolskiego Dnia Pieszych (31 października, inicjatywa Fundacji PZU).

W tym miejscu warto przybliżyć sytuację, która miała miejsce w związku z działalnością komitetu zmierzającego do przedłożenia obywatelskiego projektu ustawy

⁸⁶² Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (materiał w zasobach Archiwum Sejmu RP).

⁸⁶³ Druk nr 3257, Sejm VII kadencji.

⁸⁶⁴ Dz. U. 2015, poz. 867.

⁸⁶⁵ Zob. szerzej: *Stowarzyszenie Interesu Społecznego „Wieczyste”*, <http://wieczyste.blogspot.com/> (04.06.2016).

⁸⁶⁶ Pełnomocnik komitetu – Piotr Guział, *Warszawska Wspólnota Samorządowa*. Zob. szerzej: *Guział proponuje własny projekt ws. reprywatyzacji w stolicy*, http://wyborcza.pl/1,91446,16879911,Guzial_proponuje_wlasny_projekt_ws_reprywatyzacji.html (07.06.2016).

⁸⁶⁷ Zob. szerzej: *Projekt ustawy inicjatywy obywatelskiej o zmianie ustawy o Policji*, <http://www.nszzp.radom.pl/projekt-inicjatywy-obywatelskiej-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-policji,text,current,1-1,,146.html> (07.06.2016).

⁸⁶⁸ Zob. szerzej: *Solidarne Społeczeństwo*, <http://solidarne-spoleczenstwo.blogspot.com/> (07.06.2016).

⁸⁶⁹ Zob. szerzej: *Obywatelski projekt ustawy „Stop Bankowym Klauzulom Niedozwolonym”*, <https://www.bankowebezprawie.pl/obywatelski-projekt-ustawy-stop-bankowym-klauzulom-niedozwolonym/> (07.06.2016).

⁸⁷⁰ Zob. szerzej: *Obywatelski projekt ustawy o wzmocnieniu przemysłowego potencjału obronnego Rzeczypospolitej Polskiej*, <http://przemyslbronny.pl/> (07.06.2016).

o zmianie ustawy o Policji, ustawy o Straży Granicznej, ustawy o Państwowej Straży Pożarnej oraz ustawy o Służbie Więziennej. Funkcjonowanie przedmiotowego komitetu ukazało, iż przepis ustawy o wykonywaniu inicjatywy, zgodnie z którym „projekt ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów obywateli popierających projekt nie może zostać wniesiony później niż 3 miesiące od daty postanowienia Marszałka Sejmu o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu (...)” może stanowić utrudnienie w realizacji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. W celu zobrazowania zasignalizowanego zagadnienia poniżej przedstawiono kilka uwag w przedmiotowym zakresie.

Dnia 22 stycznia 2015 roku Marszałek Sejmu wydał postanowienie o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu powyższego Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej. Tym samym od tego momentu był liczony 3-miesięczny termin na zebranie brakujących co najmniej 99 tysięcy podpisów. Jednakże pełnomocnik KIU adw. dr Marta Derlatka pismem opatrzonym datą 17 lutego 2015 roku poinformowała, iż dotychczas nie zostało jej skutecznie dostarczone postanowienie Marszałka Sejmu o przyjęciu zawiadomienia (faks postanowienia pełnomocnik otrzymała 16 lutego 2015 roku po telefonicznej interwencji w Kancelarii Sejmu, a więc ponad trzy tygodnie od wydania stosownego postanowienia Marszałka Sejmu). Ostatecznie dnia 20 lutego 2015 roku pierwotna przesyłka z postanowieniem Marszałka Sejmu została zwrócona przez operatora pocztowego do nadawcy z adnotacją „nie występuje”. Dnia 23 lutego 2015 roku przesyłka została ponownie wysłana do pełnomocnika KIU, natomiast jej doręczenie miało miejsce 27 lutego 2015 roku (ponad miesiąc od wydania postanowienia Marszałka Sejmu o przyjęciu zawiadomienia).

W związku z wyżej opisaną sytuacją pełnomocnik KIU zwróciła się do Marszałka Sejmu o wyjaśnienie, od kiedy biegnie trzymiesięczny termin określony w art. 10 ust. 2 ustawy o wykonywaniu inicjatywy. Jak przyznała pełnomocnik, z literalnego brzmienia ustawy wynika, iż termin biegnie od daty wydania postanowienia, tj. 22 stycznia 2015 roku, lecz wobec braku prawidłowego doręczenia postanowienia Marszałka Sejmu, taka interpretacja budzi wątpliwości komitetu. W odpowiedzi Szef Kancelarii Sejmu poinformował, iż trzymiesięczny termin, o którym mowa w art. 10 ust. 2 ustawy biegnie od daty postanowienia Marszałka Sejmu o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu (od dnia 22 stycznia 2015 roku). Pomimo prowadzenia dalszej korespondencji w przedmiotowym zakresie między pełnomocnik Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej a Kancelarią Sejmu, stanowisko Marszałka Sejmu nie uległo zmianie⁸⁷¹.

Podsumowując powyższą inicjatywę warto zaakcentować, iż rozpoczęcie 3-miesięcznego okresu na zebranie podpisów pod obywatelskim projektem ustawy następuje bez wiedzy komitetu, w stosunku do którego postanowienie zostało wydane. W sytuacji, gdy nadanie przesyłki i jej skuteczne doręczenie zajmuje do czterech/

⁸⁷¹ Kwestia doręczenia postanowienia Marszałka Sejmu o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej ustawy o zmianie ustawy o Policji, ustawy o Straży Granicznej, ustawy o Państwowej Straży Pożarnej oraz ustawy o Służbie Więziennej została opracowana na podstawie dokumentów udostępnionych autorowi niniejszej książki w Archiwum Sejmu RP.

pięciu dni nie stanowi to dla komitetu większego problemu w zbieraniu podpisów, jednakże należy mieć również na uwadze fakt, iż komitet ma tylko 3 miesiące na wykonanie wskazanej czynności, w związku z czym dłuższy okres między wydaniem postanowienia Marszałka Sejmu a jego dostarczeniem może już stanowić poważną przeszkodę w gromadzeniu podpisów. Ponadto pewną wątpliwość wywołuje zasygnalizowana wcześniej okoliczność, zgodnie z którą bieg terminu rozpoczyna się bez wiedzy pełnomocnika komitetu. Nie rozstrzygając w tym miejscu wszystkich wątpliwości w omawianym zakresie warto poddać pod rozwagę kwestię ewentualnej zmiany ustawy, aby 3-miesięczny termin na zebranie podpisów rozpoczynał się w momencie dostarczenia pełnomocnikowi postanowienia Marszałka Sejmu o przyjęciu zawiadomienia.

3. PODSUMOWANIE

W podsumowaniu niniejszego rozdziału warto odnieść się do kilku kluczowych kwestii, takich jak: udział projektów ustaw przedłożonych przez obywateli na tle ogólnej liczby wniesionych inicjatyw ustawodawczych, praktyka procedowania skutecznie wniesionych do Marszałka Sejmu obywatelskich inicjatyw ustawodawczych, przyczyny nieskuteczności większości podjętych prób wniesienia projektu ustawy w trybie inicjatywy ludowej, podmioty korzystające z omawianego rozwiązania ustrojowego, zakres przedmiotowy skutecznych i nieskutecznych obywatelskich inicjatyw ustawodawczych. Wskazane zagadnienia są niezwykle istotne w kontekście próby udzielenia odpowiedzi na sformułowane we wstępie pytania badawcze.

W tabeli 1 przedstawiono dane odnośnie liczby projektów ustaw przedłożonych przez wszystkie uprawnione podmioty w latach 1997–2015 (III–VII kadencja Sejmu). Analiza zamieszczonych danych wyraźnie wskazuje, iż można wyodrębnić dwie grupy podmiotów w przedmiotowym zakresie, tj. takie, które bardzo często korzystają z konstytucyjnego prawa do opracowania i wniesienia projektu ustawy, jak również takie, które wnoszą niewiele inicjatyw ustawodawczych. Do pierwszej grupy należy Rada Ministrów⁸⁷² i posłowie (komisje sejmowe lub co najmniej 15 posłów⁸⁷³), natomiast do drugiej Senat⁸⁷⁴, Prezydent RP⁸⁷⁵ i obywatele⁸⁷⁶.

⁸⁷² Zob. szerzej: M. Mistygacz, *Rząd w procesie ustawodawczym w Polsce*, Warszawa 2012; S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012.

⁸⁷³ „Poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub co najmniej 15 posłów podpisujących projekt”; Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. ..., op. cit., art. 32, ust. 2.

⁸⁷⁴ Warto podkreślić, iż w okresie VI i VII kadencji Sejmu nastąpił wyraźny wzrost liczby inicjatyw ustawodawczych wnoszonych przez Senat.

⁸⁷⁵ Zob. szerzej: B. Opaliński, *Rola Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procesie stanowienia ustaw na tle praktyki ustrojowej Konstytucji III RP*, Warszawa 2014.

⁸⁷⁶ Por. również: *Analiza działalności ustawodawczej Sejmu VI kadencji*, red. M. Żuralska, aut. O. Kazalska, J. Maśnicki, M. Żuralska, Warszawa 2012.

Tabela 1

**Liczba projektów ustaw przedłożonych przez uprawnione podmioty
w latach 1997–2015 (III–VII kadencja Sejmu)***

Uprawniony podmiot	III kad.	IV kad.	V kad.	VI kad.	VII kad.
Posłowie	549	398	279	670	684
Senat	27	25	16	114	101
Prezydent RP	16	21	21	27	21
Rada Ministrów	553	808	377	674	463
Obywatele	5	11**	1**	18**	18**
Ogółem	1150	1263	694	1503	1287
Ogół projektów ustaw/projekty wniesione przez obywateli (% inicjatyw obywatelskich)	1150/5 (0,43)	1263/11 (0,87)	694/1 (0,14)	1503/18 (1,20)	1287/18 (1,40)

* W obliczeniach uwzględniono projekty ustaw przedłożone na podstawie art. 118 Konstytucji RP z 1997 roku (nie uwzględniono projektów ustaw o zmianie Konstytucji, tj. przedłożonych na podstawie art. 235 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż w Polsce nie występuje obywatelska inicjatywa konstytucyjna).

** Podano liczbę obywatelskich projektów ustaw wniesionych w danej kadencji (nie liczono projektów obywatelskich wniesionych w poprzedniej kadencji i przekazanych Sejmowi nowej kadencji na podstawie art. 4 ust. 3 ustawy o wykonywaniu inicjatywy, aby nie uwzględniać części projektów dwa razy).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zamieszczonych na stronie internetowej Sejmu RP, www.sejm.gov.pl – zakładka: Archiwum III, IV, V, VI, VII kadencji (30.06.2016).

W latach 1997–2015 wszystkie uprawnione podmioty wniosły do Marszałka Sejmu 5897 projektów ustaw⁸⁷⁷. Największą aktywność w tym zakresie wykazała Rada Ministrów, która przedłożyła 2875 inicjatyw, tj. niemal połowę ogólnej liczby wniesionych propozycji (48,75%). Posłowie także często korzystali z prawa do opracowania i wniesienia projektu ustawy (2580 inicjatyw, co stanowi 43,75%). Tak więc Rada Ministrów i posłowie wnieśli łącznie w rozważanym okresie 5455 projektów, a zatem 92,5% ogółu inicjatyw ustawodawczych. Pozostałe projekty zostały przedłożone przez Senat (283/4,80%), Prezydenta RP (106/1,80%) i obywateli (53/0,90%). Tym samym komitety obywatelskie w okresie od III do VII kadencji Sejmu skutecznie wniosły 53 projekty, a zatem 0,90% ogółu propozycji ustawodawczych. Wskazana kwestia została przedstawiona w formie graficznej na wykresie numer 1.

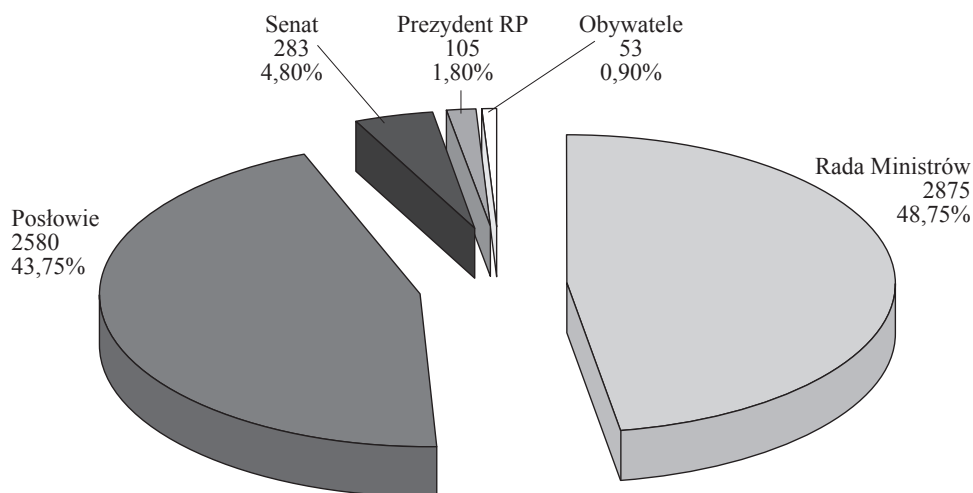
W okresie od III do VII kadencji Sejmu podjęto 143 inicjatywy zmierzające do wniesienia obywatelskiego projektu ustawy, spośród których 53 zakończyły się powodzeniem, tj. wypełnieniem wszystkich wymogów przewidzianych przez obowiązujące prawo i w efekcie skutecznym przedłożeniem Marszałkowi Sejmu projektu ustawy (szczegółowe dane zostały zamieszczone w tabeli 2). Tym samym w analizowanym okresie zostały zainicjowane 53 postępowania ustawodawcze w wyniku wniesienia obywatelskich inicjatyw ustawodawczych.

Komitety obywatelskie mogą wystąpić z projektem nowego aktu prawnego, jak również mogą opracować nowelizację obowiązującej ustawy. Biorąc pod uwagę wskazaną kwestię należy zaakcentować, iż zdecydowana większość skutecznych

⁸⁷⁷ W obliczeniach uwzględniono projekty ustaw przedłożone na podstawie art. 118 Konstytucji RP z 1997 r. (nie uwzględniono projektów ustaw o zmianie Konstytucji, tj. przedłożonych na podstawie art. 235 ust. 1 Konstytucji RP).

inicjatyw dotyczyła wprowadzenia zmian do obowiązujących ustaw. Taki charakter miało 36 propozycji, a zatem tylko 17 komitetów przygotowało całościowe projekty nowych regulacji prawnych. Analizując 90 nieskutecznych inicjatyw obywatelskich można zauważyć, iż również w tym przypadku zdecydowanie przeważały propozycje nowelizacji obowiązujących aktów prawnych (63 inicjatywy dotyczyły wprowadzenia zmian do obowiązujących ustaw, natomiast 27 komitetów zaproponowało nowe akty prawne).

Wykres 1. Obywatelskie projekty ustaw na tle inicjatyw wniesionych przez pozostałe uprawnione podmioty w okresie od III do VII kadencji Sejmu*



* W obliczeniach uwzględniono projekty ustaw przedłożone na podstawie art. 118 Konstytucji RP z 1997 roku (nie uwzględniono projektów ustaw o zmianie Konstytucji, tj. przedłożonych na podstawie art. 235, ust. 1 Konstytucji RP).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zamieszczonych na stronie internetowej Sejmu RP, www.sejm.gov.pl – zakładka: Archiwum III, IV, V, VI, VII kadencji (30.06.2016).

Biorąc pod uwagę procedowanie 53 skutecznie wniesionych projektów ustaw w pierwszym rządzie należy zauważyć ich niską skuteczność, tj. od wejścia w życie ustawy o wykonywaniu inicjatywy (1999 r.) do zakończenia VII kadencji Sejmu, a zatem przez 16 lat uchwalono tylko 11 ustaw na podstawie inicjatyw obywatelskich. Dla pełnego obrazu należy dodać, iż wielokrotnie pomimo uwzględnienia propozycji opracowanej i przedłożonej bezpośrednio przez grupę obywateli uchwalone ustawy odbiegały w swej treści od pierwotnych intencji wnioskodawców. A zatem do rzadkości nie należały sytuacje, gdy uwzględniono projekt obywatelski, jednakże ze znacznymi modyfikacjami. W tym zakresie warto przypomnieć, iż projekty obywatelskie mogą być procedowane wspólnie z inicjatywami przedłożonymi przez inne uprawnione podmioty, co oczywiście miało wpływ na zaistnienie wskazanej sytuacji. Wypada odnotować, iż biorąc pod uwagę 11 procesów legislacyjnych, podczas których doszło do uchwalenia ustaw na podstawie propozycji obywatelskich aż w 7 przypadkach wskazane projekty były rozpatrywane wspólnie z innymi inicjatywami ustawodaw-

czymi (złożonymi przez posłów lub Radę Ministrów). Tym samym „moc sprawcza” inicjatyw obywatelskich „najwyraźniej nie jest wystarczająca i wymaga suplementacji projektami innych autorów, w szczególności posłów koalicji rządzącej”⁸⁷⁸. Ponadto należy mieć na uwadze fakt, iż ustawy uchwalone na podstawie inicjatyw obywatelskich mogą być w późniejszym czasie zmienione, jak również uchylone. Tym samym treść przedmiotowych ustaw może ulec zmianie w wyniku przeprowadzenia procesu legislacyjnego zainicjowanego przez wszystkie konstytucyjnie uprawnione podmioty.

Jak wskazano wyżej, w okresie od III do VII kadencji Sejmu uchwalono 11 ustaw na podstawie projektów obywatelskich. Podsumowując wskazaną kwestię warto przypomnieć, iż były to następujące akty prawne:

- 1) Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, Dz. U. 2001, Nr 97, poz. 1051, z późn. zm.
- 2) Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela, Dz. U. 2001, Nr 128, poz. 1404, z późn. zm.
- 3) Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o zmianie ustawy o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. 2002, Nr 143, poz. 1196.
- 4) Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych, Dz. U. 2004, Nr 120, poz. 1252, z późn. zm.
- 5) Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne, ustawy o zawodzie lekarza oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo farmaceutyczne, ustawę o wyrobach medycznych oraz ustawę o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych, Dz. U. 2004, Nr 92, poz. 882.
- 6) Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, Dz. U. 2007, Nr 192, poz. 1378, z późn. zm.
- 7) Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy – Karta Nauczyciela, Dz. U. 2005, Nr 167, poz. 1397, z późn. zm.
- 8) Ustawa z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. 2009, Nr 56, poz. 458, z późn. zm.
- 9) Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, Dz. U. 2011, Nr 34, poz. 172.
- 10) Ustawa z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych, Dz. U. 2014, poz. 40, z późn. zm.
- 11) Ustawa z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2015, poz. 528.

Rozpatrując funkcjonowanie powyższych ustaw po ich uchwaleniu i opublikowaniu w Dzienniku Ustaw RP warto zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, większość analizowanych ustaw, tj. 7 została w późniejszym okresie znowelizowana. Po

⁸⁷⁸ A. Dudzińska, *System zamknięty. Socjologiczna analiza procesu legislacyjnego*, Warszawa 2015, s. 77.

drugie, biorąc pod uwagę stan prawny z dnia 30 czerwca 2016 roku należy wskazać, iż w Polsce obowiązywało 9 ustaw uchwalonych na podstawie projektów złożonych bezpośrednio przez suwerena⁸⁷⁹.

Spoglądając na następny aspekt procedowania inicjatyw obywatelskich, a mianowicie analizując odrzucone projekty ustaw możemy zauważyć ciekawą kwestię, tj. od III do V kadencji Sejmu w zasadzie nie doszło do odrzucenia obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, natomiast w kadencjach VI–VII przedstawiciele odrzucili kilkanaście propozycji przedłożonych bezpośrednio przez suwerena. Tym samym w początkowym okresie obowiązywania omawianego rozwiązania ustrojowego (1999–2007) posłowie nie byli skłonni do zakończenia postępowania legislacyjnego poprzez odrzucenie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, co uległo wyraźnej zmianie po roku 2007. W tabeli 2 zamieszczono informację, iż od III do VII kadencji Sejmu odrzucono 17 obywatelskich projektów ustaw, aczkolwiek należy poczynić dwa zastrzeżenia w tym zakresie. Po pierwsze, złożony i rozpatrzony w trakcie III kadencji Sejmu projekt ustawy o Fundacji Edukacji Narodowej⁸⁸⁰ został uchwalony przez Sejm, jednakże z uwagi na uchwałę Senatu o odrzuceniu ustawy (nie została rozpatrzona przez Sejm) postępowanie ustawodawcze uległo zakończeniu. Po drugie, wniesiony podczas VII kadencji Sejmu projekt ustawy o okręgach sądowych sądów powszechnych oraz o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych⁸⁸¹ został przyjęty przez Sejm, aczkolwiek ostatecznie po przejściu dalszych etapów ścieżki legislacyjnej ustawa nie weszła w życie. Prezydent RP z umotywowanym wnioskiem przekazał przedmiotową ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia, jednak nie została ona powtórnie uchwalona. Podsumowując omawianą kwestię należy zaznaczyć, iż w analizowanym okresie (III–VII kadencja Sejmu) doszło do odrzucenia 15 projektów ustaw podczas sejmowego etapu procesu legislacyjnego, natomiast 2 ustawy nie weszły w życie z powodu decyzji podjętych na kolejnych etapach ścieżki legislacyjnej.

Tak więc biorąc pod uwagę 53 skutecznie przedłożone obywatelskie projekty ustaw (III–VII kadencja Sejmu) należy zauważyć, iż 11 spośród nich zostało uchwalonych, natomiast 17 projektów ustaw (ustaw) zostało odrzuconych. Kolejne 2 propozycje zostały wycofane na mocy decyzji odpowiednich komitetów inicjatywy ustawodawczej, choć jak wskazano w rozdziale II dotyczącym podstaw prawnych omawianego rozwiązania ustrojowego, taka możliwość, tj. prawo do wycofania obywatelskiego projektu ustawy nie jest powszechnie akceptowana w literaturze przedmiotu. Pozostałe propozycje ustawodawcze uległy dyskontynuacji (16) lub zostały przekazane do rozpatrzenia Sejmowi VIII kadencji (7). Szczegółowe dane w rozważanym zakresie zostały zaprezentowane w tabeli 2 *Funkcjonowanie obywatelskiej inicjatywy ustawo-*

⁸⁷⁹ Uchylone zostały następujące akty prawne: 1) Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela (podstawa prawna: ustawa z dnia 11 grudnia 2003 r. uchylająca ustawy o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela, Dz. U. 2003, Nr 228, poz. 2258); 2) Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (podstawa prawna: Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, Dz. U. 2011, Nr 21, poz. 112, z późn. zm.).

⁸⁸⁰ Druk nr 2397..., op. cit.

⁸⁸¹ Druk nr 804..., op. cit.

dawczej w Polsce od III do VII kadencji Sejmu, jak również w odnośnikach do wskazanej tabeli.

Tabela 2

Funkcjonowanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce od III do VII kadencji Sejmu

Kadencja Sejmu	Skuteczne inicjatywy ustawodawcze	Nieskuteczne inicjatywy ustawodawcze	Łącznie podjęte inicjatywy (skuteczne + nieskuteczne)	Procedowanie skutecznie złożonych projektów ustaw (53)*			
				uchwalone ustawy	odrzucone projekty ustaw	wycofane projekty ustaw	dyskontynuacja
III	5	9	14	2	1**	0	2
IV	11	30	41	5	0	0	6
V	1	4	5	0	0	0	1
VI	18	27	45	2	8	1	7
VII	18	20	38	2	8***	1	0 (7****)
Ogółem	53	90	143	11	17	2	16 (7*****)

* W poszczególnych kolumnach (uchwalone ustawy, odrzucone projekty ustaw, wycofane projekty ustaw, dyskontynuacja) uwzględniono końcowy efekt postępowania ustawodawczego (z uwagi na fakt, iż w stosunku do obywatelskich inicjatyw ustawodawczych ograniczono działanie zasady dyskontynuacji prac parlamentu, przedmiotowe projekty mogą być procedowane w trakcie dwóch kolejnych kadencji Sejmu. Tym samym jeśli w stosunku do obywatelskiego projektu ustawy nie podjęto ostatecznej decyzji w trakcie kadencji Sejmu, w której dany projekt został wniesiony jest on ponownie rozpatrywany przez Sejm kolejnej kadencji).

** Projekt ustawy o Fundacji Edukacji Narodowej został uchwalony przez Sejm, jednakże z uwagi na uchwałę Senatu o odrzuceniu ustawy (nie została rozpatrzona przez Sejm) postępowanie ustawodawcze uległo zakończeniu.

*** 7 projektów ustaw zostało odrzuconych przez posłów w I czytaniu, natomiast 1 ustawa nie została ponownie uchwalona przez Sejm po przekazaniu jej przez Prezydenta RP do ponownego rozpatrzenia (zob. szerzej: 36 inicjatywa z załącznika nr 1).

**** 7 projektów ustaw zostało przekazanych do Sejmu VIII kadencji. Tym samym o ich ostatecznym losie zdecydować posłowie wybrani w 2015 roku na kadencję obejmującą lata 2015–2019. W niniejszej publikacji został uwzględniony stan na 30 czerwca 2016 roku, natomiast proces ustawodawczy wobec projektów obywatelskich wniesionych w trakcie VII kadencji Sejmu i przekazanych Sejmowi kolejnej kadencji może trwać do końca VIII kadencji Sejmu. W związku z tym podane wyliczenia odnośnie 18 skutecznych obywatelskich inicjatyw ustawodawczych z lat 2011–2015 (VII kadencja Sejmu) mogą ulec zmianie.

***** 7 projektów ustaw wniesionych podczas VII kadencji Sejmu zostało ponownie rozpatrzonych przez Sejm VIII kadencji (niniejsza publikacja uwzględnia stan na 30 czerwca 2016 roku).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: 1) materiałów udostępnionych w Kancelarii Sejmu RP; 2) materiałów udostępnionych w Archiwum Sejmu RP; 3) danych zamieszczonych na stronie internetowej Sejmu RP, www.sejm.gov.pl – zakładka: Archiwum III, IV, V, VI, VII kadencji (28–30.06.2016).

Pełnomocnik komitetu inicjatywy ustawodawczej zawiadamia Marszałka Sejmu o utworzeniu komitetu po zebraniu 1000 podpisów obywateli popierających projekt. W zawiadomieniu podaje się dane przewidziane przez ustawę o wykonywaniu inicjatywy, jak również należy załączyć projekt ustawy wraz z wykazem 1000 podpisów. Marszałek Sejmu postanawia o przyjęciu zawiadomienia, aczkolwiek w wypadku stwierdzenia braków formalnych przedłożonego zawiadomienia wzywa pełnomocnika komitetu do ich usunięcia⁸⁸². Co istotne, analiza 90 nieskutecznych inicjatyw oby-

⁸⁸² Szerzej poruszone zagadnienie zostało omówione w rozdziale II niniejszej publikacji.

watelskich skłania do wniosku, iż wskazany moment procedury sprawia komitetom duże trudności, gdyż aż w 74 przypadkach Marszałek Sejmu stwierdził braki formalne zawiadomienia. Tym samym tylko 15 komitetów przedłożyło zawiadomienia spełniające wszystkie wymogi przewidziane przez obowiązujące prawo, a zatem Marszałek Sejmu mógł od razu wydać postanowienia o ich przyjęciu⁸⁸³. Ostatecznie etap złożenia zawiadomienia o utworzeniu komitetu pomyślnie przeszły 63 komitety, które dzięki temu mogły rozpocząć proces zbierania brakujących 99 tysięcy podpisów obywateli mających prawo wybierania do Sejmu⁸⁸⁴.

Tak więc 30% komitetów nie zdołało wypełnić wszystkich wymogów związanych ze złożeniem zawiadomienia o ich utworzeniu, co poskutkowało tym, iż Marszałek Sejmu nie mógł wydać postanowienia o przyjęciu stosownego zawiadomienia. Wskazana kwestia, tj. błędy formalne zawiadomienia stanowią pierwszą przyczynę braku skuteczności części inicjatyw obywatelskich. Drugą przyczyną są trudności z zebraniem brakujących 99 tysięcy podpisów w wyznaczonym przez ustawodawcę terminie, tj. w ciągu 3 miesięcy od daty postanowienia Marszałka Sejmu o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu lub postanowienia Sądu Najwyższego uwzględniającego skargę komitetu. W tym kontekście warto zaakcentować, iż spośród 63 komitetów, wobec których Marszałek Sejmu wydał postanowienie o przyjęciu zawiadomienia, aż 59 w ogóle nie wniosło projektu ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów obywateli. Pozostałe 4 komitety wniosły wskazane dokumenty, jednakże Marszałek Sejmu wydał postanowienie o odmowie nadania biegu projektowi ustawy, gdyż po przeprowadzeniu czynności sprawdzających okazało się, iż prawidłowo złożona liczba podpisów popierających projekt była mniejsza niż ustawowo wymagana. Tym samym można wyodrębnić trzecią przyczynę nieskuteczności części inicjatyw obywatelskich. Pomimo iż poruszona kwestia dotyczyła tylko 4 komitetów warto przybliżyć przyczyny, dla których część wniesionych podpisów została zakwestionowana.

W tym miejscu należy przypomnieć, iż w wypadku uzasadnionych wątpliwości co do prawidłowości złożenia wymaganej liczby podpisów Marszałek Sejmu zwraca się do Państwowej Komisji Wyborczej o stwierdzenie, czy projekt został poparty przez konstytucyjnie określoną liczbę obywateli. Jeżeli po przeprowadzeniu czynności sprawdzających przez PKW okaże się, iż prawidłowo złożona liczba podpisów popierających projekt jest mniejsza niż ustawowo wymagana, Marszałek Sejmu odmawia nadania biegu projektowi ustawy⁸⁸⁵. Wydaje się, iż Marszałek Sejmu może wydać postanowienie o odmowie nadania biegu projektowi ustawy także bez przeprowadzania czynności sprawdzających przez PKW. „Przesłankę do zwrócenia się Marszałka Sejmu do Państwowej Komisji Wyborczej (...) stanowi bowiem istnienie uzasadnionych wątpliwości co do prawidłowości złożenia wymaganej liczby podpisów obywateli

⁸⁸³ W tym miejscu należy dodać, iż 1 komitet został rozwiązany przed wydaniem postanowienia Marszałka Sejmu o przyjęciu (odmowie przyjęcia) zawiadomienia.

⁸⁸⁴ Jak wskazano w tekście, 15 komitetów zostało zarejestrowanych bezpośrednio po złożeniu zawiadomienia, gdyż Marszałek Sejmu nie stwierdził braków formalnych na tym etapie procedury. W stosunku do kolejnych 48 komitetów Marszałek Sejmu wydał postanowienie o przyjęciu zawiadomienia po usunięciu przez komitet braków formalnych. Pozostałe komitety nie zostały zarejestrowane z powodu nieusunięcia braków formalnych zawiadomienia.

⁸⁸⁵ Szerzej poruszone zagadnienie zostało omówione w rozdziale II niniejszej publikacji.

w sposób, o którym mowa w art. 9 ust. 2 (ustawy o wykonywaniu inicjatywy – przyp. M.R.)⁸⁸⁶. Dlatego też do przeprowadzenia czynności sprawdzających przez PKW „może dojść tylko wtedy, gdy liczba podpisów obywateli popierających projekt ustawy jest równa wymaganym 100 000 bądź większa, a uzasadnione wątpliwości dotyczą prawidłowości ich złożenia”⁸⁸⁷. W związku z tym w przypadku, gdy przeprowadzone w Kancelarii Sejmu czynności sprawdzające nie pozostawiają wątpliwości, iż komitet złożył mniejszą od konstytucyjnie wymaganej liczbę podpisów, nie ma podstaw do tego, aby przekazać przedłożony przez komitet wykaz podpisów do PKW.

Analiza trzech uchwał PKW, jak również jednego postanowienia Marszałka Sejmu prowadzi do wniosku, iż komitety popełniły następujące błędy podczas gromadzenia poparcia dla czterech inicjatyw, wobec których Marszałek Sejmu wydał postanowienia o odmowie nadania biegu projektowi ustawy⁸⁸⁸:

- podpisy złożono na stronach nieopatrzonych nazwą komitetu inicjatywy ustawodawczej i/lub tytułem popieranego projektu ustawy;
- podpisy złożono z podaniem niedokładnego adresu zamieszkania (np. brak numeru budynku), bez wskazania numeru PESEL lub wskazano błędny numer, zastosowano skrót imienia zamiast pełnego brzmienia. W niektórych przypadkach osoby podające swoje dane nie złożyły podpisów;
- dołączono strony wykazu podpisów będące kserokopią.

Opracowanie i wniesienie do Marszałka Sejmu obywatelskiego projektu ustawy wymaga dużej sprawności organizacyjnej i znacznego zaangażowania osób tworzących komitet inicjatywy ustawodawczej. W tym kontekście nasuwa się pytanie o podmioty, które inicjowały i przeprowadzały prace na rzecz wniesienia obywatelskich projektów ustaw. Próbując odnieść się do wskazanego pytania należy podkreślić, iż zasadniczo można wyodrębnić dwie sytuacje, tj. takie, gdy konkretną inicjatywę organizował i przeprowadzał jeden podmiot, jak również takie, gdy inicjatywa ustawodawcza była efektem współpracy kilku (a czasami nawet kilkunastu/kilkudziesięciu) podmiotów. Przykładem pierwszej sytuacji są m.in. dwie inicjatywy wniesione przez Polski Związek Działkowców (projekt ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych; projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw), natomiast przykładem drugiej sytuacji jest propozycja przygotowana przez zespół

⁸⁸⁶ Postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 lutego 2003 r. o odmowie nadania biegu projektowi ustawy zmieniającej ustawę o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym oraz niektóre inne ustawy (materiał w zasobach Archiwum Sejmu RP).

⁸⁸⁷ Ibidem.

⁸⁸⁸ Opracowanie własne na podstawie następujących dokumentów: 1) Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 1 czerwca 2000 r. w sprawie..., op. cit.; 2) Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 13 lipca 2000 r. w sprawie stwierdzenia, czy została złożona ustawowo wymagana liczba podpisów obywateli popierających projekt ustawy o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie paliwa rolniczego, wniesiony do Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (materiał w zasobach Archiwum Sejmu RP); 3) Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 października 2003 r. w sprawie stwierdzenia, czy została złożona ustawowo wymagana liczba podpisów obywateli popierających, wniesiony do Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (materiał w zasobach Archiwum Sejmu RP); 4) Postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 lutego 2003 r. o odmowie..., op. cit.

składający się z przedstawicieli kilku korporacji, takich jak: Naczelna Izba Lekarska, Naczelna Izba Pielęgniarek i Położnych, NSZZ „Solidarność”, Kolegium Lekarzy Rodziny Oddział Mazowiecki, Polskie Towarzystwo Szpitalnictwa, Polskie Towarzystwo Standardów Medycznych, Naczelna Izba Aptekarska (projekt ustawy o finansowaniu świadczeń opieki zdrowotnej). W tym miejscu warto dodać, iż lista organizacji wspierających prace na rzecz wniesienia obywatelskiego projektu ustawy o ochronie zwierząt⁸⁸⁹ liczyła 68 podmiotów.

Biorąc pod uwagę 53 skutecznie wniesione projekty ustaw należy podkreślić, iż wśród podmiotów organizujących przedmiotowe inicjatywy były związki zawodowe, stowarzyszenia, partie polityczne, fundacje, organizacje samorządu gospodarczego, organizacje samorządu zawodowego⁸⁹⁰. Co istotne, zdecydowana większość z tych podmiotów funkcjonowała już wcześniej i przeprowadzenie konkretnej inicjatywy ludowej było jednym z wielu działań podejmowanych w związku z dążeniem do osiągnięcia celów danej organizacji. Innymi słowy, do pierwszej grupy należą te podmioty, które działały przed założeniem komitetu inicjatywy ustawodawczej i realizowały swoje zamierzenia przy wykorzystaniu innych metod działania. Wskazane podmioty po wprowadzeniu do systemu politycznego RP obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej postanowiły włączyć przywołaną instytucję do katalogu instrumentów wykorzystywanych w swym działaniu (przedmiotową grupę tworzą m.in. partie polityczne i związki zawodowe). Jednakże można wyodrębnić również drugą grupę podmiotów, tj. takie, które powstały tylko w celu opracowania i wniesienia danego projektu ustawy.

Jak wskazano wyżej, do pierwszej grupy można zaliczyć m.in. partie polityczne, które realizują szereg funkcji, aczkolwiek trudno uznać, iż składanie obywatelskich projektów ustaw należy do podstawowych celów ich działania. Partie polityczne przede wszystkim dążą do zdobycia i sprawowania władzy państwowej, natomiast złożenie projektu ustawy w trybie inicjatywy ludowej jest traktowane przez działaczy partyjnych jako użyteczny instrument w przedmiotowym zakresie. W tym kontekście warto zacytować Andrzeja Olechowskiego, który określił inicjatywę „4 x Tak”⁸⁹¹ jako „ćwiczenia skierowane do aktywistów partyjnych, żeby (...) wyszli na miasto i coś robili (...). To były rzeczy organizowane przez rzemieślników polityki jako ćwiczenia

⁸⁸⁹ Druk nr 4616..., op. cit.

⁸⁹⁰ W rozważanym kontekście należy przypomnieć fragment pisma Marszałka Sejmu, który wskazał, iż „art. 118 ust. 2 Konstytucji przyznaje prawo inicjatywy ustawodawczej obywatelom (osobom fizycznym), a nie innym podmiotom prawa (np. organizacjom społecznym i samorządowym, stowarzyszeniom, związkom zawodowym, partiom politycznym). W związku z tym nazwa komitetu inicjatywy ustawodawczej nie powinna zawierać określeń wskazujących na inny niż grupa obywateli podmiot występujący z inicjatywą” (Pismo Marszałka Sejmu RP z dnia 24 listopada 2000 r. skierowane..., op. cit.). Tym samym używając sformułowania, iż dana inicjatywa została zorganizowana przez związek zawodowy – czy inny z wymienionych w tekście podmiotów – autor stosuje pewne uproszczenie. W istocie chodzi o sytuację, w której przedstawiciele jednego (lub kilku) z wymienionych podmiotów podjęli decyzję o zainicjowaniu i przeprowadzeniu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej (założeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej, który wystąpił z określoną propozycją ustawodawczą).

⁸⁹¹ Na temat inicjatywy „4 x Tak” zob. szerzej: M. Rachwał, *Inicjatywa ludowa w Polsce na przykładzie wniosku 4 x Tak*, w: *Przemiany demokratyczne w Polsce*, red. A. Stelmach, Poznań 2013, s. 159–173.

żołnierzy, którzy stoją pod bronią”⁸⁹². Co prawda zacytowane słowa odnoszą się do ludowej inicjatywy referendalnej, jednakże istota wypowiedzi równie dobrze może być odniesiona do obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Tym samym można wskazać, iż partie polityczne korzystają z obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej głównie w celu zmobilizowania swoich członków do działania, zwiększenia obecności partii w mediach i budowy pozycji wśród wyborców. Innymi słowy, partie polityczne traktują przedmiotową formę demokracji bezpośredniej (semibezpośredniej) jako instrument w dążeniu do osiągnięcia ich podstawowego celu, jakim jest zdobycie władzy państwowej.

Do drugiej grupy (wyraźnie mniejszej) należą podmioty utworzone po to, aby podjąć działania zmierzające do założenia komitetu obywatelskiego i wniesienia swojej propozycji ustawodawczej. W tym kontekście należy wskazać m.in. na stowarzyszenie Zagrożeń Likwidacją Funduszu Alimentacyjnego, które wystąpiło z projektem ustawy Fundusz Alimentacyjny⁸⁹³. Przywołane stowarzyszenie zostało założone „w celu przygotowania inicjatywy obywatelskiej projektu ustawy o funduszu alimentacyjnym”⁸⁹⁴.

Obywatelska inicjatywa ustawodawcza często była organizowana lub współorganizowana przez związki zawodowe, takie jak: NSZZ „Solidarność” (np. projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 10 października 2002 roku o minimalnym wynagrodzeniu za pracę⁸⁹⁵), Związek Nauczycielstwa Polskiego (np. projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁸⁹⁶), Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych (np. projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rantach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁸⁹⁷). Ponadto należy wskazać, iż z projektem ustawy wystąpił także Ogólnopolski Związek Zawodowy Pielęgniarek i Położnych (projekt ustawy o zmianie ustawy o zawodach pielęgniarki i położnej⁸⁹⁸), jak również Związek Zawodowy Celnicy PL (projekt ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) oraz niektórych innych ustaw⁸⁹⁹).

Partie polityczne reprezentowane np. w Sejmie mogą wносить swoje propozycje ustawodawcze w drodze inicjatyw poselskich, jednakże do rzadkości nie należały sytuacje, gdy działacze partyjni organizowali (współorganizowali) obywatelskie projekty ustaw. W tym zakresie można wskazać m.in. na propozycje zainicjowane przez Prawo i Sprawiedliwość (np. projekt ustawy – Kodeks karny⁹⁰⁰; projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw⁹⁰¹), Polskie Stronnictwo Ludowe (projekt ustawy o okręgach sądowych sądów powszechnych oraz o zmianie

⁸⁹² *PO zbierała podpisy za referendum. Olechowski: to były ćwiczenia*, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/akcja-4xtak-olechowski-to-byly-cwiczenia,541792.html> (07.05.2016).

⁸⁹³ Druk nr 3392..., op. cit.

⁸⁹⁴ Stowarzyszenie „Zagrożeń”..., op. cit.

⁸⁹⁵ Druk nr 4614..., op. cit.

⁸⁹⁶ Druk nr 605..., op. cit.

⁸⁹⁷ Druk nr 3178..., op. cit.

⁸⁹⁸ Druk nr 1576..., op. cit.

⁸⁹⁹ Druk nr 3985..., op. cit.

⁹⁰⁰ Druk nr 775..., op. cit.

⁹⁰¹ Druk nr 3248..., op. cit.

ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych⁹⁰²), jak również Unię Wolności (projekt ustawy o Fundacji Edukacji Narodowej⁹⁰³).

Znaczną liczbę inicjatyw ustawodawczych wniosły do Marszałka Sejmu osoby zaangażowane w działalność stowarzyszeń i fundacji, wśród których można wskazać na następujące podmioty: Stowarzyszenie Pomorza Środkowego – Integracja dla Rozwoju, Stowarzyszenie Zagrożeń Likwidacją Funduszu Alimentacyjnego, Stowarzyszenie *Contra In Vitro*, Stowarzyszenie „Wspólnota Polska”, Stowarzyszenie Rzecznik Praw Rodziców, Stowarzyszenie „Polski Lotos”, Stowarzyszenie ogrodowe Polski Związek Działkowców, Polskie Stowarzyszenie Sprzedaży Bezpośredniej, Stowarzyszenie Fizjoterapia Polska, Fundacja Pro – prawo do życia, Fundacja Narodowego Dnia Życia. Co istotne, niektóre z wymienionych organizacji w sposób systematyczny korzystały z omawianego rozwiązania ustrojowego. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na Fundację Pro – prawo do życia, która do zakończenia VII kadencji Sejmu zorganizowała 4 skuteczne inicjatywy ustawodawcze w zakresie wprowadzenia całkowitego zakazu aborcji, jak również wzmocnienia ochrony prawnej dzieci i młodzieży przed molestowaniem seksualnym i demoralizacją. Polski Związek Działkowców był inicjatorem zorganizowania dwóch inicjatyw ludowych, które zakończyły się sukcesem, tj. skutecznym wniesieniem projektów ustaw i ich uchwaleniem. W tym miejscu należy także wspomnieć o Stowarzyszeniu Rzecznik Praw Rodziców, które przeprowadziło wiele projektów związanych z systemem edukacji w Polsce⁹⁰⁴. Podjęte działania były nakierowane przede wszystkim na zniesienie obowiązku szkolnego sześciolatków, jak również odstąpienie od obowiązku przedszkolnego pięciolatków. W dążeniu do osiągnięcia założonych celów osoby zaangażowane w działalność Stowarzyszenia skutecznie wniosły dwa obywatelskie projekty ustaw, a także przedłożyły inicjatywę ludową w sprawie rozpisania referendum ogólnokrajowego.

Do podmiotów, które skutecznie wносиły projekty ustaw w trybie inicjatywy ludowej należą także organizacje samorządu gospodarczego, jak również organizacje samorządu zawodowego. W tym miejscu należy dodać, iż wskazane podmioty nie były tak aktywne w omawianym zakresie jak np. związki zawodowe, jednakże również korzystały z możliwości wniesienia obywatelskiego projektu ustawy. Biorąc pod uwagę organizacje samorządu gospodarczego można wskazać na propozycję zainicjowaną przez Krajową Izbę Gospodarczą Tekstylnych Surowców Wtórnych (projekt ustawy o zmianie ustawy o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw oraz ustawy o odpadach⁹⁰⁵), jak również inicjatywę Polskiej Izby Pośredników Ubezpieczeniowych i Finansowych (projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych⁹⁰⁶). Ponadto z własną propozycją ustawodawczą wystąpił samorząd rolniczy (projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt⁹⁰⁷). Z kolei spośród organizacji samorządu

⁹⁰² Druk nr 804..., op. cit.

⁹⁰³ Druk nr 2397..., op. cit.

⁹⁰⁴ Zob. szerzej: Karolina i Tomasz Elbanowscy, *Ratuj maluchy! Rodzicielska rewolucja*, Poznań 2015.

⁹⁰⁵ Druk nr 579..., op. cit.

⁹⁰⁶ Druk nr 2000..., op. cit.

⁹⁰⁷ Druk nr 2349..., op. cit.

zawodowego z omawianego rozwiązania ustrojowego skorzystał m.in. samorząd zawodu aptekarskiego (projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne⁹⁰⁸).

Rozpatrując zagadnienie podmiotów, które podjęły nieskuteczne próby wniesienia obywatelskich projektów ustaw można zauważyć, iż (podobnie jak w przypadku skutecznych inicjatyw) zazwyczaj były to wcześniej działające organizacje, takie jak: stowarzyszenia (np. Niezależne Zrzeszenie Studentów, Stowarzyszenie Metropolia Warszawa, Stowarzyszenie Właścicieli Nieruchomości w Łodzi, Stowarzyszenie Pacjentów *Primum Non Nocere*, Stowarzyszenie Normalne Państwo, Stowarzyszenie *Contra In Vitro*, Stowarzyszenie „Piwo Pod Chmurką”, Stowarzyszenie Wsparcia Położnych „Ręce Życia”, Stowarzyszenie Interesu Społecznego „Wieczyste”, Stowarzyszenie „Wolne Konopie”, Stowarzyszenie Stop Bankowemu Bezprawiu), fundacje (np. Fundacja Przyjaciółka, Centrum im. Adama Smitha, Fundacja „Pro Veritate”, Fundacja „Razem Lepiej”, Fundacja PZU), partie polityczne (np. Krajowa Partia Emerytów i Rencistów, Polskie Stronnictwo Ludowe, Polska Partia Pracy, Zieloni 2004), związki zawodowe (np. Związek Zawodowy Górników w Polsce, NSZZ „Solidarność”, OPZZ), organizacje samorządu gospodarczego (np. Polska Izba Pośredników Ubezpieczeniowych i Finansowych), organizacje pracodawców (Polska Organizacja Pracodawców Osób Niepełnosprawnych, Porozumienie Zielonogórskie). Co istotne, część z wymienionych organizacji podjęła kilka nieudanych inicjatyw ustawodawczych. W tym zakresie można podać przykład Stowarzyszenia „Wolne Konopie”, które aż 6-krotnie zainicjowało nieskuteczną procedurę przedłożenia projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii.

Jak zaznaczono wcześniej, osoby zaangażowane w działalność stowarzyszeń, fundacji, partii politycznych czy związków zawodowych traktują obywatelską inicjatywę ustawodawczą jako instrument w dążeniu do osiągnięcia celów, które zazwyczaj są zbieżne z obszarem działania danej organizacji. Podjęcie nieskutecznej inicjatywy nie musi oznaczać, iż dany podmiot nie osiągnął żadnych z założonych celów, gdyż w ten sposób można chociażby zainicjować debatę społeczną w określonym zakresie przedmiotowym. Jednakże należy pamiętać o tym, iż inicjatywa ustawodawcza stanowi pierwszy etap procesu legislacyjnego, tj. procesu prowadzącego do przyjęcia ustawy. Dlatego też trudno zaakceptować sytuację, gdy określony podmiot próbuje wykorzystać omawiane rozwiązanie ustrojowe nie po to, aby doprowadzić do przyjęcia nowego aktu prawnego, lecz po to, aby przeprowadzić akcję reklamową. Wskazana sytuacja miała miejsce w związku z inicjatywą Agencji reklamowej Martis, która uruchamiając procedurę wniesienia obywatelskiego projektu ustawy w istocie chciała przeprowadzić akcję reklamową swojego klienta – producenta mebli.

Zakres przedmiotowy skutecznych inicjatyw ustawodawczych ogniskował się wokół kilku kwestii, wśród których zdecydowanie dominowały dwa obszary tematyczne: system oświaty i edukacja, jak również zabezpieczenie społeczne. We wskazanych kwestiach obywatele przedłożyli łącznie 17 skutecznych inicjatyw ustawodawczych. Po 4 propozycje zostały opracowane i wniesione w zakresie takich zagadnień jak: kwestie moralne i społeczne, praca. Tym samym w przytoczonych 4 obszarach tema-

⁹⁰⁸ Druk nr 2088, Sejm IV..., op. cit.

tycznych komitety przedłożyły 25 projektów ustaw, a zatem niemal połowę spośród ogółu skutecznych inicjatyw ludowych (47,2%). W związku z tym należy wskazać, iż komitety obywatelskie przejawiały przede wszystkim aktywność w obszarze związanym z systemem kształcenia dzieci i młodzieży, emeryturami, rentami i świadczeniami przedemerytalnymi (istotną część stanowiły postulaty zachowania prawa do wcześniejszych emerytur), jak również w sprawach dotyczących aborcji, minimalnego wynagrodzenia za pracę, dni wolnych od pracy. Pozostałe spośród 18 wyodrębnionych obszarów tematycznych cieszyły się mniejszym zainteresowaniem obywateli, aczkolwiek warto zaakcentować, iż po 3 propozycje wpłynęły w następujących kwestiach: działalność gospodarcza, ochrona środowiska, samorząd terytorialny, system ochrony zdrowia, prawo karne. Szczegółowe dane w omawianym zakresie tematycznym zostały zamieszczone w tabeli 3 *Przedmiot skutecznie złożonych obywatelskich inicjatyw ustawodawczych*.

Tabela 3

Przedmiot skutecznie wniesionych obywatelskich inicjatyw ustawodawczych

L.p.	Obszar tematyczny	Szczegółowy cel inicjatyw w obszarze tematycznym	Liczba projektów (odsetek wśród ogółu projektów)
1	2	3	4
1	System oświaty i edukacja	Utworzenie Fundacji Edukacji Narodowej, zmiana sposobu ustalania wysokości wynagrodzeń nauczycieli, obniżenie wieku odbywania obowiązku szkolnego do 6 lat, upowszechnienie wychowania przedszkolnego, zniesienie obowiązku szkolnego 6-latków (2), zwiększenie liczby lekcji historii w szkołach ponadgimnazjalnych, zwiększenie wymiaru ulg ustawowych dla uczniów i studentów na przejazdy PKP/PKS, zmiana sposobu organizacji nauki religii w szkołach publicznych	9 (16,98%)
2	Zabezpieczenie społeczne	Zmiana sposobu ustalania wysokości zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych, podniesienie wysokości świadczeń przedemerytalnych, przywrócenie zasiłku przedemerytalnego, wcześniejsze świadczenia emerytalne (m.in. dla górników, pielęgniarok i położnych), włączenie funkcjonariuszy Służby Celnej do systemu emerytalnego właściwego dla pozostałych służb mundurowych, ustanowienie funduszu alimentacyjnego	8 (15,09%)
3	Kwestie moralne i społeczne	Ochrona dzieci i młodzieży przed przemocą pokazywaną w środkach masowego przekazu, wprowadzenie całkowitego zakazu aborcji (2), uchylenie dopuszczalności aborcji eugenicznej	4 (7,55%)
4	Praca	Ustanowienie Święta Trzech Króli jako dnia wolnego od pracy (2), podwyższenie minimalnego wynagrodzenia za pracę, wprowadzenie zakazu pracy w placówkach handlowych w niedziele i święta	4 (7,55%)
5	Działalność gospodarcza	Restrukturyzacja i prywatyzacja Zespołu Elektrociepłowni w Łodzi S.A., ustanowienie zasad działalności spółdzielni mieszkaniowych, zachowanie przez Skarb Państwa większościowego pakietu akcji Grupy Lotos S.A.	3 (5,66%)
6	Ochrona środowiska	Zachowanie narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, przywrócenie możliwości importu odzieży używanej niesortowanej, zmiana procedury utworzenia parku narodowego	3 (5,66%)

1	2	3	4
7	Samorząd terytorialny	Utworzenie województwa środkowopomorskiego, zmniejszenie wysokości wpłat tzw. janosikowego, zwiększenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego	3 (5,66%)
8	System ochrony zdrowia	Zarezerwowanie możliwości prowadzenia aptek tylko dla aptekarzy, przeprowadzenie całościowej reformy systemu ochrony zdrowia, zmiana sposobu ustalania poziomu refundacji leków	3 (5,66%)
9	Prawo karne	Uchwalenie nowego (bardziej restrykcyjnego) Kodeksu karnego, penalizacja zapłodnienia <i>in vitro</i> , wzmocnienie ochrony prawnej dzieci i młodzieży przed molestowaniem seksualnym i demoralizacją	3 (5,66%)
10	Ochrona zwierząt	Uchwalenie nowej ustawy o ochronie zwierząt, przywrócenie możliwości wykonywania uboju rytualnego	2 (3,77%)
11	Podatki	Przywrócenie obniżonej stawki VAT na odzież dziecięcą, wprowadzenie ulgi podatkowej dla osób korzystających z dodatkowych zabezpieczeń emerytalnych	2 (3,77%)
12	System wyborczy	Ustanowienie parytetów płci na listach wyborczych, zwiększenie społecznej kontroli nad procedurą wyborczą	2 (3,77%)
13	Rodzinne ogrody działkowe	Wprowadzenie nowych regulacji w zakresie organizacji ogrodnictwa działkowego, doprecyzowanie przepisów dotyczących budownictwa na obszarze rodzinnych ogrodów działkowych	2 (3,77%)
14	Mniejszości narodowe i etniczne	Nadanie społeczności Ślązaków statusu mniejszości etnicznej	1 (1,89%)
15	Repatriacja	Repatriacja osób pochodzenia polskiego zesłanych lub deportowanych przez władze ZSRR	1 (1,89%)
16	Samorząd zawodowy	Utworzenie samorządu zawodowego fizjoterapeutów	1 (1,89%)
17	Wymiar sprawiedliwości	Ustanowienie zasad wyznaczania okręgów sądowych sądów powszechnych	1 (1,89%)
18	Dni świąteczne	Ustanowienie Dnia Sprzedaży Bezpośredniej	1 (1,89%)
Łącznie			53 (100%)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zamieszczonych na stronie internetowej Sejmu RP, www.sejm.gov.pl – zakładka: Archiwum III, IV, V, VI, VII kadencji (28–30.06.2016).

Analiza zakresu przedmiotowego nieskutecznych obywatelskich inicjatyw ustawodawczych prowadzi do wniosku, iż wśród tych propozycji dominowały dwa obszary tematyczne, tj. działalność gospodarcza oraz zabezpieczenie społeczne. Tak więc wskazane zagadnienia zajmowały ważną pozycję zarówno wśród udanych, jak również nieudanych prób wniesienia projektu ustawy w trybie inicjatywy ludowej. Wśród nieskutecznych inicjatyw ważną pozycję zajmowały także następujące zagadnienia: prawo karne, dni świąteczne, system ochrony zdrowia, podatki. W tym kontekście warto podkreślić, iż 6-krotnie została podjęta próba przedłożenia inicjatywy dotyczącej liberalizacji podstaw prawnych w zakresie posiadania na własny użytek środków odurzających (zwłaszcza *cannabis*), jak również uprawy konopi dla potrzeb medycznych. Z kolei postulat ustanowienia Dnia Pamięci Męczeństwa Kresowian Kresów Wschodnich był przedmiotem 3 nieudanych inicjatyw obywatelskich. Przywołane dotychczas obszary tematyczne (działalność gospodarcza, zabezpieczenie społeczne,

prawo karne, dni świąteczne, system ochrony zdrowia, podatki) stanowiły większość nieudanych prób wniesienia projektu ustawy w trybie inicjatywy ludowej. Wskazane zagadnienia stanowiły przedmiot 59 propozycji, a zatem niespełna 66% ogółu nieskutecznych inicjatyw ustawodawczych. Komitety obywatelskie podejmowały także próby wniesienia projektów ustaw w 11 innych obszarach tematycznych, takich jak: system oświaty i edukacja, kwestie moralne i społeczne, praca, samorząd terytorialny, system wyborczy, przeciwdziałanie alkoholizmowi, ochrona środowiska, gry hazardowe, prawo administracyjne, posłowie i senatorowie, inne (ustanowienie prawa do godnego i wygodnego siedzenia). Podsumowanie omawianej kwestii stanowi tabela 4 *Przedmiot nieskutecznych obywatelskich inicjatyw ustawodawczych*.

Tabela 4

Przedmiot nieskutecznych obywatelskich inicjatyw ustawodawczych

Lp.	Obszar tematyczny	Szczegółowy cel inicjatyw w obszarze tematycznym (wybrane przykłady)	Liczba projektów (odsetek wśród ogółu projektów)
1	2	3	4
1	Działalność gospodarcza	Wprowadzenie ułatwień dla przedsiębiorców i organów wydających zezwolenia na sprzedaż alkoholu (2), zmiana warunków uzyskiwania statusu agenta ubezpieczeniowego, umożliwienie taksówkarzom prowadzenia ewidencji obrotu przy użyciu taksometrów z rejestratorami pamięci (2), uregulowanie zasad funkcjonowania wielkopowierzchniowych obiektów handlowych	14 (15,56%)
2	Zabezpieczenie społeczne	Zmiana zasad przeprowadzania waloryzacji emerytur i rent (6), zachowanie prawa do wcześniejszych emerytur górniczych (2), wprowadzenie systemu świadczeń dla osób bezrobotnych (2), powołanie funduszu alimentacyjnego	14 (15,56%)
3	Prawo karne	Penalizacja zapłodnienia <i>in vitro</i> , przeprowadzenie amnestii wobec sprawców przestępstw nieumyślnych, dekryminalizacja posiadania na własny użytek środków odurzających (zwłaszcza <i>cannabis</i>), jak również depenalizacja uprawy konopi dla potrzeb medycznych (6), zniesienie instytucji zakazu klubowego	9 (10%)
4	Dni świąteczne	Ustanowienie Dnia Rodzicielstwa Zastępczego, ustanowienie Dnia Flagi RP, nadanie Dniu Kobiet (Mężczyzn) rangi święta państwowego, ustanowienie Dnia Pamięci Męczeństwa Kresowian Kresów Wschodnich (3), ustanowienie Dnia Sprzedaży Bezpośredniej, wprowadzenie Ogólnopolskiego Dnia Piesznych	8 (8,88%)
5	System ochrony zdrowia	Stopniowe podwyższanie składki na ubezpieczenie zdrowotne, zmiana sposobu zorganizowania świadczeń zdrowotnych, powołanie urzędu Rzecznika Pacjenta, zmiana kryteriów przyznawania środków finansowych na świadczenia zdrowotne	7 (7,78%)
6	Podatki	Ustanowienie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie paliwa rolniczego, doprecyzowanie przepisów Ordynacji podatkowej, uproszczenie polskiego systemu podatkowego, wprowadzenie nowych stawek podatku dochodowego od osób fizycznych	7 (7,78%)
7	System oświaty i edukacja	Podwyższenie poziomu wynagrodzeń nauczycieli, wprowadzenie obowiązku nauki gry w szachy w szkołach podstawowych, zwiększenie wymiaru ulg ustawowych dla uczniów i studentów na przejazdy PKP/ PKS (2)	5 (5,56%)

1	2	3	4
8	Kwestie moralne i społeczne	Wprowadzenie moratorium na dokonywanie kriokonserwacji embriónów ludzkich, liberalizacja prawa dotyczącego aborcji, ustanowienie klauzuli sumienia pacjenta	5 (5,56%)
9	Praca	Wprowadzenie rozwiązań aktywizujących zawodowo osoby niepełnosprawne (2), podwyższenie minimalnego wynagrodzenia za pracę	5 (5,56%)
10	Samorząd terytorialny	Usprawnienie ustroju Warszawy przy zachowaniu gmin warszawskich (2), uregulowanie stanu prawnego niektórych nieruchomości na obszarze Warszawy	3 (3,33%)
11	System wyborczy	Likwidacja ogólnopolskich list kandydatów na posłów do Sejmu RP, wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach samorządowych wszystkich szczebli (2)	3 (3,33%)
12	Przeciwdziałanie alkoholizmowi	Ograniczenie poziomu spożycia napojów alkoholowych (2), ustanowienie zasad wyznaczania stref wolnych od alkoholu	3 (3,33%)
13	Ochrona środowiska	Wprowadzenie zakazu stosowania jednorazowych toreb foliowych nieulegających biodegradacji (2)	2 (2,22%)
14	Gry hazardowe	Zwiększenie ochrony społeczeństwa przed negatywnymi skutkami hazardu	2 (2,22%)
15	Prawo administracyjne	Ustanowienie części ogólnej prawa administracyjnego	1 (1,11%)
16	Posłowie i senatorowie	Obniżenie uposażeń posłów, senatorów oraz posłów do Parlamentu Europejskiego	1 (1,11%)
17	Inne	Ustanowienie prawa do godnego i wygodnego siedzenia	1 (1,11%)
Łącznie			90 (100%)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: 1) materiałów udostępnionych w Kancelarii Sejmu RP; 2) materiałów udostępnionych w Archiwum Sejmu RP.

Tak więc przedmiot skutecznych inicjatyw ustawodawczych, podobnie jak nieskutecznych był bardzo zróżnicowany, jednakże w obu kategoriach dominowały podobne obszary tematyczne. Biorąc pod uwagę wszystkie zainicjowane próby wniesienia obywatelskiego projektu ustawy w okresie od III do VII kadencji Sejmu, tj. 143 (53 udane i 90 nieudanych) warto wskazać, iż najczęściej inicjatyw opracowano w następujących obszarach: zabezpieczenie społeczne (22), działalność gospodarcza (17), system oświaty i edukacja (14), prawo karne (12), system ochrony zdrowia (10). Przywołany katalog zagadnień jest zróżnicowany, aczkolwiek wszystkie wpływają w znacznym stopniu na jakość życia społeczeństwa, co skutkuje tym, iż kwestie szczegółowe mieszczące się we wskazanych obszarach tematycznych są często podejmowane w dyskusjach tak zwykłych obywateli, jak i polityków. W związku z tym można zaryzykować stwierdzenie, iż przedmiot obywatelskich inicjatyw ustawodawczych jest w dużej mierze powiązany z aktualną sytuacją społeczno-polityczną. Znaczne trudności, z którymi zmagają się osoby prowadzące działalność gospodarczą (istotne miejsce w debacie publicznej zajmuje postulat uproszczenia zasad prowadzenia wskazanej działalności), obawy związane z wysokością świadczeń emerytalnych i rentowych i warunkami ich

uzyskania, częste zmiany w systemie oświaty i wynikające stąd problemy dla rodziców i uczniów, a także zagadnienia dotyczące utrudnionego dostępu do świadczeń zdrowotnych (w tym coraz częściej podejmowany temat zastosowania konopi dla potrzeb medycznych) mają bardzo duży wpływ na to, iż we wskazanych kwestiach są organizowane liczne obywatelskie inicjatywy ustawodawcze.

ZAKOŃCZENIE

Praktyka funkcjonowania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w systemie politycznym RP wskazuje, iż z przedmiotowego rozwiązania ustrojowego skutecznie korzystają przede wszystkim dobrze zorganizowane podmioty. Ujmując przytoczone ustalenie w szerszym kontekście należy podkreślić, iż wywieranie realnego wpływu na funkcjonowanie współczesnego państwa demokratycznego nie jest udziałem zatomizowanego społeczeństwa, lecz podmiotów zorganizowanych wokół określonych idei i programów⁹⁰⁹. Tym samym kierunek i dynamika rozwoju procesów politycznych są wyrazem „żądań i roszczeń poszczególnych grup nacisku, zintegrowanych wokół interesu grupowego”⁹¹⁰.

W kontekście powyższych uwag należy zaakcentować, iż podobnie jak „pojedynczy poseł nie ma możliwości przeprowadzenia zmian politycznych, choćby był do nich przekonany”⁹¹¹, tak i jednostki działające samodzielnie nie mają możliwości wywierania realnego wpływu na działanie systemu politycznego. Współczesna demokracja charakteryzuje się tym, iż realizacja wyznaczonych celów jest możliwa, jednakże pod warunkiem funkcjonowania w ramach dobrze zorganizowanych podmiotów. „Najlepszym przygotowaniem do wywierania wpływu na system polityczny odznaczają się dobrze zorganizowane i dysponujące często nie tylko zasobami informacyjnymi, lecz także materialnymi środowiska biznesowe i samorządowe. Znacznie słabsze są organizacje pozarządowe, a niezorganizowane środowiska społeczne są praktycznie pozbawione takich zasobów”⁹¹².

Kolejną kwestią wartą zaakcentowania jest fakt, iż projekty obywatelskie rzadko stają się podstawą przyjmowanych ustaw. Tym samym postulaty formułowane bezpośrednio przez obywateli zazwyczaj nie są uwzględniane przez ich przedstawicieli. W tym kontekście słuszna wydaje się konkluzja autorstwa A. Dudzińskiej, która w podsumowaniu swoich badań zwróciła uwagę na operacyjną zamkniętość systemu politycznego RP. W konsekwencji system polityczny charakteryzuje się tym, iż nie przyjmuje „informacji z otoczenia, zatem jego wytwory powstają w wyniku przetwarzania informacji pochodzących niemal wyłącznie z wewnętrznego obiegu komunikacyjnego. W ramach systemu politycznego wyodrębnił się system zarządzający (strukturalnie obejmujący organy władzy ustawodawczej i wykonawczej) oraz niezależnie od niego wyodrębniło się polityczne centrum decyzyjne o charakterze partyjnym

⁹⁰⁹ Jak podkreślił G. Mosca, „przez demokrację nie powinno się rozumieć urojonej suwerenności liczebnej większości, która będzie zawsze rządzona przez mniejszość bardziej inteligentną, przedsiębiorczą i lepiej zorganizowaną”; cyt. za: M. Żyromski, *Gaetano Mosca: twórca...*, op. cit., s. 112.

⁹¹⁰ J. Nocoń, *Elity polityczne. Studium interpretacji funkcjonalnej*, Toruń 2004, s. 162.

⁹¹¹ A. Dudzińska, op. cit., s. 140.

⁹¹² Ibidem, s. 129.

(strukturalnie nie musi, ale może się ono pokrywać z rządem, choćby częściowo)⁹¹³. W tym miejscu należy dodać, iż „od czasu do czasu dochodzi do otwarcia systemu politycznego. Warunki, które muszą zostać spełnione, by system polityczny otworzył się na informacje ze środowiska, to przede wszystkim zagrożenie, jakie może stanowić utrata poparcia”⁹¹⁴. Wydaje się, iż dobrym przykładem wskazanej sytuacji była działalność stowarzyszenia Rzecznik Praw Rodziców, które początkowo doprowadziło do przesunięcia wejścia w życie obowiązku szkolnego dla 6-latków, aby w efekcie dalszej działalności skłonić większość parlamentarną wyłonioną w 2015 roku do całkowitej rezygnacji z tegoż rozwiązania.

Podejmując badania sformułowano 7 pytań szczegółowych, które w znacznym stopniu zdeterminowały tok prowadzonego wywodu. Dotyczyły one kwestii klasyfikacyjnych, jak również podstaw prawnych i praktyki obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Poniższe rozważania stanowią próbę udzielenia odpowiedzi na przedmiotowe pytania.

Biorąc pod uwagę przyjętą na potrzeby niniejszej książki siatkę terminologiczną, ustanowiony w Polsce kształt normatywny obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, jak również dotychczasową praktykę należy podkreślić, iż przywołana forma udziału obywateli w funkcjonowaniu państwa powinna być zaliczona do form demokracji semibezpośredniej. W uzasadnieniu warto przede wszystkim zwrócić uwagę na okoliczność, iż obywatele Rzeczypospolitej mogą co prawda przedłożyć propozycję ustawodawczą, aczkolwiek nie dysponują żadnymi instrumentami, które dawałyby im realny wpływ na ostateczny efekt postępowania legislacyjnego. Przedstawiciel komitetu lub osoba uprawniona do jego zastępstwa prezentuje założenia obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej podczas posiedzenia Sejmu, jednakże w głosowaniu biorą udział tylko przedstawiciele narodu. Ponadto warto przywołać spostrzeżenie A. Dudzińskiej, iż „podczas debaty merytorycznej frekwencja na posiedzeniach (Sejmu – przyp. M.R.) jest niska, a co więcej – nierejestrowana. Trudno więc nawet oszacować, do kogo trafiają argumenty, które mogą być wtedy wymieniane. W czasie obrad plenarnych Sejmu na sali poza wnioskodawcą lub sprawozdawcą obecni są na ogół tylko mówcy, którzy występują w imieniu klubów i kół, oraz posłowie niezrzeszeni, a także posłowie, którzy zamierzają zadać pytanie. Mimo iż parlamentarzyści mogą śledzić przebieg obrad przez łącza telewizyjne i internetowe, nie jest to równoważne z możliwością aktywnego reagowania na wypowiedzi innych mówców i w zasadzie nie odbiega od możliwości śledzenia obrad przez zwykłych obywateli”⁹¹⁵.

W zakresie podstaw prawnych obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej opracowano liczne propozycje wprowadzenia zmian, które można sprowadzić do 4 grup. Do pierwszej grupy należą postulaty dotyczące ustanowienia ułatwień na etapie poprzedzającym wniesienie projektu ustawy do Marszałka Sejmu. W tym zakresie sformułowano m.in. następujące propozycje: wprowadzenie możliwości elektronicznego wyrażania poparcia dla projektów ustaw; zobowiązanie Marszałka Sejmu (w miejsce komitetu) do pozyskania opinii odpowiednich instytucji; zobowiązanie Marszałka

⁹¹³ Ibidem, s. 147.

⁹¹⁴ Zob. szerzej: Ibidem, s. 133–138.

⁹¹⁵ Ibidem, s. 100.

Sejmu do ogłaszania w Monitorze Polskim faktu nabycia przez komitet osobowości prawnej, adresu komitetu oraz miejsca udostępnienia projektu ustawy do publicznego wglądu; uproszczenie karty do zbierania podpisów. Kolejną grupę tworzą propozycje dotyczące komitetu/pelnomocnika komitetu, takie jak: ustanowienie na rzecz komitetu zwrotu poniesionych kosztów po wniesieniu projektu ustawy do Marszałka Sejmu; przyznanie pełnomocnikowi komitetu takich samych uprawnień jakie przysługują innym wnioskodawcom (prawo do wnoszenia poprawek, jak również wycofania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej). Do trzeciej grupy można zaliczyć postulaty, których istotą było wzmocnienie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej podczas parlamentarnego etapu procesu legislacyjnego. Osiągnięcie wskazanego stanu rzeczy miało nastąpić m.in. w drodze realizacji następujących propozycji: wykluczenie możliwości odrzucenia obywatelskiego projektu ustawy w pierwszym czytaniu; ustanowienie ram czasowych na procedowanie inicjatyw obywatelskich, aby wyeliminować możliwość przetrzymywania przedmiotowych projektów przez wiele miesięcy czy lat; ustanowienie dalszych ograniczeń lub całkowite odstąpienie od stosowania zasady dyskontynuacji prac parlamentu wobec projektów obywatelskich. Czwartą grupę tworzą dwa postulaty, takie jak: zobowiązanie Rady Ministrów do przedkładania kontrpropozycji wobec projektów ustaw złożonych w trybie inicjatywy ludowej; ustanowienie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w formie bezpośredniej. Szczególnie uwzględnienie ostatniej propozycji znacznie zmodyfikowałoby obowiązujący model obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, gdyż umożliwiłoby przyjmowanie „ustaw referendalnych”. W tym miejscu należy przypomnieć, iż przeprowadzenie referendum w przedmiocie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej byłoby możliwe pod warunkiem spełnienia dwóch przesłanek. Po pierwsze, wcześniejsze prace nad projektem nie zostałyby zakończone w trakcie dwóch kadencji parlamentu. Po drugie, przeprowadzenie referendum byłoby konsekwencją wystąpienia ze stosowanym żądaniem przez wnioskodawcę.

Komitety obywatelskie w okresie od III do VII kadencji Sejmu skutecznie wniosły 53 projekty ustaw, co stanowiło 0,90% ogółu inicjatyw ustawodawczych (przeciętnie w ciągu roku przedkładano nieco ponad 3 projekty obywatelskie). W tym kontekście warto dodać, iż spośród wszystkich uprawnionych podmiotów obywatele złożyli najmniej projektów ustaw w rozważanym okresie (najwięcej inicjatyw ustawodawczych przedłożyła Rada Ministrów, następnie posłowie, Senat, Prezydent RP, obywatele). Zdecydowaną większość skutecznych inicjatyw, tj. 36 stanowiły propozycje dokonania nowelizacji obowiązujących aktów prawnych, a zatem tylko 17 komitetów przedłożyło projekty nowych ustaw. Wskazana struktura inicjatyw obywatelskich była efektem tego, iż wiele z nich miało na celu zmianę wcześniej ustanowionych regulacji prawnych (np. wprowadzenie z dniem 1 stycznia 1999 roku nowego podziału terytorialnego państwa było impulsem do opracowania i wniesienia propozycji dotyczącej utworzenia województwa śródkowopomorskiego⁹¹⁶). Tym samym praktyka obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce uprawnia do sformułowania wniosku, iż jedną z funkcji omawianej formy demokracji semibepośredniej jest wyrażanie sprzeciwu przez obywateli wobec działań ustawodawcy.

⁹¹⁶ Druk nr 2491..., op. cit.

W latach 1999–2015 komitety obywatelskie skutecznie przedłożyły 53 inicjatywy, jednakże zdecydowana większość spośród nich nie znalazła uznania ustawodawcy. Przez 16 lat funkcjonowania omawianego rozwiązania ustrojowego przedstawiciele uchwalili tylko 11 ustaw na podstawie inicjatyw suwerena. Ponadto należy podkreślić, iż wielokrotnie pomimo uwzględnienia propozycji przedłożonej bezpośrednio przez grupę obywateli uchwalone ustawy odbiegały w swej treści od pierwotnych intencji wnioskodawców. Wskazana sytuacja była spowodowana m.in. tym, iż często inicjatywy obywatelskie były rozpatrywane wspólnie z projektami przedłożonymi przez inne uprawnione podmioty. W efekcie przyjmowane ustawy były wyrazem kompromisu między procedowanymi wspólnie propozycjami ustawodawczymi. Przykładem może być obywatelski projekt ustawy Fundusz Alimentacyjny⁹¹⁷, który był rozpatrywany łącznie z poselskim projektem ustawy o funduszu alimentacyjnym⁹¹⁸. W konsekwencji doszło do uchwalenia ustawy⁹¹⁹, jednakże ustanowione rozwiązania m.in. w zakresie wysokości świadczenia z funduszu alimentacyjnego odbiegały od propozycji komitetu obywatelskiego. W tym miejscu należy również przypomnieć, iż ustawy uchwalone na podstawie inicjatyw suwerena mogą być w późniejszym czasie zmienione, jak również uchylone. Warto nadmienić, iż zgodnie ze stanem prawnym z dnia 30 czerwca 2016 roku w Polsce obowiązywało 9 ustaw uchwalonych na podstawie projektów obywatelskich przedłożonych od III do VII kadencji Sejmu (2 ustawy zostały uchylone).

Tak więc proces legislacyjny w odniesieniu do 11 projektów złożonych w trybie inicjatywy ludowej zakończył się uchwaleniem ustawy. W początkowym okresie funkcjonowania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w systemie politycznym RP (1999–2007) w zasadzie nie doszło do odrzucenia projektu wniesionego bezpośrednio przez suwerena, jednakże po roku 2007 praktyka w tym zakresie uległa wyraźnej zmianie, w efekcie czego do zakończenia VII kadencji Sejmu doszło do odrzucenia kilkunastu inicjatyw. W tym miejscu należy uściślić, iż 15 projektów ustaw zostało odrzuconych podczas sejmowego etapu procesu legislacyjnego, natomiast 2 ustawy nie weszły w życie z powodu decyzji podjętych na kolejnych etapach ścieżki legislacyjnej. Tym samym w pewnym uproszczeniu można założyć, iż od III do VII kadencji Sejmu doszło do odrzucenia 17 obywatelskich projektów ustaw. Procedowanie pozostałych propozycji zakończyło się w następujący sposób: 2 inicjatywy zostały wycofane na mocy decyzji odpowiednich komitetów obywatelskich; 16 projektów uległo dyskontynuacji; 7 inicjatyw złożonych w trakcie VII kadencji Sejmu zostało przekazanych do rozpatrzenia Sejmowi kolejnej kadencji.

Podejmując badania sformułowano także pytanie dotyczące przyczyn nieskuteczności większości obywatelskich inicjatyw ustawodawczych. Warto przypomnieć, iż od III do VII kadencji Sejmu powstały 143 komitety obywatelskie, spośród których 53 skutecznie przedłożyło propozycje ustawodawcze, a zatem 90 inicjatyw było nieskutecznych. W tym kontekście należy zaznaczyć, iż braki formalne zawiadomienia o utworzeniu komitetu stanowią pierwszą przyczynę braku skuteczności części inicjatyw obywatelskich. W rozważanym okresie na 90 nieskutecznych inicjatyw

⁹¹⁷ Druk nr 176..., op. cit.

⁹¹⁸ Druk nr 1393..., op. cit.

⁹¹⁹ Dz. U. 2007, Nr 192, poz. 1378, z późn. zm.

ustawodawczych etap złożenia zawiadomienia przeszły 63 komitety (15 komitetów zostało zarejestrowanych bezpośrednio po złożeniu zawiadomienia, natomiast 48 po usunięciu braków formalnych zawiadomienia). Tym samym 27 komitetów zakończyło działalność w związku z brakami formalnymi zawiadomienia⁹²⁰. Drugą przyczyną są trudności z zebraniem brakujących 99 tysięcy podpisów w wyznaczonym przez ustawodawcę terminie (3 miesiące od daty postanowienia Marszałka Sejmu o przyjęciu zawiadomienia). Wskazana kwestia stanowi najpoważniejszą przeszkodę w skutecznej realizacji omawianego prawa politycznego. Biorąc pod uwagę 63 komitety, które pomyślnie przeszły etap złożenia zawiadomienia, a zatem rozpoczęły etap zbierania dalszych podpisów, aż 59 nie wniosło projektu ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów obywateli. Pozostałe 4 komitety przedłożyły Marszałkowi Sejmu stosowne dokumenty, jednakże po przeprowadzeniu czynności sprawdzających okazało się, iż prawidłowo złożona liczba podpisów popierających projekt była mniejsza niż ustawowo wymagana. W związku z tym Marszałek Sejmu wydał postanowienia o odmowie nadania biegu projektowi ustawy. Tym samym błędy podczas gromadzenia poparcia stanowią trzecią przyczynę nieskuteczności części inicjatyw obywatelskich.

Kolejne pytanie dotyczyło podmiotów, które inicjowały i przeprowadzały prace na rzecz wniesienia projektów ustaw. Tym samym prowadząc badania analizie poddano m.in. zagadnienie osób angażujących się w działalność komitetów obywatelskich. Próbuąc odnieść się do wskazanej kwestii należy podkreślić, iż wśród podmiotów organizujących skuteczne inicjatywy ustawodawcze były związki zawodowe, stowarzyszenia, partie polityczne, fundacje, organizacje samorządu gospodarczego, organizacje samorządu zawodowego. Z kolei nieskuteczne próby wniesienia obywatelskich projektów ustaw były podejmowane przez następujące organizacje: stowarzyszenia, fundacje, partie polityczne, związki zawodowe, organizacje samorządu gospodarczego, organizacje pracodawców. Zdecydowana większość z wymienionych podmiotów funkcjonowała już wcześniej, a zatem inicjatywy ustawodawcze zazwyczaj były podejmowane przez dobrze zorganizowane grupy, które w ten sposób dążyły do osiągnięcia wyznaczonych celów. Jak zauważył R. Markowski, „instytucje demokracji bezpośrednio są skutecznym narzędziem wykorzystywanym do swych celów przez grupy dobrze zorganizowane kosztem grup zmarginalizowanych. Grupy interesu znacznie lepiej z nich korzystają niż liczniejsi, ale rozproszeni czy niezorganizowani ludzie. I tak, przewagę zawsze mają nieliczni krzykliwi związkowcy domagający się kolejnych przywilejów, a nie znacznie liczniejsi i zazwyczaj znacznie mniej uprzywilejowani emeryci, ludzie poza rynkiem pracy czy mniejszości”⁹²¹. Tym samym potwierdzenie znajduje założenie, iż wpływ na funkcjonowanie współczesnych państw demokratycznych wywierają przede wszystkim dobrze zorganizowane podmioty. Przedmiotowa kwestia stanowi jednocześnie ważną wskazówkę dla obywateli, którzy

⁹²⁰ W tym miejscu należy przypomnieć, iż w związku z postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia 9 września 2010 r. (III SO 16/10) Marszałek Sejmu złagodził wymagania na etapie składania zawiadomienia o utworzeniu komitetu.

⁹²¹ R. Markowski, *Demokracja i demokratyczne innowacje. Z teorią w praktykę*, Warszawa 2014, s. 76.

chcąc współtworzyć otaczającą rzeczywistość powinni integrować się w ramach silnych organizacji. Tylko w ten sposób możliwe jest podjęcie i przeprowadzenie wspólnych inicjatyw, wśród których można oczywiście wskazać wniesienie projektu ustawy do Marszałka Sejmu.

Z punktu widzenia badawczego interesująca jest także kwestia zakresu przedmiotowego obywatelskich inicjatyw ustawodawczych. Najwięcej (niemal połowę) skutecznych inicjatyw złożono w następujących obszarach tematycznych: system oświaty i edukacja, zabezpieczenie społeczne, kwestie moralne i społeczne, praca. Z kolei wśród nieskutecznych inicjatyw zdecydowanie dominowały dwa obszary, tj. działalność gospodarcza oraz zabezpieczenie społeczne. Rozpatrując łącznie zakres przedmiotowy skutecznych i nieskutecznych inicjatyw ustawodawczych należy zaznaczyć, iż to właśnie projekty mieszczące się w obszarze zabezpieczenie społeczne były najczęściej podejmowane przez komitety obywatelskie (22 propozycje). We wskazanym zakresie mieściło się m.in. 11 inicjatyw postulujących znowelizowanie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Zaproponowane zmiany w przywołanej ustawie można sprowadzić do dwóch zagadnień, takich jak: zachowanie/ustanowienie prawa do wcześniejszych emerytur, zmiana zasad przeprowadzania waloryzacji emerytur i rent. Przeprowadzona analiza skłania do wniosku, iż przedmiot obywatelskich inicjatyw ustawodawczych był w dużej mierze powiązany z sytuacją społeczno-polityczną. Komitety obywatelskie, podejmując określone inicjatywy, często chciały w ten sposób wyrazić sprzeciw wobec przyjętych lub planowanych rozwiązań prawnych. W uzasadnieniu sformułowanej tezy można przytoczyć przykłady ustanowionych, jak również projektowanych regulacji, wobec których sprzeciw wyrazili obywatele wnoszący projekty ustaw: likwidacja funduszu alimentacyjnego; wprowadzenie zakazu importu odzieży używanej niesortowanej; przeprowadzenie reformy emerytalnej, która co do zasady zakładała likwidację wcześniejszych emerytur; ustanowienie obowiązku szkolnego dla dzieci 6-letnich; zmniejszenie wymiaru ulg na przejazdy środkami publicznego transportu zbiorowego; wprowadzenie zmian w strukturze sądownictwa (przekształcenie 79 niewielkich sądów rejonowych w wydziały zamiejscowe większych sądów rejonowych); likwidacja obniżonej stawki VAT na odzież dziecięcą; zmniejszenie liczby godzin historii w szkołach ponadgimnazjalnych; wprowadzenie odpłatności za drugi kierunek studiów stacjonarnych; ustanowienie mniej korzystnych dla beneficjentów zasad przeprowadzania waloryzacji emerytur i rent; rządowe plany dotyczące sprzedaży akcji Grupy Lotos S.A.; rządowa propozycja ustanowienia obowiązku posiadania kas fiskalnych przez taksówkarzy. Ponadto inicjatywy obywatelskie były formułowane w obszarach, w których odbywała się ożywiona debata publiczna. Przykładem mogą być projekty ustaw dotyczące następujących zagadnień: dostęp do świadczeń zdrowotnych; aborcja; zapłodnienie *in vitro*; kredyty udzielane w walutach obcych.

Skuteczne wniesienie do Marszałka Sejmu obywatelskiego projektu ustawy jest uzależnione od zebrania w wyznaczonym terminie co najmniej 100 tysięcy podpisów obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Z punktu widzenia prawnego zebranie większej liczby podpisów nie zmienia sytuacji obywatelskiej inicjatywy

ustawodawczej, jednakże może stanowić pewną formę nacisku na przedstawicieli, aby uchwalili przedłożony projekt ustawy. Ponadto proces zbierania podpisów stwarza doskonałą okazję do popularyzacji wśród obywateli koncepcji stanowiącej istotę projektu ustawy. W związku z tym zebranie większej liczby podpisów pozwala na szersze rozpowszechnienie idei leżącej u podstaw propozycji ustawodawczej. W tym kontekście warto zwrócić uwagę, iż część komitetów zebrała znacznie więcej podpisów niż konstytucyjnie wyznaczony próg poparcia dla skuteczności inicjatywy obywatelskiej. Komitet dążący do ustanowienia Święta Trzech Króli jako dnia wolnego od pracy dwukrotnie wniósł wskazaną inicjatywę, uzyskując dla niej znaczne poparcie. Pierwszy projekt podpisało 550 tysięcy obywateli⁹²², natomiast w ponownej procedurze zebrano jeszcze więcej podpisów, tj. ponad milion⁹²³. Inicjatywy Polskiego Związku Działkowców także cieszyły się pokaźnym poparciem społecznym. Projekt ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych⁹²⁴ podpisało ponad 900 tysięcy obywateli, natomiast projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane⁹²⁵ uzyskał wsparcie 700 tysięcy uprawnionych obywateli. Z kolei Komitet Inicjatywy Ustawodawczej „Stop aborcji” skutecznie przedłożył 3 projekty ustaw, uzyskując dla nich poparcie odpowiednio 400⁹²⁶, 450⁹²⁷ i 600⁹²⁸ tysięcy obywateli.

Jak słusznie zauważył K. Wołodźko, obywatele „potrzebują, ze strony rządzących oraz stanowionego przez nich prawa, jak najwięcej zachęt do uczestnictwa w życiu publicznym, jak najwięcej sygnałów, że sfera społeczno-polityczna stoi przed nimi otworem, że jako obywatele są państwu potrzebni i mile widziani na arenie publicznej. Ludzie muszą widzieć, że ich starania przynoszą efekt i że są traktowane serio – także dlatego, by chcieli podejmować następne”⁹²⁹. W kontekście zacytowanych słów należy zaznaczyć, iż dotychczasowa praktyka obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce nie daje suwerenowi zbyt wielu argumentów, aby aktywnie włączyć się w proces legislacyjny. Wypełnienie wszystkich wymogów przewidzianych przez prawo jest trudne, dlatego też większość podjętych inicjatyw ludowych kończy się niepowodzeniem. Co istotne, nawet skuteczne wniesienie projektu ustawy do Marszałka Sejmu zazwyczaj nie prowadzi do ustanowienia proponowanych rozwiązań. Wydaje się, iż trudno oczekiwać od posłów i senatorów akceptacji każdej propozycji obywatelskiej, jednakże pewnym standardem powinno być rzetelne rozpatrywanie przedmiotowych inicjatyw i ewentualne przedkładanie kontrpropozycji przez Radę Ministrów. Jak zaakcentował M. Bartoszewicz, „wnioskodawca ma dobrze uzasadnione prawo oczekiwać, że parlament przestudiuje inicjatywę wnikliwie. Należy założyć, że to rozpatrzenie nie ograniczy się do wyłącznie formalnego wypełnienia pewnych elementów procedury, lecz będzie mu towarzyszyć głębsza dyskusja w komisjach i na

⁹²² Druk nr 826..., op. cit.

⁹²³ Druk nr 2063..., op. cit.

⁹²⁴ Druk nr 1204..., op. cit.

⁹²⁵ Druk nr 2953..., op. cit.

⁹²⁶ Druk nr 3806..., op. cit.

⁹²⁷ Druk nr 1654..., op. cit.

⁹²⁸ Druk nr 4222..., op. cit.

⁹²⁹ K. Wołodźko, *Obywatele bez głosu*, <http://myobywatele.org/baza-wiedzy/analizy/obywatele-bez-glosu/> (30.06.2016).

forum Sejmu oraz wnikliwa uwaga przynajmniej tej części posłów, która zaangażowana jest w daną problematykę⁹³⁰.

Próbując sformułować prognozę odnośnie funkcjonowania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej należy podkreślić, iż radykalna zmiana dotychczasowej praktyki byłaby możliwa tylko w sytuacji ustanowienia inicjatywy bezpośredniej. Jednakże biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia w zakresie stosowania inicjatywy ludowej (jak również referendum na poziomie ogólnokrajowym) wydaje się mało prawdopodobne, aby takie rozwiązanie zostało wprowadzone do Konstytucji RP. Elity polityczne w Polsce (podobnie jak w większości państw europejskich) nie są skłonne do przyjmowania rozwiązań, które dawałyby suwerenowi możliwość samodzielnego kreowania decyzji publicznych. W związku z tym wydaje się, iż w dającej się przewidzieć perspektywie czasowej nie dojdzie do radykalnej zmiany funkcjonującego w Polsce modelu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, tj. w dalszym ciągu będzie obowiązywała inicjatywa pośrednia. Co prawda w debacie publicznej pojawiają się postulaty znacznego wzmocnienia instrumentów demokracji bezpośredniej (semibezpośredniej), jednakże są one zazwyczaj formułowane przez partie opozycyjne, które po przejęciu władzy wycofują się z wcześniejszych deklaracji.

⁹³⁰ M. Bartoszewicz, *Wykonywanie inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. Stan istniejący i postulaty reformy*, w: *Legislacja czasu przemian, przemiany w legislacji. Księga jubileuszowa na XX-lecie Polskiego Towarzystwa Legislacji*, red. M. Kłodawski, A. Witorska, M. Lachowski, Warszawa 2016, s. 143.

BIBLIOGRAFIA

I. ŹRÓDŁA

1. PODSTAWY PRAWNE

1.1. Prawo RP

- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. 1921, Nr 44, poz. 267, z późn. zm.
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r.*, Dz. U. 1952, Nr 33, poz. 232, z późn. zm.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 18 stycznia 1951 r. *o dniach wolnych od pracy*, Dz. U. 1951, Nr 4, poz. 28, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – *Kodeks pracy*, t.j. Dz. U. 1998, Nr 21, poz. 94, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 18 lipca 1974 r. *o funduszu alimentacyjnym*, t.j. Dz. U. 1991, Nr 45, poz. 200, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – *Karta Nauczyciela*, t.j. Dz. U. 2006, Nr 97, poz. 674, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 26 października 1982 r. *o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*, Dz. U. 1982, Nr 35, poz. 230, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. *Prawo prasowe*, Dz. U. 1984, Nr 5, poz. 24, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. *o podatku rolnym*, t.j. Dz. U. 2006, Nr 136, poz. 969, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 maja 1987 r. *o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Dz. U. 1987, Nr 14, poz. 82.
- Ustawa z dnia 6 maja 1987 r. *o konsultacjach społecznych i referendum*, Dz. U. 1987, Nr 14, poz. 83.
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. *o podatkach i opłatach lokalnych*, t.j. Dz. U. 2010, Nr 95, poz. 613, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 19 kwietnia 1991 r. *o izbach aptekarskich*, t.j. Dz. U. 2003, Nr 9, poz. 108, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. *o podatku dochodowym od osób fizycznych*, t.j. Dz. U. 2000, Nr 14, poz. 176, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty*, t.j. Dz. U. 2004, Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.
- Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. *o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. 1992, Nr 67, poz. 336, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 czerwca 1992 r. *o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego*, t.j. Dz. U. 2002, Nr 175, poz. 1440, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 7 stycznia 1993 r. *o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży*, Dz. U. 1993, Nr 17, poz. 78, z późn. zm.

- Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. Nr 45, poz. 205, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. *Prawo geologiczne i górnicze*, Dz. U. 1994, Nr 27, poz. 96, z późn. zm.
- Ustawa konstytucyjna z dnia 22 kwietnia 1994 r. *o zmianie ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. 1994, Nr 61, poz. 251.
- Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. *o zawodach pielęgniarstwa i położnej*, Dz. U. 1996, Nr 91, poz. 410, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. *o zawodach lekarza i lekarza dentystry*, t.j. Dz. U. 2011, Nr 277, poz. 1634, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny*, Dz. U. 1997, Nr 88, poz. 553, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o ochronie zwierząt*, t.j. Dz. U. 2003, Nr 106, poz. 1002, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. *Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, t.j. Dz. U. 2003, Nr 159, poz. 1547, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. *o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa*, Dz. U. 1998, Nr 96, poz. 603, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 25 lipca 1998 r. *o zmianie ustawy o systemie oświaty*, Dz. U. 1998, Nr 117, poz. 759.
- Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. *o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, Dz. U. 1998, Nr 162, poz. 1118, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. *o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli*, Dz. U. Nr 62, poz. 688, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. *o repatriacji*, t.j. Dz. U. 2004, Nr 53, poz. 532, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, t.j. Dz. U. 2007, Nr 190, poz. 1360, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. *o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*, t.j. Dz. U. 2014, poz. 150, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. *o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju*, Dz. U. 2001, Nr 97, poz. 1051, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. *o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela*, Dz. U. 2001, Nr 128, poz. 1404, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. – *Prawo farmaceutyczne*, Dz. U. 2001, Nr 126, poz. 1381, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. *Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo farmaceutyczne, ustawę o wyrobach medycznych oraz ustawę o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych*, Dz. U. 2001, Nr 126, poz. 1382, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 grudnia 2001 r. *o zmianie ustawy o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego oraz o zmianie innych ustaw*, Dz. U. 2002, Nr 4, poz. 34.
- Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. *o ustroju miasta stołecznego Warszawy*, Dz. U. 2002, Nr 41, poz. 361, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. *o zmianie ustawy o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw*, Dz. U. 2002, Nr 143, poz. 1196.
- Ustawa z dnia 10 października 2002 r. *o minimalnym wynagrodzeniu za pracę*, Dz. U. 2002, Nr 200, poz. 1679, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 30 października 2002 r. *o podatku leśnym*, Dz. U. 2002, Nr 200, poz. 1682, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. *o referendum ogólnokrajowym*, Dz. U. 2003, Nr 57, poz. 507, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, t.j. Dz. U. 2010, Nr 80, poz. 526, z późn. zm.

- Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, Dz. U. 2003, Nr 228, poz. 2255, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 11 grudnia 2003 r. uchylająca ustawy o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela, Dz. U. 2003, Nr 228, poz. 2258.
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, Dz. U. 2004, Nr 25, poz. 219, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, Dz. U. 2004, Nr 54, poz. 535, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.j. Dz. U. 2009, Nr 151, poz. 1220, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne, ustawy o zawodzie lekarza oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo farmaceutyczne, ustawę o wyrobach medycznych oraz ustawę o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych, Dz. U. 2004, Nr 92, poz. 882.
- Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych, Dz. U. 2004, Nr 120, poz. 1252, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, Dz. U. 2005, Nr 17, poz. 141, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych, Dz. U. 2005, Nr 169, poz. 1419, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy – Karta Nauczyciela, Dz. U. 2005, Nr 167, poz. 1397, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, Dz. U. 2005, Nr 180, poz. 1493, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy, Dz. U. 2007, Nr 176, poz. 1239.
- Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, Dz. U. 2007, Nr 181, poz. 1292.
- Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, Dz. U. 2007, Nr 192, poz. 1378, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, ustawy – Karta Nauczyciela oraz ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, Dz. U. 2008, Nr 145, poz. 917, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych, Dz. U. 2008, Nr 237, poz. 1656, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. 2009, Nr 56, poz. 458, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2010, Nr 224, poz. 1459.
- Ustawa z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej, Dz. U. 2010, Nr 238, poz. 1578, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, Dz. U. 2011, Nr 21, poz. 112, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, Dz. U. 2011, Nr 34, poz. 172.
- Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, t.j. Dz. U. 2013, poz. 1457, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych, Dz. U. 2011, Nr 122, poz. 696, z późn. zm.

- Ustawa z dnia 27 stycznia 2012 r. *zmieniająca ustawę o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, Dz. U. 2012, poz. 176.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2013 r. *o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, Dz. U. 2013, poz. 1265, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. *o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych*, Dz. U. 2013, poz. 1717.
- Ustawa z dnia 13 grudnia 2013 r. *o rodzinnych ogrodach działkowych*, Dz. U. 2014, poz. 40, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. *o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych*, Dz. U. 2014, poz. 481.
- Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. *o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych*, Dz. U. 2014, poz. 498.
- Ustawa z dnia 4 kwietnia 2014 r. *o europejskiej inicjatywie obywatelskiej*, Dz. U. 2014, poz. 575, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 marca 2015 r. *o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. 2015, poz. 528.
- Ustawa z dnia 15 maja 2015 r. *o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej*, Dz. U. 2015, poz. 867.
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. *o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy*, Dz. U. 2015, poz. 1043.
- Ustawa z dnia 25 września 2015 r. *o zawodzie fizjoterapeuty*, Dz. U. 2015, poz. 1994.
- Ustawa z dnia 29 grudnia 2015 r. *o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. 2016, poz. 35.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.*, Dz. U. 2009, Nr 203, poz. 1569.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. *w sprawie inicjatywy obywatelskiej*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 65 z 11.3.2011.
- 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*, Dz. U. 1999, Nr 79, poz. 893.
- 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*, Dz. U. 2001, Nr 94, poz. 1036.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. *w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”*, t.j. Dz. U. 2016, poz. 283.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. *w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół*, Dz. U. 2009, Nr 4, poz. 17.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 sierpnia 2010 r. *w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania*, Dz. U. Nr 161, poz. 1080, z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lutego 2012 r. *w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych*, Dz. U. 2012, poz. 204, z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2012 r. *w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół*, Dz. U. 2012, poz. 977.
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 października 2012 r. *w sprawie zniesienia niektórych sądów rejonowych*, Dz. U. 2012, poz. 1121.

- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 października 2012 r. w sprawie ustalenia siedzib i obszarów właściwości sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych, Dz. U. 2012, poz. 1223.
- Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. *Regulamin Senatu*, t.j. M.P. 2015, poz. 805.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. *Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, t.j. M.P. 2012, poz. 32, z późn. zm.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 maja 2006 r. o ustanowieniu dnia 30 maja Dniem Rodzicielstwa Zastępczego, M.P. 2006, Nr 36, poz. 389.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 lipca 2009 r. w sprawie tragicznego losu Polaków na Kresach Wschodnich, M.P. 2009, Nr 47, poz. 684.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 lipca 2013 r. w sprawie uczczenia 70. rocznicy Zbrodni Wołyńskiej i oddania hołdu Jej ofiarom, M.P. 2013, poz. 606.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2003 r., sygn. akt K 11/03, Dz. U. 2003, Nr 98, poz. 904.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06, Dz. U. 2006, Nr 202, poz. 1493.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2008 r., sygn. akt P 15/08, Dz. U. 2008, Nr 131, poz. 838.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lipca 2012 r., sygn. akt K 8/10, Dz. U. 2012, poz. 837.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 października 2012 r., sygn. akt K 27/11, Dz. U. 2012, poz. 1110.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 listopada 2012 r., sygn. akt U 4/12, Dz. U. 2012, poz. 1365.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2014 r., sygn. akt K 52/13, Dz. U. 2014, poz. 1794.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 stycznia 2014 r., sygn. akt II OSK 1875/12.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 września 2010 r., sygn. akt III SO 16/10.

1.2. Pozostałe akty prawne

- Konstytucja Rzeszy Niemieckiej z dnia 11 sierpnia 1919 r.*, w: *Nowe Konstytucje*, przełożone pod kierunkiem J. Makowskiego, Warszawa 1925.
- Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii z 1 października 1920 r. według tekstu jednolitego Federalnej Ustawy Konstytucyjnej z 1 stycznia 1930 r. (w wersji z 7 grudnia 1929 r.), ostatnio zmieniona przez ustawę z dnia 28 czerwca 2002 r.*, w: *Konstytucja Austrii*, tłum. P. Czarny, B. Naleziński, Warszawa 2004.
- Konstytucja Republiki Łotewskiej uchwalona na Zgromadzeniu Ustawodawczym 15 lutego 1922 r. i wprowadzona w życie 7 listopada 1922 r.*, w: *Konstytucja Łotwy*, tłum. L. Gołubiec, Warszawa 2001.
- Konstytucja Republiki Włoskiej z 27 grudnia 1947 r.*, w: *Konstytucja Republiki Włoskiej*, tłum. Z. Witkowski, Warszawa 2004.
- Konstytucja Hiszpanii z 27 grudnia 1978 r.*, w: *Konstytucja Hiszpanii*, tłum. T. Mołdawa, Warszawa 1993.
- Konstytucja Republiki Macedonii z 17 listopada 1991 r. z późniejszymi zmianami z 6 stycznia 1992 r.*, w: *Konstytucja Republiki Macedonii*, tłum. T. Wójcik, Warszawa 1999.
- Konstytucja Rumunii z dnia 21 listopada 1991 r.*, w: *Konstytucja Rumunii*, tłum. A. Cosma, Warszawa 1996.

- Konstytucja Republiki Słowenii z 23 grudnia 1991 r.*, w: *Konstytucja Republiki Słowenii*, tłum. P. Winczorek, M. T. Wójcik, Warszawa 1994.
- Konstytucja Republiki Litewskiej przyjęta przez obywateli Republiki Litewskiej w referendum przeprowadzonym 25 października 1992 r.*, w: *Konstytucja Republiki Litewskiej*, tłum. H. Wisner, Warszawa 2006.
- Federal Constitution of the Swiss Confederation of 18 April 1999* (Status as of 1 January 2016), <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/201601010000/101.pdf> (15.09.2016).
- The Constitution of Finland 11 June 1999* (731/1999, amendments up to 1112/2011 included), <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf> (15.09.2015).
- Federal Act on Political Rights (PRA) of 17 December 1976* (Status as of 1 November 2015), <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19760323/201511010000/161.1.pdf> (15.09.2016).
- Federal decree of 19.12.2008 *on the abandonment of the introduction of a general citizen's initiative*, http://www.c2d.ch/detailed_display.php?lname=votes&table=votes&page=1&parent_id=&sublinkname=results&id=62664&profile=1&continent=Europe&insti=&res=1&y-ear=2000-2009&page=1 (10.09.2015).

2. DRUKI PARLAMENTARNE

- Druk nr 226, Sejm III kadencji.
Druk nr 389, Sejm III kadencji.
Druk nr 1140, Sejm III kadencji.
Druk nr 1180, Sejm III kadencji.
Druk nr 1455, Sejm III kadencji.
Druk nr 2397, Sejm III kadencji.
Druk nr 2803, Sejm III kadencji.
Druk nr 2804, Sejm III kadencji.
Druk nr 2918, Sejm III kadencji.
Druk nr 3373, Sejm III kadencji.
Druk nr 4, Sejm IV kadencji.
Druk nr 30, Sejm IV kadencji.
Druk nr 119, Sejm IV kadencji.
Druk nr 468, Sejm IV kadencji.
Druk nr 579, Sejm IV kadencji.
Druk nr 775, Sejm IV kadencji.
Druk nr 1576, Sejm IV kadencji.
Druk nr 1768, Sejm IV kadencji.
Druk nr 2088, Sejm IV kadencji.
Druk nr 2420, Sejm IV kadencji.
Druk nr 2491, Sejm IV kadencji.
Druk nr 2633, Sejm IV kadencji.
Druk nr 3392, Sejm IV kadencji.
Druk nr 3550, Sejm IV kadencji.
Druk nr 3719, Sejm IV kadencji.

Druk nr 3764, Sejm IV kadencji.
Druk nr 3823, Sejm IV kadencji.
Druk nr 3854, Sejm IV kadencji.
Druk nr 3864, Sejm IV kadencji.
Druk nr 174, Sejm V kadencji.
Druk nr 174-A, Sejm V kadencji.
Druk nr 176, Sejm V kadencji.
Druk nr 177, Sejm V kadencji.
Druk nr 197, Sejm V kadencji.
Druk nr 198, Sejm V kadencji.
Druk nr 199, Sejm V kadencji.
Druk nr 430, Sejm V kadencji.
Druk nr 525, Sejm V kadencji.
Druk nr 691, Sejm V kadencji.
Druk nr 1393, Sejm V kadencji.
Druk nr 150, Sejm VI kadencji.
Druk nr 605, Sejm VI kadencji.
Druk nr 605-s, Sejm VI kadencji.
Druk nr 826, Sejm VI kadencji.
Druk nr 826-001, Sejm VI kadencji.
Druk nr 826-003, Sejm VI kadencji.
Druk nr 926, Sejm VI kadencji.
Druk nr 1110, Sejm VI kadencji.
Druk nr 1284, Sejm VI kadencji.
Druk nr 1343, Sejm VI kadencji.
Druk nr 1772, Sejm VI kadencji.
Druk nr 1889, Sejm VI kadencji.
Druk nr 1892, Sejm VI kadencji.
Stanowisko Rady Ministrów do druków nr 1889 i 1892, Sejm VI kadencji.
Druk nr 2000, Sejm VI kadencji.
Druk nr 2000-s, Sejm VI kadencji.
Druk nr 2063, Sejm VI kadencji.
Druk nr 2249, Sejm VI kadencji.
Druk nr 2249-s, Sejm VI kadencji.
Druk nr 2713, Sejm VI kadencji.
Druk nr 2992, Sejm VI kadencji.
Druk nr 3178, Sejm VI kadencji.
Druk nr 3178-s, Sejm VI kadencji.
Druk nr 3317, Sejm VI kadencji.
Druk nr 3374, Sejm VI kadencji.
Druk nr 3374-s, Sejm VI kadencji.
Druk nr 3377, Sejm VI kadencji.
Druk nr 3398, Sejm VI kadencji.

Druk nr 3430, Sejm VI kadencji.
Druk nr 3577, Sejm VI kadencji.
Druk nr 3605, Sejm VI kadencji.
Druk nr 3605-s, Sejm VI kadencji.
Druk nr 3698, Sejm VI kadencji.
Druk nr 3727, Sejm VI kadencji.
Druk nr 4222, Sejm VI kadencji.
Druk nr 4313, Sejm VI kadencji.
Druk nr 4588, Sejm VI kadencji.
Druk nr 4610, Sejm VI kadencji.
Druk nr 4614, Sejm VI kadencji.
Druk nr 4616, Sejm VI kadencji.
Druk nr 4634, Sejm VI kadencji.
Druk nr 4639, Sejm VI kadencji.
Druk nr 17, Sejm VII kadencji.
Druk nr 18, Sejm VII kadencji.
Druk nr 19, Sejm VII kadencji.
Druk nr 21, Sejm VII kadencji.
Druk nr 22, Sejm VII kadencji.
Druk nr 23, Sejm VII kadencji.
Druk nr 23-s, Sejm VII kadencji.
Druk nr 24, Sejm VII kadencji.
Druk nr 24-s, Sejm VII kadencji.
Druk nr 25, Sejm VII kadencji.
Druk nr 25-002, Sejm VII kadencji.
Druk nr 26, Sejm VII kadencji.
Druk nr 27, Sejm VII kadencji.
Druk nr 28, Sejm VII kadencji.
Druk nr 121, Senat VII kadencji.
Druk nr 121S, Senat VII kadencji.
Druk nr 230, Sejm VII kadencji.
Druk nr 327, Sejm VII kadencji.
Druk nr 470, Sejm VII kadencji.
Druk nr 479, Sejm VII kadencji.
Druk nr 536, Sejm VII kadencji.
Druk nr 619, Sejm VII kadencji.
Druk nr 804, Sejm VII kadencji.
Druk nr 848, Sejm VII kadencji.
Druk nr 854, Sejm VII kadencji.
Druk nr 895, Sejm VII kadencji.
Druk nr 1148, Sejm VII kadencji.
Druk nr 1170, Sejm VII kadencji.
Druk nr 1204, Sejm VII kadencji.

Druk nr 1240, Sejm VII kadencji.
Druk nr 1295, Sejm VII kadencji.
Druk nr 1333, Sejm VII kadencji.
Druk nr 1420, Sejm VII kadencji.
Druk nr 1508, Sejm VII kadencji.
Druk nr 1509, Sejm VII kadencji.
Druk nr 1635, Sejm VII kadencji.
Druk nr 1646, Sejm VII kadencji.
Druk nr 1654, Sejm VII kadencji.
Druk nr 1683, Sejm VII kadencji.
Druk nr 1946, Sejm VII kadencji.
Druk nr 1990, Sejm VII kadencji.
Druk nr 2088, Sejm VII kadencji.
Druk nr 2088-s, Sejm VII kadencji.
Druk nr 2113, Sejm VII kadencji.
Druk nr 2349, Sejm VII kadencji.
Druk nr 2654, Sejm VII kadencji.
Druk nr 2699, Sejm VII kadencji.
Druk nr 2699-004, Sejm VII kadencji.
Druk nr 2953, Sejm VII kadencji.
Druk nr 3001, Sejm VII kadencji.
Druk nr 3052, Sejm VII kadencji.
Druk nr 3053, Sejm VII kadencji.
Druk nr 3084, Sejm VII kadencji.
Druk nr 3099, Sejm VII kadencji.
Druk nr 3177, Sejm VII kadencji.
Druk nr 3185, Sejm VII kadencji.
Druk nr 3248, Sejm VII kadencji.
Druk nr 3253, Sejm VII kadencji.
Druk nr 3257, Sejm VII kadencji.
Druk nr 3291, Sejm VII kadencji.
Druk nr 3605, Sejm VII kadencji.
Druk nr 3806, Sejm VII kadencji.
Druk nr 3812, Sejm VII kadencji.
Druk nr 3813, Sejm VII kadencji.
Druk nr 3985, Sejm VII kadencji.
Druk nr 24, Sejm VIII kadencji.
Druk nr 25, Sejm VIII kadencji.
Druk nr 26, Sejm VIII kadencji.
Druk nr 27, Sejm VIII kadencji.
Druk nr 28, Sejm VIII kadencji.
Druk nr 29, Sejm VIII kadencji.
Druk nr 30, Sejm VIII kadencji.
Druk nr 48, Sejm VIII kadencji.

3. SPRAWOZDANIA STENOGRAFICZNE

- Sprawozdanie Stenograficzne z rozpraw Komisji Konstytucyjnej Sejmu RP nad rewizją Konstytucji Marcowej, Druk Nr 777, Warszawa 1930.
- Sprawozdanie Stenograficzne z 16. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej II kadencji w dniu 25 marca 1994 roku, orka2.sejm.gov.pl/Debata2.nsf (30.09.2015).
- Sprawozdanie Stenograficzne z 64. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej III kadencji w dniach 17, 18, 19 i 20 listopada 1999 roku, Warszawa 1999.
- Sprawozdanie Stenograficzne z 97. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej III kadencji w dniach 10 i 11 stycznia 2001 roku, Warszawa 2001.
- Sprawozdanie Stenograficzne z 54. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej IV kadencji w dniach 28, 29 i 30 lipca 2003 roku, Warszawa 2003.
- Sprawozdanie Stenograficzne z 99. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej IV kadencji w dniu 9 marca 2005 roku (pierwszy dzień obrad), Warszawa 2005.
- Sprawozdanie Stenograficzne ze 101. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej IV kadencji w dniu 22 kwietnia 2005 roku (czwarty dzień obrad), Warszawa 2005.
- Sprawozdanie Stenograficzne ze 102. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej IV kadencji w dniu 6 maja 2005 roku (trzeci dzień obrad), Warszawa 2005.
- Sprawozdanie Stenograficzne z 15. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej V kadencji w dniu 7 kwietnia 2006 roku (czwarty dzień obrad), Warszawa 2006.
- Sprawozdanie Stenograficzne z 22. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VI kadencji w dniu 19 września 2008 roku (trzeci dzień obrad), Warszawa 2008.
- Sprawozdanie Stenograficzne z 43. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VI kadencji w dniu 19 czerwca 2009 roku (drugi dzień obrad), Warszawa 2009.
- Sprawozdanie Stenograficzne z 45. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VI kadencji w dniu 30 czerwca 2009 roku (pierwszy dzień obrad), Warszawa 2009.
- Sprawozdanie Stenograficzne z 49. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VI kadencji w dniu 10 września 2009 roku (drugi dzień obrad), Warszawa 2009.
- Sprawozdanie Stenograficzne z 71. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VI kadencji w dniu 22 lipca 2010 roku (drugi dzień obrad), Warszawa 2010.
- Sprawozdanie Stenograficzne z 74. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VI kadencji w dniu 23 września 2010 roku (drugi dzień obrad), Warszawa 2010.
- Sprawozdanie Stenograficzne z 78. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VI kadencji w dniu 24 listopada 2010 roku (drugi dzień obrad), Warszawa 2010.
- Sprawozdanie Stenograficzne z 83. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VI kadencji w dniu 20 stycznia 2011 roku (drugi dzień obrad), Warszawa 2011.
- Sprawozdanie Stenograficzne z 100. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VI kadencji w dniu 15 września 2011 roku (pierwszy dzień obrad), Warszawa 2011.
- Sprawozdanie Stenograficzne z 8. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VII kadencji w dniu 15 lutego 2012 roku (pierwszy dzień obrad), Warszawa 2012.
- Sprawozdanie Stenograficzne z 50. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VII kadencji w dniu 26 września 2013 roku (drugi dzień obrad), Warszawa 2013.
- Sprawozdanie Stenograficzne z 52. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VII kadencji w dniu 23 października 2013 roku (drugi dzień obrad), Warszawa 2013.
- Sprawozdanie Stenograficzne z 63. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VII kadencji w dniu 13 marca 2014 roku (drugi dzień obrad), Warszawa 2014.
- Sprawozdanie Stenograficzne z 68. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VII kadencji w dniu 28 maja 2014 roku (pierwszy dzień obrad), Warszawa 2014.

- Sprawozdanie Stenograficzne z 73. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VII kadencji w dniu 29 sierpnia 2014 roku (trzeci dzień obrad), Warszawa 2014.
- Sprawozdanie Stenograficzne z 74. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VII kadencji w dniu 11 września 2014 roku (drugi dzień obrad), Warszawa 2014.
- Sprawozdanie Stenograficzne z 77. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VII kadencji w dniu 9 października 2014 roku (drugi dzień obrad), Warszawa 2014.
- Sprawozdanie Stenograficzne z 83. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VII kadencji w dniu 18 grudnia 2014 roku (drugi dzień obrad), Warszawa 2014.
- Sprawozdanie Stenograficzne z 91. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VII kadencji w dniu 24 kwietnia 2015 roku (trzeci dzień obrad), Warszawa 2015.
- Sprawozdanie Stenograficzne z 99. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VII kadencji w dniu 10 września 2015 roku (drugi dzień obrad), Warszawa 2015.
- Sprawozdanie Stenograficzne z 2. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VIII kadencji w dniu 25 listopada 2015 roku (pierwszy dzień obrad), Warszawa 2015.
- Biuletyn z posiedzenia Komisji Ustawodawczej Sejmu RP (Nr 41), Warszawa 2008, [http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/EFA74ACC8D9F541AC12574E4004AC925/\\$file/0124806.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/EFA74ACC8D9F541AC12574E4004AC925/$file/0124806.pdf) (14.11.2015).
- Pełny zapis przebiegu posiedzenia: Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (Nr 13), Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (Nr 5) z dnia 25 stycznia 2012 roku, Biuro Komisji Sejmowych, Warszawa 2012.
- Pełny zapis przebiegu posiedzenia: Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (Nr 27), Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (Nr 10) z dnia 13 marca 2012 roku, Biuro Komisji Sejmowych, Warszawa 2012.
- Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Administracji i Cyfryzacji (nr 21) z dnia 22 maja 2013 roku, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/biuletyn.xsp?documentId=6FEAD94B30C7C635C-1257B750040AFE2> (17.08.2014).
- Zapis stenograficzny (297) ze wspólnego posiedzenia Komisji Praw Człowieka i Praworządności oraz Komisji Ustawodawczej Senatu RP w dniu 24 czerwca 2008 roku, <http://www.senat.gov.pl/k7/kom/kpcp/2008/026pcp.pdf> (27.10.2012).

4. BADANIA CBOS-u

- CBOS, *Polacy o proponowanych zmianach w systemie edukacji*, Komunikat z badań, BS/178/2008, Warszawa 2008.
- CBOS, *Opinie o funkcjonowaniu demokracji w Polsce*, Komunikat z badań, BS/20/2009, Warszawa 2009.
- CBOS, *Czy sześciolatki powinny iść do szkoły?*, Komunikat z badań, BS/90/2013, Warszawa 2013.

5. NIESKUTECZNE OBYWATELSKIE INICJATYWY USTAWODAWCZE (MATERIAŁY W ZASOBACH ARCHIWUM SEJMU RP)

- Projekt ustawy o zatrudnianiu oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych (Sejm III kadencji, 2 inicjatywy).
- Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym i ustawy o zakładach opieki zdrowotnej (Sejm III kadencji, 1 inicjatywa; Sejm IV kadencji, 1 inicjatywa).

- Projekt ustawy o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie paliwa rolniczego (Sejm III kadencji).
- Projekt ustawy o amnestii i abolicji (Sejm III kadencji).
- Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 28 maja 1993 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Sejm III kadencji).
- Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Sejm III kadencji, 2 inicjatywy; Sejm IV kadencji, 4 inicjatywy; Sejm VI kadencji, 2 inicjatywy).
- Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Sejm III kadencji).
- Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Sejm IV kadencji).
- Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego oraz o zmianie innych ustaw (Sejm IV kadencji, 1 inicjatywa; Sejm V kadencji, 1 inicjatywa).
- Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Sejm IV kadencji, 2 inicjatywy).
- Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Sejm IV kadencji).
- Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Sejm IV kadencji, 2 inicjatywy; Sejm VII kadencji, 3 inicjatywy).
- Projekt ustawy o obrocie nieruchomościami rolnymi (Sejm IV kadencji).
- Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz ustawy o zamówieniach publicznych (Sejm IV kadencji).
- Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Sejm IV kadencji).
- Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o pośrednictwie ubezpieczeniowym (Sejm IV kadencji).
- Projekt ustawy o ustanowieniu dnia 30 maja Dniem Rodzicielstwa Zastępczego (Sejm IV kadencji).
- Projekt ustawy o Rzeczniku Pacjenta (Sejm IV kadencji).
- Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej (Sejm IV kadencji).
- Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym oraz na rzecz uchwalenia ustawy o podatku od towarów i usług (Sejm IV kadencji).
- Projekt ustawy o podatku od towarów i usług (Sejm IV kadencji).
- Projekt ustawy o wielkopowierzchniowych obiektach handlowych (Sejm IV kadencji).
- Projekt ustawy o likwidacji bezrobocia i naprawie finansów publicznych (Sejm IV kadencji).
- Projekt ustawy Przepisy ogólne prawa administracyjnego (Sejm IV kadencji).
- Projekt ustawy o restrukturyzacji i prywatyzacji Zespołu Elektrociepłowni w Łodzi S.A. (Sejm IV kadencji).
- Projekt ustawy o świadczeniach z gminnego funduszu alimentacyjnego (Sejm IV kadencji).
- Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Sejm IV kadencji).
- Komitet „O przywróceniu paragrafów z ustaw z lat 1974, 1975 o traktowaniu wszystkich Więźniów z Hitlerowskich Więzień i Obozów Koncentracyjnych jako Inwalidów Wojennych” (Sejm IV kadencji; Komitet nie załączył do zawiadomienia projektu ustawy).

- Projekt ustawy *o zasadach finansowania doskonalenia zawodowego lekarzy i lekarzy dentyistów oraz o zmianie niektórych ustaw* (Sejm IV kadencji).
- Projekt ustawy *o statusie bezrobotnego* (Sejm IV kadencji, 1 inicjatywa; Sejm V kadencji, 1 inicjatywa).
- Projekt ustawy *o zmianie ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz o zmianie ustawy o cenach* (Sejm V kadencji).
- Projekt ustawy *o zmianie ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz o zmianie niektórych innych ustaw* (Sejm V kadencji).
- Projekt ustawy *o zmianie ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o opakowaniach i odpadach opakowaniowych* (Sejm VI kadencji, 2 inicjatywy).
- Projekt ustawy *o zmianie ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela* (Sejm VI kadencji).
- Projekt ustawy *o zmianie ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych* (Sejm VI kadencji, 2 inicjatywy; Sejm VII kadencji, 1 inicjatywa).
- Projekt ustawy *o zmianie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw* (Sejm VI kadencji).
- Projekt ustawy *o zmianie ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny* (Sejm VI kadencji).
- Projekt ustawy *o zmianie ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora* (Sejm VI kadencji).
- Projekt ustawy *o zmianie ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych* (Sejm VI kadencji).
- Projekt ustawy *o wprowadzeniu obowiązkowej nauki gry w szachy do szkół* (Sejm VI kadencji).
- Projekt ustawy *o zmianie ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym* (Sejm VI kadencji).
- Projekt ustawy *o zmianie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii* (Sejm VI kadencji, 6 inicjatyw).
- Projekt ustawy *o uchyleniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie i zmianie niektórych innych ustaw* (Sejm VI kadencji).
- Projekt ustawy *o zmianie ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentyisty* (Sejm VI kadencji).
- Projekt ustawy *o zmianie ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych* (Sejm VI kadencji, 2 inicjatywy).
- Projekt ustawy *o ustanowieniu 8 marca Dniem Kobiet oraz 5 czerwca Dniem Mężczyzn* (Sejm VI kadencji).
- Projekt ustawy *o zmianie ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne* (Sejm VI kadencji).
- Projekt ustawy *o zmianie ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych oraz ustawy – Kodeks karny wykonawczy* (Sejm VI kadencji).
- Projekt ustawy *o świadomym rodzicielstwie oraz innych prawach reprodukcyjnych* (Sejm VI kadencji).
- Projekt ustawy *w sprawie ustanowienia dnia 11 lipca Dniem Pamięci Mężczeństwa Kresowian* (Sejm VII kadencji, 3 inicjatywy).
- Projekt ustawy *o godnym i wygodnym siedzeniu* (Sejm VII kadencji).
- Projekt ustawy *o zmianie ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy* (Sejm VII kadencji).
- Projekt ustawy *o ustanowieniu 17 października Dniem Sprzedaży Bezpośredniej* (Sejm VII kadencji).
- Projekt ustawy *o zmianie ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży* (Sejm VII kadencji).

- Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Sejm VII kadencji).
- Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Sejm VII kadencji).
- Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz zmianie innych ustaw (Sejm VII kadencji).
- Projekt ustawy o ochronie szkół, przedszkoli, parków, obiektów kultury, sportu i innych inwestycji celu publicznego oraz uregulowaniu stanu prawnego niektórych nieruchomości na obszarze miasta stołecznego Warszawy (Sejm VII kadencji).
- Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, ustawy o Straży Granicznej, ustawy o Państwowej Straży Pożarnej oraz ustawy o Służbie Więziennej (Sejm VII kadencji).
- Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Sejm VII kadencji).
- Projekt ustawy Stop bankowym klauzulom niedozwolonym o zmianie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, ustawy o kredycie konsumenckim oraz niektórych innych ustaw (Sejm VII kadencji).
- Projekt ustawy o wzmocnieniu przemysłowego potencjału obronnego Rzeczypospolitej Polskiej (Sejm VII kadencji).
- Projekt ustawy o ustanowieniu Ogólnopolskiego Dnia Pieszych (Sejm VII kadencji).

6. POZOSTAŁE ŹRÓDŁA

- Baranowski M., *Uwagi dotyczące spełnienia przez obywatelski projekt ustawy wymagań formalnych zawartych w Konstytucji i regulaminie Sejmu*, Biuro Legislacyjne Kancelarii Sejmu, BL-020-61/11 (materiał w zasobach Archiwum Sejmu RP).
- Kozakiewicz M., *Wokół ustaw narkotycznych*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Ekspertyza nr 55 (sierpień 1995).
- Materiały udostępnione w Archiwum Sejmu RP.
- Materiały udostępnione w Kancelarii Sejmu RP.
- Odrował-Sypniewski W., *Opinia prawna w sprawie usunięcia braków formalnych zawiadomienia skierowanego do Marszałka Sejmu przez pełnomocnika Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej Właścicieli Nieruchomości na rzecz ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu.
- Pismo BPO-020-5(3)/02 z dnia 3 lipca 2002 roku (Materiał powielony w Kancelarii Sejmu RP – w posiadaniu autora).
- Pismo BPO-1700-167/04 z dnia 27 maja 2004 roku (Materiał powielony w Kancelarii Sejmu RP – w posiadaniu autora).
- Pismo Marszałka Sejmu RP z dnia 24 listopada 2000 r. skierowane do Pełnomocnika Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej (materiał powielony w Kancelarii Sejmu – w posiadania autora).
- Pismo Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 kwietnia 2008 r. skierowane do pełnomocnika Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej w sprawie braków formalnych zawiadomienia o utworzeniu KIU (materiał w zasobach Archiwum Sejmu RP).
- Postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 lipca 2000 r. o odmowie nadania biegu projektowi ustawy o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie paliwa rolniczego (materiał w zasobach Archiwum Sejmu RP).
- Postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 grudnia 2003 r. o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej na rzecz zmiany

- ustawy o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym oraz na rzecz uchwalenia ustawy o podatku od towarów i usług* (materiał w zasobach Archiwum Sejmu RP).
- Postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 czerwca 2000 r. *o odmowie nadania biegu projektowi ustawy o zatrudnianiu oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych* (materiał w zasobach Archiwum Sejmu RP).
- Postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 grudnia 2000 r. *o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu Komitetu „Amnestyjnego” ds. projektu ustawy o amnestii i abolicji* (materiał w zasobach Archiwum Sejmu RP).
- Postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 lutego 2013 r. *o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej ustawy o godnym i wygodnym siedzeniu* (materiał w zasobach Archiwum Sejmu RP).
- Postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 lutego 2003 r. *o odmowie nadania biegu projektowi ustawy zmieniającej ustawę o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym oraz niektóre inne ustawy* (materiał w zasobach Archiwum Sejmu RP).
- Projekt ustawy *o zmianie ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli* (Materiał udostępniony uczestnikom seminarium „Obywatele decydują”, które odbyło się 13 listopada 2012 roku w Warszawie – w posiadaniu autora).
- Prokurator Generalny, *Opinia dotycząca poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli*, w: Druk nr 3879, Sejm VII kadencji.
- Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 1 czerwca 2000 r. *w sprawie stwierdzenia, czy została złożona ustawowo wymagana liczba podpisów obywateli popierających, wniesiony do Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, projekt ustawy o zatrudnianiu oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych* (materiał w zasobach Archiwum Sejmu RP).
- Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 13 lipca 2000 r. *w sprawie stwierdzenia, czy została złożona ustawowo wymagana liczba podpisów obywateli popierających projekt ustawy o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie paliwa rolniczego, wniesiony do Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* (materiał w zasobach Archiwum Sejmu RP).
- Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 października 2003 r. *w sprawie stwierdzenia, czy została złożona ustawowo wymagana liczba podpisów obywateli popierających, wniesiony do Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych* (materiał w zasobach Archiwum Sejmu RP).

II. MONOGRAFIE I PRACE ZBIOROWE

- Alain, *Elementy doktryny radykalnej*, w: *Myśl polityczna XIX i XX wieku. Liberalizm*, red. B. Sobolewska, M. Sobolewski, Warszawa 1978.
- Alberski R., *Polityczne funkcje ludowej inicjatywy ustawodawczej w Polsce*, w: *Współczesna demokracja bezpośrednia. Dialog polsko-szwajcarski*, red. B. Wiśniewska-Paź, Kraków 2013.
- Aleksandrowicz M., *Miejsce inicjatywy ludowej w konsensualizmie szwajcarskim*, w: *Współczesna demokracja bezpośrednia. Dialog polsko-szwajcarski*, red. B. Wiśniewska-Paź, Kraków 2013.
- Altman D., *Direct Democracy Worldwide*, Cambridge 2014.
- Analiza działalności ustawodawczej Sejmu VI kadencji*, red. M. Żuralska, aut. O. Kazalska, J. Maśnicki, M. Żuralska, Warszawa 2012.
- Ankieta konstytucyjna*, red. B. Banaszak, J. Zbieranek, Warszawa 2011.
- Antoszewski A., *Formy partycypacji obywateli w procesie politycznym*, w: *Demokracje zachodnio-europejskie. Analiza porównawcza*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1997.

- Antoszewski A., *Inicjatywa ludowa*, w: *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 2002.
- Apanowicz J., *Metodologia nauk*, Toruń 2003.
- Arystoteles, *Ustrój polityczny Aten*, Warszawa 1973.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001.
- Banaszak B., Preisner A., *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław 1996.
- Bankowicz M., *Demokracja. Zasady, procedury, instytucje*, Kraków 2006.
- Barber B., *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, Berkeley 1984.
- Bartoszewicz M., *Wykonywanie inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. Stan istniejący i postulaty reformy*, w: *Legislacja czasu przemian, przemiany w legislacji. Księga jubileuszowa na XX-lecie Polskiego Towarzystwa Legislacji*, red. M. Kłodawski, A. Witorska, M. Lachowski, Warszawa 2016.
- Birch A. H., *The concepts and theories of modern democracy*, London–New York 1993.
- Blok Z., *Transformacja jako konwersja funkcji wewnątrzsystemowych na przykładzie Polski*, Poznań 2006.
- Błuszkowski J., Mider D., *Demokracja późnej nowoczesności*, Warszawa 2012.
- Bolliger C., *Mniejszości strukturalne w demokracji bezpośredniej*, w: *Demokracja bezpośrednia. Szwajcarska demokracja modelem dla XXI wieku?*, red. M. Góra, K. Koźbiał, Warszawa 2011.
- Borski M., Glajcar R., Przywora B., *Postępowanie ustawodawcze w Polsce – prawo, zwyczaje i praktyka*, Sosnowiec–Katowice–Częstochowa 2015.
- Borski M., *Inicjatywa ludowa jako instytucja dialogu społecznego*, w: *Jak możliwy jest dialog? Księga Jubileuszowa dedykowana prof. WSH dr. Jerzemu Koplowi – JM Rektorowi Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu w 70. Rocznicę Urodzin*, red. A. Kamińska, E. Kraus, K. Ślęczka, Sosnowiec 2014.
- Bożyk S., *Tryb ustawodawczy w Sejmie RP i w parlamentach państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.
- Branecki T., *Demokracja lokalna w Szwajcarii*, w: *Demokracja lokalna w państwach Europy*, red. I. Bokszczanin, A. Mirska, Warszawa 2014.
- Branecki T., *Landsgemeinde – najstarsza instytucja demokracji bezpośredniej w Konfederacji Szwajcarskiej*, w: *Dylematy współczesnej demokracji*, red. S. Wróbel, Toruń 2011.
- Branecki T., *System ustrojowy kantonu Glarus ze szczególnym uwzględnieniem instytucji Landsgemeinde*, w: *Niemcy, Szwajcaria, Austria na arenie międzynarodowej. Polityka – kultura – społeczeństwo*, red. E. Kuczyński, M. Tomczyk, Łódź 2014.
- Braun N., *Direct democracy in Switzerland*, w: *Direct Democracy: The International IDEA Handbook*, red. V. Beramendi, A. Ellis, B. Kaufman, M. Kornblith, L. LeDuc, P. McGuire, T. Schiller, P. Svensson, Stockholm 2008.
- Browning G., *Elektroniczna demokracja. Wybory w Internecie*, Warszawa 1997.
- Chruściak R., Osiatyński W., *Tworzenie konstytucji w latach 1989–1997*, Warszawa 2001.
- Chruściak R., *Problem zmiany konstytucji po przełomie demokratycznym. Przykład Polski*, w: *Kształtowanie ładu demokratycznego w państwach Europy Środkowej i na Bałkanach. Szanse i zagrożenia*, red. J. Wojnicki, Warszawa 2015.
- Chruściak R., *Sejm i Senat w Konstytucji RP z 1997 roku. Powstawanie przepisów*, Warszawa 2002.
- Citizens' Initiatives in Europe. Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*, red. M. Setälä, T. Schiller, Basingstoke 2012.
- Czachór Z., Mojsiewicz C., *Leksykon Unii Europejskiej*, Wrocław 2002.
- Cześniak M., *Legitymizacja a wybory: czy niska frekwencja wyborcza jest zagrożeniem dla demokratycznej wspólnoty w Polsce?*, w: *Teorie wspólnotowe a praktyka społeczna. Obywatelskość, polityka, lokalność*, red. A. Gawkowska, P. Gliński, A. Kościański, Warszawa 2005.

- Czeszejko-Sochacki Z., *O niektórych problemach konstytucyjnej procedury legislacyjnej*, w: *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000.
- Czeszejko-Sochacki Z., *System konstytucyjny Szwajcarii*, Warszawa 2002.
- Dahl R. A., *Demokracja i jej krytycy*, Kraków 1995.
- Dahl R. A., *O demokracji*, Kraków–Warszawa 2000.
- Dahl R. A., Stinebrickner B., *Współczesna analiza polityczna*, Warszawa 2007.
- Dahl R. A., Tufte E.R., *Size and democracy*, Stanford 1973.
- Danaci D., *The Minaret Ban in Switzerland: An Exception to the Rule?*, w: *Direct Democracy and Minorities*, red. W. Marxer, BERN 2012.
- Deszczyński P., Gołota K., *Demokratyczne systemy i doktryny polityczne*, Poznań 2003.
- Direct Democracy in Europe. A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe*, red. B. Kaufmann, M. D. Waters, Durham 2004.
- Direct Democracy in Europe. Developments and Prospects*, red. Z. T. Pällinger, B. Kaufmann, W. Marxer, T. Schiller, Wiesbaden 2007.
- Direct Democracy: The International IDEA Handbook*, red. V. Beramendi, A. Ellis, B. Kaufman, M. Kornblith, L. LeDuc, P. McGuire, T. Schiller, P. Svensson, Stockholm 2008.
- Dudek A., *Historia polityczna Polski 1989–2005*, Kraków 2007.
- Dudzińska A., *System zamknięty. Socjologiczna analiza procesu legislacyjnego*, Warszawa 2015.
- Eckhardt K., *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.
- Escobar Fornos I., *El sistema representativo y la democracia semidirecta*, w: *Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, red. H. Conch Cantu, Mexico 2002.
- Esmein A., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1921.
- Faguet E., *Kult niekompetencji*, Lwów–Warszawa 1922.
- Fernandez Ferrero M. A., *La iniciativa legislativa popular*, Madrid 2001.
- Försterling F., *Atrybucje. Podstawowe teorie, badania i zastosowanie*, Gdańsk 2005.
- Fossedal G. A., *Direct Democracy in Switzerland*, New Brunswick–London 2009.
- Gałkowska A., Gałkowski S., *Albo bezpośrednio, albo demokracja*, w: *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej we współczesnym świecie*, red. M. Marczevska-Rytko, Lublin 2011.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2002.
- Garlicki L., *Referendum*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, cz. 2, red. L. Garlicki, Warszawa 2001.
- Godlewski T., *Polski system polityczny. Instytucje – Procedury – Obywatele*, Toruń 2005.
- Górski R., *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*, Kraków 2007.
- Grabowska S., *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2009.
- Grabowska S., *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2005.
- Grosse T. G., *Deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej i metody jego przezwyciężania*, w: *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów*, red. U. Kurczewska, Warszawa 2008.
- Grossman L. K., *The Electronic Republic*, New York 1995.
- Gutman A., *Demokracja*, w: *Przewodnik po współczesnej filozofii politycznej*, red. R. E. Goodin, P. Pettit, Warszawa 2002.

- Gwiazda A., *Democracy in Poland. Representation, participation, competition and accountability since 1989*, New York–London 2016.
- Haider-Markel D. P., Querze A., Lindaman K. L., *Lose, Win, or Draw? A Reexamination of Direct Democracy and Minority Rights*, w: *Direct Democracy. The Struggle for Democratic Responsiveness and Representation*, red. K. L. Lindaman, New York–Amsterdam 2011.
- Haman J., *Demokracja. Decyzje. Wybory*, Warszawa 2003.
- Hansen M. H., *Demokracja ateńska w czasach Demostenesa. Struktura, zasady i ideologia*, Warszawa 1999.
- Jabłoński M., *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej*, w: *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002.
- Jabłoński M., *Polskie referendum akcesyjne*, Wrocław 2007.
- Jabłoński M., *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław 2001.
- Januszek H., *Przedmowa do wydania polskiego*, w: P. Vidal-Naquet, J. P. Vernant, J. P. Brisson, E. Brisson, *Zrozumieć demokrację i obywatelskość. Dziedzictwo grecko-rzymskie*, Warszawa 2007.
- Karolina i Tomasz Elbanowscy, *Ratuj maluchy! Rodzicielska rewolucja*, Poznań 2015.
- Kaufmann B., Büchi R., Braun N., *Guidebook to direct democracy in Switzerland and beyond*, Marburg 2010.
- Kaufmann B., *Transnational Citizens' Initiative – How Modern Direct Democracy can make the European Union a Better Place for Minorities*, w: *Direct Democracy and Minorities*, red. W. Marxer, BERN 2012.
- Kelsen H., *O istocie i wartości demokracji*, Warszawa 1936.
- Kobach K. W., *Switzerland*, w: *Referendums around the World. The Growing Use of Direct Democracy*, red. D. Butler, A. Ranney, Washington 1994.
- Kobach K. W., *The Referendum: Direct Democracy in Switzerland*, Dartmouth 1993.
- Kosowska-Gąstoł B., *Demokracja bezpośrednia w III RP – fikcja czy rzeczywistość?*, w: *Demokracja, liberalizm, społeczeństwo obywatelskie. Doktryna i myśl polityczna*, red. W. Kaute przy współpracy P. Świercza, Katowice 2004.
- Kryszewski G., *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007.
- Krzywińska K., *Formy demokracji bezpośredniej we współczesnej Polsce*, w: *Dylematy współczesnej demokracji*, red. S. Wróbel, Toruń 2011.
- Krzywińska K., *Rola oraz znaczenie instytucji referendum na przykładzie Szwajcarii*, w: *Szanse i wyzwania współczesnych badań nad Szwajcarią*, red. M. Kosacka, R. Małecki, Warszawa 2015.
- Kuciński J., *Demokracja przedstawicielska i bezpośrednia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2007.
- Lakomy M., Porębski L., Szybut N., *Polityka 2.0. Aktorzy polityczni w świecie nowych technologii*, Kraków 2014.
- Le Bon G., *Psychologia tłumu*, Kęty 2005.
- Lewandowska-Malec I., *Demokracje polskie. Tradycje – współczesność – oczekiwania*, Kraków 2013.
- Linder W., *Blaski i cienie demokracji bezpośredniej*, w: *Demokracja bezpośrednia. Szwajcarska demokracja modelem dla XXI wieku?*, red. M. Góra, K. Koźbiał, Warszawa 2011.
- Linder W., *Demokracja szwajcarska. Rozwiązywanie konfliktów w społeczeństwie wielokulturowym*, Rzeszów 1996.
- Lipset S. M., *Homo politicus. Społeczne podstawy polityki*, Warszawa 1995.
- Litawski J., *Bezpośrednie ustawodawstwo ludowe*, Kraków 1932.

- Lutz G., *Inicjatywa obywatelska jako metoda kontroli politycznej w Szwajcarii*, w: *Demokracja bezpośrednia. Szwajcarska demokracja modelem dla XXI wieku?*, red. M. Góra, K. Koźbiał, Warszawa 2011.
- Lutz G., *Switzerland: Citizens' Initiatives as a Measure to Control the Political Agenda*, w: *Citizens' Initiatives in Europe. Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*, red. M. Setälä, T. Schiller, Basingstoke 2012.
- Maciejewski T., *Historia powszechna ustroju i prawa*, Warszawa 2000.
- Malinowski A., *Systematyka wewnętrzna ustawy*, Warszawa 2007.
- Marczewska-Rytko M., *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Lublin 2001.
- Marczewska-Rytko M., *Idea demokracji bezpośredniej od okresu antycznego do czasów Internetu i globalizacji*, w: *Demokracja bezpośrednia. Wymiar globalny i lokalny*, red. M. Marczevska-Rytko, A. K. Piasecki, Lublin 2010.
- Markowski R., *Demokracja i demokratyczne innowacje. Z teorią w praktykę*, Warszawa 2014.
- Marxer W., *Foreword*, w: *Direct Democracy and Minorities*, red. W. Marxer, BERN 2012.
- Matsusaka J. G., *For the Many or the Few: The Initiative, Public Policy, and American Democracy*, Chicago 2004.
- Mény Y., Surel Y., *Zasadnicza dwuznaczność populizmu*, w: *Demokracja w obliczu populizmu*, red. Y. Mény, Y. Surel przy współpracy C. Tame i L. de Sousa; red. nauk. J. Szacki, Warszawa 2007.
- Michels R., *Political parties. A sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy*, New York–London 1968.
- Miklaszewska J., *Demokracja – dzieje pojęcia*, w: *Oblicza demokracji*, red. R. Legutko, J. Kłockowski, Kraków 2002.
- Mistygacz M., *Rząd w procesie ustawodawczym w Polsce*, Warszawa 2012.
- Moeckli S., *Demokracja bezpośrednia w stanach federalnych USA*, w: *Demokracja bezpośrednia. Szwajcarska demokracja modelem dla XXI wieku?*, red. M. Góra, K. Koźbiał, Warszawa 2011.
- Musiał-Karg M., *Elektroniczne referendum w Szwajcarii. Wybrane kierunki zmian helweckiej demokracji bezpośredniej*, Poznań 2012.
- Nationwide Referendums 1793–1993*, w: *Referendums around the World. The Growing Use of Direct Democracy*, red. D. Butler, A. Ranney, Washington 1994.
- Nocoń J., *Elity polityczne. Studium interpretacji funkcjonalnej*, Toruń 2004.
- Nowotarski B., *Erozja młodych demokracji. Odpowiedzialność władzy*, Warszawa 2016.
- Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze Solidarności 1980–1990. Materiały i projekty ustaw Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „S” i Społecznej Rady Legislacyjnej*, zebrali i przygotowali do wydania: K. Barczyk, S. Grodziski, S. Grzybowski, Warszawa 2001.
- Ochremiak J., *Instytucja inicjatywy ludowej w Polsce 1999–2010*, w: *Praktyki obywatelskie Polaków*, red. J. Raciborski, Warszawa 2010.
- Ojanen T., *Constitutional amendment in Finland*, w: *Engineering Constitutional Change. A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA*, red. X. Contiades, Abingdon–New York 2013.
- Olszewski H., Zmierzak M., *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Poznań 1994.
- Opaliński B., *Rola Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procesie stanowienia ustaw na tle praktyki ustrojowej Konstytucji III RP*, Warszawa 2014.
- Ossowski S., *W kierunku urynkowania. Zagrożenia dla liberalnej demokracji w Polsce*, Poznań 2011.
- Pająk B., *Demokracja polska i niemiecka. Tradycja, teraźniejszość, perspektywy*, Poznań 2008.

- Paluszyński T., *Mankamenty demokracji*, Poznań 2014.
- Papadopoulos Y., *Populizm, demokracja i współczesny model rządzenia*, w: *Demokracja w obliczu populizmu*, red. Y. Mény, Y. Surel przy współpracy C. Tame i L. de Sousa; red. nauk. J. Szacki, Warszawa 2007.
- Parenti M., *Demokracja dla nielicznych*, Warszawa 1982.
- Patyra S., *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012.
- Pichler J. W., *The Commission's Regulation Proposal on the European Citizens' Initiative*, w: *Direct Democracy and Minorities*, red. W. Marxer, BERN 2012.
- Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2000.
- Porębski L., *Elektroniczne oblicze polityki. Demokracja, państwo, instytucje polityczne w okresie rewolucji informacyjnej*, Kraków 2001.
- Porębski L., *Więcej, szybciej, łatwiej. O radościach i smutkach związanych z elektroniczną demokracją*, w: *Demokracja elektroniczna. Kontrowersje i dylematy*, red. M. Marczevska-Rytko, Lublin 2013.
- Prawo konstytucyjne*, red. P. Tuleja, Warszawa 1997.
- Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2000.
- Projekty konstytucji 1993–1997*, do druku przygotował R. Chruściak, Warszawa 1997.
- Przemówienie sejmowe M. Niedziałkowskiego z dnia 10 marca 1921 roku wygłoszone podczas trzeciego czytania projektu konstytucji*, w: *Mieczysław Niedziałkowski o demokracji i parlamentarystyce*, wstęp, wybór i oprac. M. Śliwa, Warszawa 1996.
- Qvortrup M., *The politics of participation. From Athens to e-democracy*, Manchester 2007.
- Rachwał M., *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2010.
- Rachwał M., *Elektroniczna demokracja a partycypacja polityczna obywateli*, w: *Demokracja elektroniczna. Kontrowersje i dylematy*, red. M. Marczevska-Rytko, Lublin 2013.
- Rachwał M., *Inicjatywa ludowa w Polsce na przykładzie wniosku 4 x Tak*, w: *Przemiany demokratyczne w Polsce*, red. A. Stelmach, Poznań 2013.
- Rachwał M., *Prawo do zarządzenia referendum ogólnokrajowego w Polsce w latach 1992–2009. Przyjęte rozwiązania i postulowane zmiany*, w: *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratycznych w Polsce*, red. A. Stelmach, Poznań 2010.
- Rhodes P. J., *Democracy and Empire*, w: *The Cambridge Companion to the Age of Pericles*, red. L. J. Samons II, New York 2007.
- Riedel R., *Niedoskonałości referendalnej metody podejmowania decyzji w demokracji lokalnej*, w: *Władza i przywództwo polityczne w demokracji*, red. E. Nowak, D. Litwin-Lewandowska, Lublin 2010.
- Rousseau J. J., *Umowa Społeczna*, Kęty 2002.
- Rycerska I., *Demokracja bezpośrednia*, w: *Konfederacja Szwajcarii*, red. T. Brancki, M. Gołoś, K. Krzywińska, Toruń 2014.
- Rytel-Warzocho A., *Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2011.
- Rytel-Warzocho A., Uziębło P., *Obywatele decydują. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako narzędzie kształtowania postaw obywatelskich*, Instytut Spraw Obywatelskich, Łódź 2012.
- Rzucidło J., *Elektroniczny rząd. Aspekty konstytucyjnoprawne*, Warszawa 2015.
- Sagan S., *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001.
- Sarnecki P., *System konstytucyjny Austrii*, Warszawa 1999.
- Sarnecki P., *Zgromadzenie Federalne. Parlament Konfederacji Szwajcarskiej*, Warszawa 2003.

- Sartori G., *Homo videns. Telewizja i postmyślenie*, Warszawa 2007.
- Sartori G., *Teoria demokracji*, Warszawa 1994.
- Schiller T., Setälä M., *Introduction*, w: *Citizens' Initiatives in Europe. Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*, red. M. Setälä, T. Schiller, Basingstoke 2012.
- Siekłucki D., *Instytucje demokracji bezpośredniej w Polsce – głos obywateli czy instrument walki politycznej?*, w: *Demokracja w Polsce i w świecie*, red. S. Zyborowicz, Toruń 2009.
- Siemieński F., *Konstytucyjne podstawy organizacji i funkcjonowania aparatu władzy państwowej*, w: *Studia z zakresu konstytucjonalizmu socjalistycznego*, A. Burda, M. Rybicki, F. Siemieński, W. Skrzydło, T. Szymczak, Wrocław–Warszawa–Kraków 1969.
- Sigg O., *Instytucje polityczne Szwajcarii*, Warszawa 1990.
- Sobolewski M., *Zasady demokracji burżuazyjnej i ich zastosowanie*, Warszawa 1969.
- Sokół W., *Demokracja bezpośrednia*, w: *Polityka. Ustrój. Idee. Leksykon politologiczny*, red. M. Chmaj, W. Sokół, Lublin 1999.
- Sokołowski J. K., *Organizacja wewnętrzna, tryb i zasady funkcjonowania organów ustawodawczych*, w: *Wybrane aspekty funkcjonowania Sejmu w latach 1997–2007*, red. J. K. Sokołowski, P. Poznański, Kraków 2008.
- Stasi D., Fusaro D., *Demokracja inkluzyjna a neoliberalizm. Rozważania o przyszłości Europy*, Rzeszów 2015.
- Stelmach A., Zyborowicz S., *Elity polityczne a partycypacja polityczna*, w: *Elity polityczne w Polsce*, red. K. Pałeczki, Toruń 2007.
- Stępień S., *Demokracja bezpośrednia w koncepcjach polityczno-ustrojowych partii w początkowym okresie III Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej we współczesnym świecie*, red. M. Marczevska-Rytko, Lublin 2011.
- Świdorski B., *Gdańsk i Ateny. O demokracji bezpośredniej w Polsce*, Warszawa 1996.
- Szczegóła L., *Bierność obywateli. Apatia polityczna w teorii demokratycznej partycypacji*, Warszawa 2013.
- Sztumski J., *Elity: ich miejsce i rola w społeczeństwie*, Katowice 2007.
- Szymczyński T. R., *Horyzonty sporu wokół istoty zjawiska deficytu demokratycznego w Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.
- Taber Ch. S., *Przetwarzanie informacji a opinia publiczna*, w: *Psychologia polityczna*, red. D. O. Sears, L. Huddy, R. Jervis, Kraków 2008.
- The future of representative democracy*, red. S. Alonso, J. Keane, W. Merkel, Cambridge 2011.
- Tilly Ch., *Demokracja*, Warszawa 2008.
- Tinder G., *Myślenie polityczne. Odwieczne pytania*, Warszawa 1995.
- Tkaczyk E., *Realizacja prawa inicjatywy ustawodawczej w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2014.
- Toffler A., *Trzecia fala*, Warszawa 1986.
- Toffler A., *Zmiana władzy. Wiedza, bogactwo i przemoc u progu XXI stulecia*, Poznań 2003.
- Tormey S., *The End of Representative Politics*, Cambridge–Malden 2015.
- Transformacja systemowa w Polsce. Wybrane problemy*, red. Z. Blok, Poznań–Toruń 1993.
- Ujazdowski K. M., *Polityka ambitna. Wybór publicystyki 1990–2013*, Kraków 2014.
- Ulicka G., *Demokracje zachodnie. Zasady, wartości, wizje*, Warszawa 1992.
- Uziębło P., *Demokracja bezpośrednia i semibepośrednia*, w: *Demokracja w XXI wieku*, red. M. Szyszkowska, Warszawa 2009.
- Uziębło P., *Demokracja partycypacyjna. Wprowadzenie*, Gdańsk 2009.
- Uziębło P., *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Warszawa 2006.

- Uziębło P., *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 roku z komentarzem*, Warszawa 2008.
- Vatter A., *Demokracja bezpośrednia w Szwajcarii: historia, debaty i skutki*, w: *Demokracja bezpośrednia. Szwajcarska demokracja modelem dla XXI wieku?*, red. M. Góra, K. Koźbiał, Warszawa 2011.
- Wasik Z., *Referendum jako forma uspołecznienia procesu ustawodawczego*, w: *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, red. A. Pułło, Gdańsk 1993.
- Wąsowicz M., *Historia ustroju państw Zachodu. Zarys wykładu*, Warszawa 1998.
- Wróbel P. J., *Rebuilding Democracy in Poland, 1989–2004*, w: *The Origins of Modern Polish Democracy*, red. M. B. B. Biskupski, J. S. Pula, P. J. Wróbel, Athens 2010.
- Załuski W., *Proces podejmowania decyzji wyborczych w świetle psychologii kognitywnej i neuronauki*, w: *Praktyka realizacji biernego prawa wyborczego w Polsce. Źródła regulacji, wykładnia przepisów prawa i efekty ich stosowania w świetle ustawy Kodeks wyborczy*, red. M. Mączyński, Warszawa 2015.
- Zawadzka B., *Model przedstawicielstwa socjalistycznego. Studium porównawcze z teorii reprezentacji*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1980.
- Zieliński J., *Systemy konstytucyjne Lotwy, Estonii i Litwy*, Warszawa 2000.
- Zieliński M., *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej*, w: *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/51986> (10.08.2016).
- Żuber E., *Województwo Środkowopomorskie. Dlaczego być powinno?*, cz. I: *Przestanki historyczne i społeczne, ekonomiczne i prawne*, Koszalin 2010.
- Zubik M., *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.
- Zwierzchowski K., *Amerykańskie instytucje demokracji bezpośredniej*, Białystok 2005.
- Zyborowicz S., *Demokracja bezpośrednia. Uwarunkowania i perspektywy w Europie Środkowo-Wschodniej*, w: *Czy kryzys demokracji w Europie?*, red. M. Żyromski, Mosina 1995.
- Żyromski M., *Demokracja ateńska jako demokracja dla elity*, w: *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, red. M. Marczevska-Rytko, Lublin 2010.
- Żyromski M., *Gaetano Mosca o kryzysie demokracji w Europie*, w: *Czy kryzys demokracji w Europie?*, red. M. Żyromski, Mosina 1995.
- Żyromski M., *Gaetano Mosca: twórca socjologicznej teorii elity*, Poznań 1996.
- Żyromski M., *Teorie elit a systemy polityczne*, Poznań 2007.

III. ARTYKUŁY NAUKOWE

- Antoszewski A., *Normatywne i empiryczne teorie demokracji*, „Politeja. Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2015, nr 4.
- Bednarz H., *The Development of Direct Democracy Mechanisms in Poland*, „C2D Working Paper Series” 44/2013.
- Bednarz H., *Zastosowanie inicjatywy ludowej w Konfederacji Szwajcarskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 1.
- Bień-Kacała A., *Zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych. Wybrane problemy*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2008, t. 4.
- Błok Z., *Grzechy główne demokracji*, „Chorzowskie Studia Polityczne” 2011, nr 4.
- Chybalski P., *Opinia prawna w sprawie wykładni niektórych przepisów ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2012, nr 1.

- 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” 2013, nr 3.
- Czarny P., *Opinia prawna w sprawie interpretacji art. 14 ust. 2 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2012, nr 3.
- Czarny P., *W sprawie niektórych aspektów zastosowania zasady dyskontynuacji*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 1.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Referendum i inicjatywa ludowa w systemie politycznym Konfederacji Szwajcarskiej*, „Studia Prawnicze” 1989, z. 2–3.
- Daniluk A., *Inicjatywa ludowa na przykładzie wybranych państw europejskich*, „Przegląd Europejski” 2013, nr 2.
- Dobrowolski M., *O pojęciu „ustawa” w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 2.
- Garlicki L., *Opinia w sprawie skutków zakończenia kadencji Sejmu dla postępowania ustawodawczego*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3.
- Garlicki L., *Zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych*, „Studia Iuridica” 1995, t. XXVIII.
- Grabowska S., *Inicjatywa ludowa w Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszowskie Zeszyty Naukowe „Prawo-Ekonomia” (seria prawnicza) 2001, t. XXX.
- Grzeszczak R., *Rola parlamentów narodowych w procesach integracji europejskiej w perspektywie wysiłków Unii Europejskiej w przelamywaniu zjawiska deficytu demokratycznego*, „Studia Europejskie” 2002, nr 1.
- Grzybowski K., *Referendum*, „Państwo i Prawo” 1946, nr 3.
- Jabłoński M., *Demokracja partycypacyjna w Unii Europejskiej. Rozważania na tle wprowadzenia instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4.
- Jakubiak Ł., *Instytucja recall w Kolumbii Brytyjskiej na tle wzorca amerykańskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 4.
- Jakubiak Ł., *Kantonalne zgromadzenia ludowe w Szwajcarii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2010, z. 4.
- Klaus K., *Pojęcie i źródła deficytu demokracji w Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2004, nr 2.
- Kruk M., *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2.
- Łętowska E., Grochowski M., Wiewiórowska-Domagalska A., *Wiąże, ale nie przekonuje (wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 52/13 o uboju rytualnym)*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 6.
- Łukasz D., *Parytet płci w regulacjach wybranych państw UE*, „Analizy Biura Analiz Sejmowych” 2010, nr 6.
- Mordwiłko J., Odrowąż-Sypniewski W., Szymt A., Granat M., *W sprawie dyskontynuacji prac nad obywatelskim projektem ustawy wniesionym w danej kadencji Sejmu, a nierozpatrzonem w następnej kadencji Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 1.
- Mordwiłko J., *W sprawie możliwości zastosowania podpisu elektronicznego w procesie wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez obywateli*, „Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 2002, nr 1.
- Musiał-Karg M., *The influence of ICT on modern democracy. Selected dilemmas of electronic democracy*, „Przegląd Politologiczny” 2016, nr 2.
- Mysłak E., *Instytucje demokracji bezpośredniej w szwajcarskim modelu demokracji konsensualnej*, „POLITEJA” 2012, nr 3.
- Nowotarski B., *Kryzys zasady przedstawicielstwa a odpowiedzialność władzy w demokracji. Próba konceptualizacji*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 1.

- Nowotarski B., *Mankamenty demokracji przedstawicielskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 3.
- Odrowąż-Sypniewski W., *Opinia w sprawie dopuszczalności wniesienia przez komitet inicjatywy ustawodawczej dwóch projektów ustaw*, „Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 2003, nr 4.
- Odrowąż-Sypniewski W., *Wykładnia art. 4 ust. 3 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli*, „Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 2001, nr 4.
- Piasecki A. K., *Inicjatywa obywatelska w praktyce politycznej III RP*, „Państwo i Społeczeństwo” 2010, nr 2.
- Puńło A., *W sprawie pojęcia demokracji bezpośredniej w państwie socjalistycznym*, „Państwo i Prawo” 1986, nr 12.
- Rachwał M., *Budżet partycypacyjny jako nowa forma współdecydowania o finansach lokalnych*, „Przegląd Politologiczny” 2013, nr 4.
- Rachwał M., *Inicjatywa ludowa w sprawie przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Politologiczny” 2005, nr 4.
- Rachwał M., *Instytucje demokracji bezpośredniej w dyskusji sejmowej przed uchwaleniem Konstytucji marcowej*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 6.
- Rachwał M., *Władza ludu czy elit politycznych? Próba zdefiniowania współczesnej demokracji*, „Przegląd Politologiczny” 2013, nr 1.
- Riedel R., *Deliberacja – czyli na czym polega istota demokracji deliberatywnej*, „Studia Polityczne” 2009, nr 23.
- Rost A., Zawartowski Ł., *W sprawie form demokracji bezpośredniej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1974, z. 1.
- Sarnecki P., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, t. XII.
- Skotnicki K., *Opinia prawna w sprawie uprawnień obywateli pozbawionych wolności w zakresie realizacji prawa do organizowania i udziału w zbiorce podpisów pod obywatelskim projektem ustawy*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2016, nr 1.
- Skotnicki K., *W sprawie wprowadzenia parytetu płci na listach wyborczych*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 3.
- Smith G., *The Functional Properties of the Referendum*, “European Journal of Political Research” 1976, vol. 4.
- Sokolewicz W., *Tryb dalszego postępowania z ustawą zakwestionowaną przez prezydenta w okresie między wyborami a początkiem nowej kadencji Sejmu, względnie już po zapoczątkowaniu tej kadencji*, „Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 1991, nr 3.
- Sokolewicz W., *Uwagi o konsekwencjach rozwiązania Sejmu dla niedokończonych postępowań ustawodawczych*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3.
- Stawicki R., *Zarys instytucji referendum jako formy demokracji bezpośredniej. Referendum ogólnokrajowe w Polsce*, „Opracowania Tematyczne OT-620”, Kancelaria Senatu, Warszawa 2013.
- Szepietowska B., *W sprawie wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (art. 118 ust. 2 Konstytucji)*, „Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 2000, nr 3.
- Szmyt A., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. III.
- Szmyt A., *W sprawie uprawnień przedstawiciela komitetu inicjatywy ustawodawczej obywateli*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 1.
- Szmyt A., *Zakres kontroli w trybie art. 6 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli*, „Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 2003, nr 1.
- Szymanek J., *Ludowa inicjatywa ustawodawcza (uwagi de lege lata)*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 3.
- Szymanek J., *Nowe interpretacje zasady reprezentacji politycznej*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 6.

- Uziębło P., *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 9 września 2010 roku (sygn. akt III SO 16/10)*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 4.
- Uziębło P., *Konstrukcja instytucji demokracji bezpośredniej w Konstytucji RP na tle współczesnych rozwiązań ustrojowych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, t. XII.
- Uziębło P., *Ustawa z 1999 roku o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 4.
- Wieruszewski R., Sękowska-Kozłowska K., *W sprawie wprowadzenia parytetu płci na listach wyborczych*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 3.
- Winczorek P., *Kilka uwag o polskich referendach*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, z. 2.
- Witkowska M., *Przewycięzanie kryzysu w procesie integracji europejskiej poprzez zmiany regulacji dotyczących udziału obywateli UE w podejmowaniu i realizacji decyzji*, „Przegląd Europejski” 2015, nr 1.
- Zamaćnińska B., *Wysłuchanie publiczne w polskim systemie prawnym – wybrane zagadnienia*, „Ekonomia i Zarządzanie” 2013, nr 3.

IV. ARTYKUŁY PUBLICYSTYCZNE

- Kasprzycka B., *Uboj rytualny tak, lecz bez klatek obrotowych*, „Dziennik Gazeta Prawna”, <http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/793570,uboj-rytualny-tak-lecz-bez-klatek-obrotowych.html> (05.01.2016).
- Krzyżanowska A., *Fikcja inicjatywy obywatelskiej*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 11 października 2012 roku.
- Olczyk E., *Inicjatywa czy bezradność*, „Rzeczpospolita” z 24–26 grudnia 2004 roku.
- Praczyk G., *Radny z każdego osiedla*, „Rzeczpospolita” z 20 kwietnia 2006 roku.
- Radlińska E. W., *Inicjatywa obywatelska musi zacząć działać*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 13 listopada 2012 roku.
- Stróżyk J., *Polska ma być drugą... Szwajcarią*, „Rzeczpospolita” z 20 września 2012 roku.
- Winczorek P., *Obywatele wnoszą projekt ustawy*, „Rzeczpospolita” z 23 sierpnia 1999 roku.

V. INTERNET

- 100 najbardziej wpływowych Polaków*, <http://www.wprost.pl/ar/268647/100-najbardziej-wplywowych-Polakow/> (06.03.2016).
- 11 lipca 1943. Dzień Pamięci Męczeństwa Kresowian*, http://11lipca1943.wolyn.org/index.php?option=com_content&view=article&id=3&Itemid=103 (02.06.2016).
- Cuesta V., *The Future of the European Citizen Initiative*, http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/cuesta_victor_2_en.pdf (15.01.2013).
- Dane Państwowej Komisji Wyborczej o liczbie osób posiadających czynne prawo wyborcze do Sejmu i Senatu w 2015 roku (dane z dnia 25.10.2015)*, <http://parlament2015.pkw.gov.pl/> (30.06.2016).
- Dangel T., *Wady letalne u płodów i noworodków. Opieka paliatywna jako alternatywa wobec eugenicznej aborcji, eugenicznego dzieciobójstwa i uporczywej terapii*, <http://www.hospicjum.waw.pl/phocadownload/Etyka/WadyLetalneUPlodowINoworodkow.pdf> (04.01.2016).
- Elbanowska: Ignorancja rządu doprowadziła do ruchu oporu*, <http://fakty.interia.pl/raporty/raport-szesciolatki-do-szkoly/komentarze/news-elbanowska-ignorancja-rzadu-doprowadzila-do-ruchu-oporu,nId,981320> (02.03.2016).

- Ferfecki W., *Agencja PR chce wykorzystać Sejm do reklamy*, <http://www.tvp.info/9489944/informacje/polska/agencja-pr-chce-wykorzystac-sejm-do-reklamy/> (03.06.2016).
- Ferfecki W., *Prawo do siedzenia*, <http://www.rp.pl/artykul/984166-Prawo-do-siedzenia.html#ap-2> (03.06.2016).
- Grabek A., Marczuk B., *300 kilogramów głosów przeciwko reformie*, <http://www.rp.pl/artyku-1/995230-300-kilogramow-glosow-przeciwko-reformie.html> (05.03.2016).
- Guział proponuje własny projekt ws. reprivatyzacji w stolicy, http://wyborcza.pl/1,91446,16879911,Guzial_proponuje_wlasny_projekt_ws_reprivatyzacji.html (07.06.2016).
- Jakub Płażyński: *projekty obywatelskie są kwintesencją demokracji, jednak są niewystarczająco doceniane przez rządzących*, <http://wpolityce.pl/polityka/149195-nasz-wywiad-jakub-plazyński-projekty-obywatelskie-sa-kwintesencja-demokracji-jednak-sa-niewystarczająco-doceniane-przez-rzadacych> (04.03.2016).
- Jakubowski W., *Przyczynek do analizy wyników z egzaminu maturalnego z Wiedzy o Społeczeństwie (tzw. nowa matura, konstruowana według wymagań podstawy programowej)*, www.inp.uw.edu.pl/files/20150713_Matura_z_WoS.pdf (03.01.2016).
- Jerzy Kropiwnicki nadal walczy o przywrócenie dnia wolnego w święto Trzech Króli, <http://www.dziennikpolski24.pl/artykul/2534988,jerzy-kropiwnicki-nadal-walczy-o-przywrocenie-dnia-wolnego-w-swieto-trzech-kroli,id,t.html> (02.03.2016).
- Koalicja dla Zwierząt, www.koalicja.org.pl/koalicjanci.php (07.03.2016).
- Komitet Inicjatywy Ustawodawczej Projektu Ustawy o Rodzinnych Ogrodach Działkowych, www.ocalmyogrody.pl/kim-jestesmy (03.01.2016).
- Komunikat Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej nr 29, www.nia.org.pl/news/93/1/komunikat-kiu.html (18.02.2016).
- Kostrzewski L., *Kosztowne przywileje emerytalne dla wszystkich*, <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,53600,3332028.html?nltxx=856703&nlttdt=2006-05-09-04-05> (24.02.2016).
- Kowal P., *Podpisów on-line nikt nie zmieli*, <http://www.stronapjn.pl/partia/aktualnosci/kowal-podpisow-on-line-nykt-nie-zmieli/> (10.11.2012).
- Lotos nie będzie już polski? Koalicja rządząca odrzuciła obywatelski projekt o zachowaniu przez państwo pakietu większościowego Grupy, <http://wgospodarce.pl/informacje/1960-lotos-nie-będzie-juz-polski-koalicja-rzadzaca-odrzucila-obywatelski-projekt-o-zachowaniu-przez-panstwo-pakietu-wiekszosciowego-grupy> (09.03.2016).
- „Mam przekonanie o konieczności naprawy Rzeczypospolitej”, <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wizyty-krajowe/art,44,mam-glebokie-przekonanie-o-koniecznosci-naprawy-rzeczypospolitej.html> (10.02.2016).
- Naukowcy piszą list otwarty o nieprawidłowościach wyborczych, <http://www.rp.pl/artykul/1160721-Naukowcy-pisza-list-otwarty-o-nieprawidlowosciach-wyborczych.html#ap-1> (09.01.2016).
- NORMALNE PAŃSTWO, <http://normalnepanstwo.pl/projekty/o-akcji> (13.06.2016).
- Nowa ustawa działkowa wchodzi w życie, www.ocalmyogrody.pl/nowa-ustawa-dzialkowa-wchodzi-w-zycie/#more-2127 (03.01.2016).
- Obywatelski projekt ustawy „Stop Bankowym Klauzulom Niedozwolonym”, <https://www.bankowebezprawie.pl/obywatelski-projekt-ustawy-stop-bankowym-klauzulom-niedozwolonym/> (07.06.2016).
- Obywatelski projekt ustawy o wzmocnieniu przemysłowego potencjału obronnego Rzeczypospolitej Polskiej, <http://przemyslobronny.pl/> (07.06.2016).
- Obywatelski projekt zakazu aborcji odrzucony, www.stopaborcji.pl/obywatelski-projekt-zakazu-aborcji-odrzuciony (09.01.2016).
- Oni chcą zdeprawować twoje dzieci, <http://www.stoppedofilii.pl/index.php/mozesz-je-przed-nimi-obronic/inicjatywa-ustawodawcza> (05.01.2016).

- Ostałowska L., *Porzucone przez mężów i polityków*, wyborcza.pl/1,79769,4049106.html (20.02.2016).
- Pan Prezydent podpisał ustawę*, www.fizjoterapeuci.org/stowarzyszenie/ds/ustawa (07.02.2016).
- PiS wycofało wniosek o odrzucenie projektu ws. finansowania religii*, http://wiadomosci.onet.pl/religia/pis-wycofalo-wniosek-o-odrzucenie-projektu-ws-finansowania-religii/38nrbw (10.02.2016).
- Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich skierowane do Marszałka Sejmu RP, www.rpo.gov.pl/pliki/12042160410.pdf (12.09.2015).
- Pitera: trzeba zrezygnować z zasady dyskontynuacji prac legislacyjnych*, http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/890303.pitera-trzeba-zrezygnowac-z-zasady-dyskontynuacji-prac-legislacyjnych.html (15.09.2015).
- Piwo Pod Chmurką*, http://piwopodchmurka.pl/ (31.05.2016).
- PO zbierała podpisy za referendum. Olechowski: to były ćwiczenia*, http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/akcja-4xtak-olechowski-to-byly-cwiczenia,541792.html (07.05.2016).
- Politycy o elektronicznej inicjatywie ustawodawczej*, https://obywateledecyduja.pl/2014/05/politycy-o-elektronicznej-inicjatywie-ustawodawczej/ (17.08.2014).
- Poziom dzietności w Polsce dramatycznie niski*, www.wprost.pl/ar/523361/Najnowsze-dane-Poziom-dzietności-w-Polsce-dramatycznie-niski (04.03.2016).
- Projekt uchwały Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 14 lipca 2005 roku w sprawie stanowiska Rady Miejskiej w Łodzi dotyczącego konieczności zakończenia jeszcze w obecnej kadencji Sejmu RP prac prowadzonych nad ustawą o przekształceniu niektórych przedsiębiorstw energetycznych przewidzianych do prywatyzacji (druk nr 3558 – inicjatywa poselska) oraz ustawą o restrukturyzacji i prywatyzacji Zespołu Elektrociepłowni w Łodzi SA (druk nr 3854 – inicjatywa obywatelska), http://bip.uml.lodz.pl/_plik.php?id=5001&PHPSESSID= (22.02.2016).
- Projekt ustawy inicjatywy obywatelskiej o zmianie ustawy o Policji*, http://www.nszpp.radom.pl/projekt-inicjatywy-obywatelskiej-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-policji,text,current,1-1,,146.html (07.06.2016).
- Projekt ustawy o ustanowieniu 17 października Dniem Sprzedaży Bezpośredniej skierowany do dalszych prac w Sejmie*, http://pssb.pl/pssb/events/details,2,,190,projekt-ustawy-o-ustanowieniu-17-pazdziernika-dniem-sprzedazy-bezposredniej-skierowany-do-dalszych-prac-w-sejmie.html (06.02.2016).
- Przedszkole dla każdego dziecka*, http://www.znp.edu.pl/element/1710 (04.03.2016).
- Przewodniczący ZR, www.solidarnoskatowice.pl/pl-PL/przewodniczacy_zr.html (24.02.2016).
- Przywracamy lekcje historii do szkół*, www.przywracamyhistorie.pl (02.01.2016).
- Solidarne Społeczeństwo*, http://solidarne-spoleczenstwo.blogspot.com/ (07.06.2016).
- STOP Janosikowe – droga projektu ustawy do Sejmu*, www.stopjanosikowe.pl/stop-janosikowe-droga-projektu-ustawy-do-sejmu/ (09.03.2016).
- Stowarzyszenie „Zagrożeń”, bazy.ngo.pl/search/info.asp?id=179432 (20.02.2016).
- Stowarzyszenie Interesu Społecznego „Wieczyste”, http://wieczyste.blogspot.com/ (04.06.2016).
- Strona internetowa Sejmu RP, www.sejm.gov.pl – zakładka: Archiwum III, IV, V, VI, VII kadencji (30.06.2016).
- Szczepański: Posłowie mogą po cichu usmiercać każdy projekt obywatelski*, http://www.stopjanosikowe.pl/szczepanski-poslowie-moga-po-cichu-usmiercac-kazdy-projekt-obywatelski/ (09.03.2016).
- Wagłowski P., *Elektroniczne poparcie inicjatyw obywatelskich*, Łódź 2015, https://inspro.org.pl/eksperytyza-elektroniczne-poparcie-inicjatyw-obywatelskich/ (03.10.2015).
- „W tej chwili w Polsce można legalnie zabijać dzieci”*, http://wiadomosci.wp.pl/kat,8311,title,W-tej-chwili-w-Polsce-mozna-legalnie-zabijac-dzieci,wid,13320712,wiadomosc.html?ticaid=116992&_tictsrn=3 (05.03.2016).

- Wołodźko K., *Obywatele bez głosu*, <http://myobywatele.org/baza-wiedzy/analizy/obywatele-bez-glosu/> (30.06.2016).
- Zdrowie według Religi*, http://www.imed.pl/index.php?PAGE=telegram&TEL_CUR_ID=406&return=archives (20.02.2016).
- Zieliński M. A., *Ponad pół miliona podpisów zebrało OPZZ pod swoim projektem ustawy – związkowy pomysł na emerytury*, www.zzmar.pl/wydarzenia.php?id=40 (25.02.2016).
- Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej z dnia 11 listopada 2009 r.*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0622:FIN:PL:PDF> (08.01.2013).
- Złożono podpisy ws. święta Trzech Króli*, <http://fakty.interia.pl/polska/news-zlozono-podpisy-ws-swiatea-trzech-kroli,nId,858120> (02.03.2016).
- Zmierzch lumpeksów*, <http://lodz.naszemiasto.pl/archiwum/zmierzch-lumpeksow,350384,art,t,id,tm.html> (13.02.2016).

SPIS TABEL I WYKRESÓW

Tabela 1. Liczba projektów ustaw przedłożonych przez uprawnione podmioty w latach 1997–2015 (III–VII kadencja Sejmu)	167
Tabela 2. Funkcjonowanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce od III do VII kadencji Sejmu	171
Tabela 3. Przedmiot skutecznie wniesionych obywatelskich inicjatyw ustawodawczych ...	178
Tabela 4. Przedmiot nieskutecznych obywatelskich inicjatyw ustawodawczych	180
Wykres 1. Obywatelskie projekty ustaw na tle inicjatyw wniesionych przez pozostałe uprawnione podmioty w okresie od III do VII kadencji Sejmu	168

Załącznik 1. SKUTECZNIE ZŁOŻONE OBYWATELSKIE PROJEKTY USTAW

Lp.	Tytuł obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej	Zasadniczy cel (cele) inicjatywy	Numer druku sejmowego	Decyzja Sejmu	Stanowisko Senatu	Decyzja Prezydenta RP	Adres publikacyjny
1	2	3	4	5	6	7	8
Sejm III kadencji							
1	Projekt ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju	Zasoby naturalne (np. lasy państwowe, złoża kopalim) miały stanowić własność Skarbu Państwa i nie miały podlegać prywatyzacji oraz reprivatyzacji w naturze	1455/III kadencja	Uchwalono	Nie wniósł poprawek	Dnia 25.08.2001 Prezydent podpisał ustawę	Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, Dz. U. 2001, Nr 97, poz. 1051, z późn. zm.
2	Projekt ustawy o Fundacji Edukacji Narodowej	Ustanowienie Fundacji Edukacji Narodowej, aby wyrównać szanse edukacyjne dzieci i młodzieży	2397/III kadencja	Uchwalono	Wniosek o odrzucenie ustawy (Druk nr 3373, Sejm III kadencji). Zakończenie postępowania legislacyjnego	Nie dotyczy	Nie dotyczy
3	Projekt ustawy o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela	Centralizacja sposobu ustalania wynagrodzeń nauczycieli	2803/III kadencja	Uchwalono	Nie wniósł poprawek	Dnia 9.10.2001 Prezydent podpisał ustawę	Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela, Dz. U. 2001, Nr 128, poz. 1404, z późn. zm.
4	Projekt ustawy o zmianie ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (...)	Zmiana sposobu ustalania wysokości zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych	2804/III kadencja; 30/IV kadencja	Dyskontynuacja*	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy
5	Projekt ustawy o zakazie promowania przemocy w środkach masowego przekazu	Ochrona dzieci i młodzieży przed przemocą pokazywaną w środkach masowego przekazu	2918/III kadencja; 4/IV kadencja	Dyskontynuacja*	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy

1	2	3	4	5	6	7	8
Sejm IV kadencji							
6	Projekt ustawy o zmianie ustawy o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw oraz ustawy o odpadach	Przywrócenie stanu prawnego, zgodnie z którym możliwy był import odziewanej niesortowanej	579/IV kadencja	Uchwalono	Nie wnioskował poprawek	Dnia 30.08.2002 Prezydent podpisał ustawę	Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o zmianie ustawy o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. 2002, Nr 143, poz. 1196.
7	Projekt ustawy – Kodeks karny	Uchwalenie nowego (bardziej restrykcyjnego) Kodeksu karnego	775/IV kadencja; 430/V kadencja	Dyskontynuacja*	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy
8	Projekt ustawy o zmianie ustawy o zawodach pielęgniarki i położnej	Ustanowienie możliwości uzyskania uprawnień emerytalnych przez pielęgniarki i położne po 30. latach pracy; ustalenie minimalnego wynagrodzenia zasadniczego pielęgniarek i położnych	1576/IV kadencja; 197/V kadencja	Dyskontynuacja*	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy
9	Projekt ustawy o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu	Ponowne wprowadzenie do ustawodawstwa zasilków przedemerytalnego; podniesienie wysokości świadczeń przedemerytalnych	1768/IV kadencja	Uchwalono	Wniosek poprawki (decyzja Sejmu: przyjęto poprawki)	Dnia 21.05.2004 Prezydent podpisał ustawę	Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych, Dz. U. 2004, Nr 120, poz. 1252, z późn. zm.
10	Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne, ustawy o izbach aptekarskich (...)	Wśród propozycji znalazł się postulat, aby zarezerwować możliwość prowadzenia aptek tylko dla aptekarzy	2088/IV kadencja	Uchwalono	Wniosek poprawki (decyzja Sejmu: przyjęto część poprawek)	Dnia 27.04.2004 Prezydent podpisał ustawę	Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne, ustawy o zawodzie lekarza (...), Dz. U. 2004, Nr 92, poz. 882.
11	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa	Utworzenie województwa środkowopomorskiego	2491/IV kadencja; 174, 174-A/V kadencja	Dyskontynuacja*	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy

1	2	3	4	5	6	7	8
12	Projekt ustawy Fundusz Alimentacyjny	Powołanie funduszu alimentacyjnego będącego w dyspozycji gminy	3392/IV kadencja; 176/V kadencja	Uchwalono	Nie wniośł poprawek	Dnia 5.10.2007 Prezydent podpisał ustawę	Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, Dz. U. 2007, Nr 192, poz. 1378, z późn. zm.
13	Projekt ustawy o finansowaniu świadczeń opieki zdrowotnej	Propozycja zespołu prof. Z. Religi w zakresie zreformowania systemu ochrony zdrowia	3550/IV kadencja; 177/V kadencja	Dyskontynuacja*	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy
14	Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług	Przywrócenie 7% stawki VAT na odzież dziecięcą	3764/IV kadencja; 198/V kadencja	Dyskontynuacja*	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy
15	Projekt ustawy o restrukturyzacji i prywatyzacji Zespołu Elektrociepłowni w Łodzi S.A.	Zapewnienie warunków konkurencji i realizacji zadań własnych gmin w zakresie zaopatrzenia w energię ciepłą	3854/IV kadencja; 199/V kadencja	Dyskontynuacja*	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy
16	Projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach uprawnień do wcześniejszej emerytalnej renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	Zachowanie przez górników uprawnień do wcześniejszej emerytalnej renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	3864/IV kadencja	Uchwalono	Nie wniośł poprawek	Dnia 17.08.2005 Prezydent podpisał ustawę	Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy – Karta Nauczyciela, Dz. U. 2005, Nr 167, poz. 1397, z późn. zm.
Sejm V kadencji							
17	Projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw	Ustanowienie prawa do wcześniejszej emerytury dla ubezpieczonych zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze	691/V kadencja; 150/VI kadencja	Dyskontynuacja*	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy

1	2	3	4	Sejm VI kadencji		6	7	8
18	Projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświat oraz ustawy o docho- dach jednostek samorzą- du terytorialnego	Obniżenie wieku odbywania obowiązków ustawowych, przedшкольного (do 5 lat) i szkolnego (do 6 lat); obję- cie prowadzenia przedszkoli częścią oświatową subwencji ogólnej z budżetu państwa	605/VI ka- dencja	Uchwalono	Wnioś poprawki (de- cyzja Sejmu: przyjęto poprawki)	Wniosek o ponowne rozpatrzenie (decyzja Sej- mu: ustawa uchwalona ponow- nie). Dnia 26.03.2009 Prezydent podpisał ustawę	Ustawa z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie nie- których innych ustaw, Dz. U. 2009, Nr 56, poz. 458, z późn. zm.	
19	Projekt ustawy o przy- wróceniu Święta Trzech Króli	Ustanowienie Święta Trzech Króli jako dnia wolnego od pracy	826/VI ka- dencja	Dnia 17.10.2008 odrzucono pro- jekt ustawy w I czytaniu	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	
20	Projekt ustawy o zmianie ustawy o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgo- wych przejazdów środka- mi publicznego transpor- tu zbiorowego	Zwiększenie wymiaru ulg ustawowych (do 49%) dla uczniów i studentów na przejazdy środkami publicz- nego transportu kolejowego i autobusowego	1892/VI ka- dencja; 18/VII kadencja	Dnia 2.03.2012 odrzucono pro- jekt ustawy w (ponownym) I czytaniu	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	
21	Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku docho- dowym od osób fizycz- nych	Stworzenie motywacji (w po- staci ulgi podatkowej) do korzystania z dodatkowych zabezpieczeń emerytalnych	2000/VI ka- dencja; 25/VII kadencja	Dnia 5.02.2014 projekt został wycofany na mocy decyzji Ko- mitetu Inicjatywy Ustawodawczej	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	
22	Projekt ustawy o przy- wróceniu dnia wolnego od pracy w Święto Trzech Króli	Ustanowienie Święta Trzech Króli jako dnia wolnego od pracy	2063/VI kadencja	Dnia 1.07.2009 odrzucono pro- jekt ustawy w I czytaniu	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	

1	2	3	4	5	6	7	8
29	Projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody	Zmiana procedury utworzenia parku narodowego; zmiana trybu odwołania dyrektora parku narodowego	3727/VI kadencja; 23/VII kadencja	Dyskontynuacja*	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy
30	Projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży oraz niektórych innych ustaw	Likwidacja tzw. wyjątków aborcyjnych (wprowadzenie całkowitego zakazu aborcji)	4222/VI kadencja	Dnia 31.08.2011 odrzucono projekt ustawy w II czytaniu**	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy
31	Projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty i ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw	Zniesienie obowiązku szkolnego sześciolatków; zniesienie obowiązku przedszkolnego pięcioletków; objęcie edukacji przedszkolnej subwencją oświatową	4588/VI kadencja; 27/VII kadencja	Dnia 29.08.2014 odrzucono projekt ustawy w II czytaniu**	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy
32	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 10 października 2002 roku o minimalnym wynagrodzeniu za pracę	Stopniowe podwyższanie minimalnego wynagrodzenia za pracę do wysokości 50% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej	4614/VI kadencja; 28/VII kadencja	Dyskontynuacja*	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy
33	Projekt ustawy o ochronie zwierząt	Ustanowienie przepisów regulujących postępowanie ze zwierzętami kregowymi; uchylenie mocy obowiązującej ustawy z 1997 r. o ochronie zwierząt	4616/VI kadencja; 26/VII kadencja	Dyskontynuacja*	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy
34	Projekt ustawy o zachowaniu Państwa Polskie większościowego pakietu akcji Grupy Lotos S.A.	Nalożenie na Skarb Państwa obowiązku zachowania większościowego pakietu akcji Grupy Lotos S.A.; zbycie akcji z naruszeniem przedmiotowej regulacji byłoby nieważne z mocy prawa	4634/VI kadencja; 24/VII kadencja	Dnia 25.01.2013 odrzucono projekt ustawy w II czytaniu**	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy

1	2	3	4	5	6	7	8
35	Projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego	Zmniejszenie wysokości wpłat tzw. „janosikowego”; zmiana zasad rozdziału środków z „janosikowego”	4639/VII kadencja; 19/VII kadencja	Dyskontynuacja*	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy
Sejm VII kadencji							
36	Projekt ustawy o określonych sądach sądów powszechnych oraz zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych	Przeniesienie przepisów regulujących okręgi sądowe z sądach powszechnych z poziomu przepisów rangi ustawy (przywrócenie struktury sądownictwa sprzed reformy J. Gowina)	804/VII kadencja	Uchwalono	Wnioś o odrzucenie ustawy (decyzja Sejmu: odrzucono uchwałę Senatu)	Wniosek o ponowne rozpatrzenie (decyzja Sejmu: ustawa nieuchwalona ponownie)	Nie dotyczy
37	Projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego	Częściowe wyrównanie ubytków w dochodach jednostek samorządu terytorialnego, które wynikały z wprowadzenia w l. 2005–2011 wielu zmian w ustawach	848/VII kadencja; 24/VIII kadencja	Projekt przekazany do Sejmu VIII kadencji***	–	–	–
38	Projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty	Zwiększenie liczby lekcji historii w szkołach ponadgimnazjalnych (z 60 do 180 w cyklu nauczania na poziomie podstawowym)	895/VII kadencja	Dnia 14.12.2012 odrzucono projekt ustawy w I czytaniu	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy
39	Projekt ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych	Wprowadzenie (w następstwie orzeczenia TK) nowych rozwiązań w zakresie organizacji ogrodnictwa działkowego w Polsce	1204/VII kadencja	Uchwalono	Wnioś poprawki (decyzja Sejmu: przyjęto poprawki)	Dnia 18.12.2013 Prezydent podpisał ustawę	Ustawa z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych, Dz. U. 2014, poz. 40, z późn. zm.
40	Projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży	Uchylenie dopuszczalności aborcji eugenicznej	1654/VII kadencja	Dnia 27.09.2013 odrzucono projekt ustawy w I czytaniu	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy

1	2	3	4	5	6	7	8
41	Projekt ustawy o zmianie ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych, oraz ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty	Zmiana sposobu ustalania poziomu refundacji leków	2088/VII kadencja; 25/VIII kadencja	Projekt przekazany do Sejmu VIII kadencji:**	-	-	-
42	Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy	Wprowadzenie zakazu pracy w placówkach handlowych w niedziele i święta	2113/VII kadencja	Dnia 21.03.2014 odrzucono projekt ustawy w I czytaniu	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy
43	Projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt	Przywrócenie w Polsce możliwości wykonywania uboju rytualnego; ustanowienie zakazu stosowania podczas uboju bydła tzw. klatek obrotowych	2349/VII kadencja; 26/VIII kadencja	Dnia 2.12.2015 projekt został wycofany na mocy decyzji Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy
44	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks karny	Wzmocnienie ochrony prawnej dzieci i młodzieży przed molestowaniem seksualnym i demoralizacją	2654/VII kadencja	Dnia 12.09.2014 odrzucono projekt ustawy w I czytaniu	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy
45	Projekt ustawy o zmianie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, a także niektórych innych ustaw	Nadanie społeczności Ślązaków statusu mniejszości etnicznej	2699/VII kadencja; 27/VIII kadencja	Projekt przekazany do Sejmu VIII kadencji:**	-	-	-
46	Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw	Doprecyzowanie przepisów odnoszących się do budownictwa na obszarze rodzinnych ogrodów działkowych (spracowanie terminu „altana działkowa”)	2953/VII kadencja	Uchwalono	Wniósł poprawkę (decyzja Sejmu: przyjęta (poprawka))	Dnia 2.04.2015 Prezydent podpisał ustawę	Ustawa z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2015, poz. 528

1	2	3	4	5	6	7	8
47	Projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw	Zniesienie obowiązku szkolnego sześciolatków; zniesienie obowiązku przedszkolnego pięciolatków; większe upodmiotowienie rodziców w zakresie kształtu systemu edukacji	3177/VII kadencja	Dnia 5.03.2015 odrzucono projekt ustawy w I czytaniu	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy
48	Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw	Zwiększenie społecznej kontroli nad procedurą wyborczą; zminimalizowanie prawdopodobieństwa wystąpienia nieprawidłowości podczas przeprowadzania wyborów	3248/VII kadencja	Dnia 27.05.2015 odrzucono projekt ustawy w I czytaniu	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy
49	Projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży oraz niektórych innych ustaw	Wprowadzenie całkowitego zakazu aborcji; zmiana zasad uczestnictwa w zajęciach szkolnych z przedmiotu <i>wiedza o życiu seksualnym człowieka</i>	3806/VII kadencja	Dnia 11.09.2015 odrzucono projekt ustawy w I czytaniu	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy
50	Projekt ustawy o ustanowieniu 17 października Dniem Sprzedaży Bezpośredniej	Ustanowienie 17 października Dniem Sprzedaży Bezpośredniej	3812/VII kadencja; 28/VIII kadencja	Projekt przekazany do Sejmu VIII kadencji***	–	–	–
51	Projekt ustawy o zawodzie fizjoterapeuty	Określenie zasad uzyskiwania uprawnień i wykonywania zawodu fizjoterapeuty; utworzenie samorządu zawodowego fizjoterapeutów	3813/VII kadencja; 29/VIII kadencja	Projekt przekazany do Sejmu VIII kadencji***	–	–	–
52	Projekt ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, ABW, AW, dla pozostałych służb mundurowych	Włączenie funkcjonariuszy Służby Celnej do systemu emerytalnego właściwego dla pozostałych służb mundurowych	3985/VII kadencja; 30/VIII kadencja	Projekt przekazany do Sejmu VIII kadencji***	–	–	–

1	2	3	4	5	6	7	8
	BOR, PSP i SW oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw						
53	Projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty	Zmiana sposobu organizacji nauki religii w szkołach publicznych (m.in. ustanowienie zakazu finansowania nauki religii ze środków publicznych)	48/VIII kadencja	Projekt przekazany do Sejmu VIII kadencji:**	-	-	-

* Dyskontynuacja – oznacza, iż obywatelski projekt ustawy nie został przyjęty/odrzucony w trakcie dwóch kolejnych kadencji przez Sejm, w efekcie czego została wobec niego zastosowana zasada dyskontynuacji prac parlamentu (szerzej przedmiotową zasadę omówiono w rozdziale II niniejszej publikacji).

** „Podczas drugiego czytania następuje przedstawienie posłom sprawozdania komisji o projekcie ustawy, a następnie przeprowadzana jest debata, podczas której mogą być zgłoszone poprawki i wnioski odnoszące się do rozwiązań zaproponowanych w treści rozpatrywanego projektu ustawy. (...) Do tak zarysowanej konstrukcji drugiego czytania projektu ustawy wprowadzono (...) pewne modyfikacje nowelizacją regulaminu sejmowego z dnia 14 lutego 2002 r. Nowe rozwiązania regulaminowe umożliwiają zwłaszcza szybsze zakończenie postępowania ustawodawczego, jeżeli w sprawozdaniu komisji o projekcie ustawy zostanie przedstawiony wniosek o odrzucenie tego projektu. Wcześniej taki wniosek komisji mógł być poddany pod głosowanie dopiero podczas trzeciego czytania, gdyż w drugim czytaniu nie przewidziano głosowania w tej sprawie. Obecnie przewiduje się zaś, że w wypadku sformułowania w treści sprawozdania komisji wniosku o odrzucenie projektu ustawy, sprawozdanie to przedstawiane jest na posiedzeniu Sejmu, a następnie przeprowadza się debatę nad tym wnioskiem, ale bez prawa zgłaszania poprawek i wniosków do projektu ustawy. Jeżeli Sejm odrzuci wniosek zgłoszony w sprawozdaniu komisji, projekt ustawy kierowany jest w celu ponownego jego rozpatrzenia do tych samych komisji, które rozpatrywały go poprzednio. Kiedy jednak Sejm przyjmie wniosek komisji, będzie to oznaczało odrzucenie projektu ustawy przez izbę już podczas drugiego czytania”; cyt. za: S. Bożyk, *Tryb ustawodawczy w Sejmie RP i w parlamentach państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, s. 72–73.

*** W przypadku 7 projektów ustaw, które zostały złożone podczas VII kadencji Sejmu i przekazane do Sejmu VIII kadencji 3 kolumny (stanowisko Senatu, decyzja Prezydenta RP, adres publikacyjny) nie zostały wypełnione, gdyż w niniejszej publikacji został uwzględniony stan na 30 czerwca 2016 roku, natomiast proces ustawodawczy wobec przedmiotowych projektów może trwać do zakończenia VIII kadencji Sejmu (planowo są to lata 2015–2019).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: 1) danych zamieszczonych na stronie internetowej Sejmu RP, www.sejm.gov.pl – zakładka: Archiwum III, IV, V, VI, VII kadencji (28–30.06.2016); 2) materiałów udostępnionych w Kancelarii Sejmu RP; 3) materiałów udostępnionych w Archiwum Sejmu RP.

Załącznik 2. NIESKUTEczne OBYWATELSKIE INICJATYWY USTAWODAWCZE

l.p.	Tytuł obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej	Zasadniczy cel (cele) inicjatywy	Data wpływu zawiadomienia o utworzeniu komitetu	Decyzja Marszałka Sejmu (MS) o przyjęciu (odmowie przyjęcia) zawiadomienia	Ostateczny rezultat inicjatywy
1	2	3	4	5	6
Sejm III kadencji					
1.	Projekt ustawy o zatrudnianiu oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych	Przeprowadzenie gruntownej reformy systemu orzekania o niepełnosprawności; wprowadzenie rozwiązań aktywizujących zawodowo osoby niepełnosprawne	4.01.2000	Postanowienie MS o przyjęciu zawiadomienia po usunięciu przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Postanowienie MS o odmowie nadania biegu projektowi ustawy
2.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym i ustawy o zakładach opieki zdrowotnej	Stopniowe podwyższanie składki na ubezpieczenie zdrowotne; wprowadzenie dla pracowników zatrudnionych w zawodach medycznych gwarancji minimalnych wynagrodzeń	11.02.2000	Postanowienie MS o odmowie przyjęcia zawiadomienia z powodu nieusunięcia przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Nie dotyczy
3.	Projekt ustawy o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie paliwa rolniczego	Ustanowienie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie paliwa rolniczego (zapropionowany limit – 80 litrów oleju napędowego na hektar użytków rolnych)	24.02.2000	Postanowienie MS o przyjęciu zawiadomienia po usunięciu przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Postanowienie MS o odmowie nadania biegu projektowi ustawy
4.	Projekt ustawy o zatrudnianiu oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych	Przeprowadzenie gruntownej reformy systemu orzekania o niepełnosprawności; wprowadzenie rozwiązań aktywizujących zawodowo osoby niepełnosprawne	14.06.2000	Postanowienie MS o przyjęciu zawiadomienia po usunięciu przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Nie wniesiono projektu ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów obywateli
5.	Projekt ustawy o amnestii i abolicji	Umożliwienie sprawcom przestępstw nieumyślnych udziału w życiu społecznym i gospodarczym	6.10.2000	Postanowienie MS o odmowie przyjęcia zawiadomienia z powodu nieusunięcia przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Nie dotyczy
6.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 28 maja 1993 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej	Likwidacja ogólnopolskich list kandydatów na posłów do Sejmu RP; dostosowanie wielomandatowych okręgów wyborczych do obowiązującego od 1 stycznia 1999 roku podziału administracyjnego państwa	13.11.2000	Postanowienie MS o przyjęciu zawiadomienia	Nie wniesiono projektu ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów obywateli

1	2	3	4	5	6
7.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubiegopieczonych Społecznych	Zmiana zasad przeprowadzania corocznej waloryzacji emerytur i rent	27.12.2000	Komitet został rozwiązany przed wydaniem postanowienia przez MS	Nie dotyczy
8.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubiegopieczonych Społecznych	Zmiana zasad przeprowadzania corocznej waloryzacji emerytur i rent	15.01.2001	Postanowienie MS o przyjęciu zawiadomienia po usunięciu przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Nie wniesiono projektu ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów obywateli
9.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowanym funduszu świadczeń społecznych	Zmiana zasad realizacji bonów towarowych	3.04.2001	Postanowienie MS o odmowie przyjęcia zawiadomienia z powodu nieusunięcia przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Nie dotyczy
Sejm IV kadencji					
10.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw	Wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych (system większości względnej) w wyborach samorządowych wszystkich szczebli	20.12.2001	Postanowienie MS o przyjęciu zawiadomienia po usunięciu przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Nie wniesiono projektu ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów obywateli
11.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego oraz o zmianie innych ustaw	Ustanowienie ulgi 49% przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego dla dzieci i młodzieży szkolnej, jak również studentów do ukończenia 26 roku życia; zobowiązanie posłów i senatorów do ponoszenia częściowej odpowiedzialności za przejazdy środkami publicznego transportu zbiorowego	1.02.2002	Postanowienie MS o przyjęciu zawiadomienia po usunięciu przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Nie wniesiono projektu ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów obywateli
12.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy	Usprawnienie ustroju Warszawy przy zachowaniu gmin warszawskich	11.02.2002	Postanowienie MS o przyjęciu zawiadomienia po usunięciu przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Nie wniesiono projektu ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów obywateli

1	2	3	4	5	6
13.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego	Pełne urnikowanie czynszu po 2004 roku przy zachowaniu maksymalnej ochrony najuboższych lokatorów	1.03.2002	Postanowienie MS o przyjęciu za- wiadomienia po usunięciu przez komitet braków formalnych zawi- domienia	Nie wniesiono pro- jektu ustawy wraz z załączonym wyka- zem podpisów oby- wateli
14.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy	Usprawnienie ustroju Warszawy przy za- chowaniu gmin warszawskich	12.03.2002	Postanowienie MS o przyjęciu za- wiadomienia po usunięciu przez komitet braków formalnych zawi- domienia	Nie wniesiono projek- tu ustawy wraz z za- łączonym wykazem podpisów obywateli
15.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi	Wprowadzenie ułatwień dla przedsiębiorców i organów wydających zezwolenia na sprze- daz alkoholu (m.in. poprzez zmianę przepisów nasuwających wątpliwości interpretacyjne)	25.04.2002	Postanowienie MS o odmowie przyjęcia zawiadomienia z powodu nieusunięcia przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Nie dotyczy
16.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i prze- ciwdziałaniu alkoholizmowi	Wprowadzenie ułatwień dla przedsiębiorców i organów wydających zezwolenia na sprze- daz alkoholu (m.in. poprzez zmianę przepisów nasuwających wątpliwości interpretacyjne)	13.06.2002	Postanowienie MS o przyjęciu za- wiadomienia po usunięciu przez komitet braków formalnych zawi- domienia	Nie wniesiono projek- tu ustawy wraz z za- łączonym wykazem podpisów obywateli
17.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 6 lutego 1997 r. o powszech- nym ubezpieczeniu zdrowotnym oraz niektórych innych ustaw	Zwiększenie wysokości środków finanso- wych przeznaczanych na świadczenia zdro- wotne; zmiana sposobu zorganizowania świadczeń zdrowotnych	25.09.2002	Postanowienie MS o przyjęciu za- wiadomienia po usunięciu przez komitet braków formalnych zawi- domienia	Postanowienie MS o odmowie nadania biegu projektowi ustawy
18.	Projekt ustawy o obrocie nieru- chomościami rolnymi	Ochrona nieruchomości rolnych przed ich niewłaściwym wykorzystaniem, spekulac- ją, a także wyprzedają za bezcen zarówno w obrocie krajowym jak również zagra- nicznym; wprowadzenie nowych regulacji prawnych dotyczących norm obszarowych gospodarstw rolnych	10.10.2002	Postanowienie MS o przyjęciu za- wiadomienia po usunięciu przez komitet braków formalnych zawi- domienia	Nie wniesiono pro- jektu ustawy wraz z załączonym wyka- zem podpisów oby- wateli
19.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrud- nieniu i przeciwdziałaniu bezrobo- tciu oraz ustawy o zamówieniach publicznych	Efektowne wykorzystanie środków bu- dżetowych przeznaczonych na zwalczanie bezrobocia poprzez stopniowe ograniczanie zasilków na rzecz refundacji zatrudnienia beztrobotnych	24.10.2002	Postanowienie MS o przyjęciu za- wiadomienia	Nie wniesiono pro- jektu ustawy wraz z załączonym wyka- zem podpisów oby- wateli

1	2	3	4	5	6
20.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	Zachowanie prawa do wcześniejszych emerytur górniczych	27.05.2003	Postanowienie MS o przyjęciu zawiadomienia po usunięciu przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Postanowienie MS o odmowie nadania biegu projektowi ustawy
21.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa	Zwiększenie bezpieczeństwa obrotu gospodarczego; doprecyzowanie przepisów Ordynacji podatkowej (m.in. w zakresie zdefiniowania terminu „działalność gospodarcza”)	22.07.2003	Postanowienie MS o przyjęciu zawiadomienia po usunięciu przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Nie wniesiono projektu ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów obywateli
22.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o pośrednictwie ubezpieczeniowym	Zmiana warunków uzyskiwania statusu agenta ubezpieczeniowego	28.08.2003	Postanowienie MS o przyjęciu zawiadomienia po usunięciu przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Nie wniesiono projektu ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów obywateli
23.	Projekt ustawy o ustanowieniu dnia 30 maja Dniem Rodzicielstwa Zastępczego	Ustanowienie dnia 30 maja Dniem Rodzicielstwa Zastępczego, aby zwiększyć świadomość społeczną w przedmiotowym zakresie, co w efekcie miało przyczynić się do wzrostu liczby kandydatów na rodziców zastępczych	15.09.2003	Postanowienie MS o odmowie przyjęcia zawiadomienia z powodu nieusunięcia przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Nie dotyczy
24.	Projekt ustawy o Rzeczniku Pacjenta	Powołanie urzędu Rzecznika Pacjenta działającego w dwóch zasadniczych obszarach: udzielanie pomocy osobom korzystającym z opieki medycznej, monitorowanie funkcjonowania systemu ochrony zdrowia i przestrzegania praw pacjenta	10.10.2003	Postanowienie MS o przyjęciu zawiadomienia po usunięciu przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Nie wniesiono projektu ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów obywateli
25.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej	Przywrócenie w treści ustawy preambuły; ustanowienie dnia 2 maja Dniem Flagi Rzeczypospolitej Polskiej	7.11.2003	Postanowienie MS o przyjęciu zawiadomienia po usunięciu przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Nie wniesiono projektu ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów obywateli
26.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym oraz na rzecz uchwalenia ustawy o podatku od towarów i usług	Umożliwienie taksówkarzom prowadzenia ewidencji obrotu i kwot podatku należnego nie tylko przy użyciu kas rejestrujących, lecz także przy użyciu taksometrów z rejestratorami pamięci	13.11.2003	Postanowienie MS o odmowie przyjęcia zawiadomienia z powodu nieusunięcia przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Nie dotyczy

1	2	3	4	5	6
27.	Projekt ustawy o podatku od towarów i usług	Umożliwienie taksówkarzom prowadzenia ewidencji obrotu i kwot podatku należnego nie tylko przy użyciu kas rejestrujących, lecz także przy użyciu taksometrów z rejestratorami pamięci	16.12.2003	Postanowienie MS o przyjęciu zawiadomienia po usunięciu przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Nie wniesiono projektu ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów oby-wateli
28.	Projekt ustawy o wielkopowierzchniowych obiektach handlowych	Ograniczenie tempa powstawania obiektów wielkopowierzchniowych; wprowadzenie opłat od obiektów wielkopowierzchniowych; koncesjonowanie handlu wielkopowierzchniowego w niedziele i dni ustawowo wolne od pracy	13.01.2004	Postanowienie MS o przyjęciu zawiadomienia po usunięciu przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Nie wniesiono projektu ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów oby-wateli
29.	Projekt ustawy o likwidacji bezrobocia i naprawie finansów publicznych	Likwidacja fiskalnych przyczyn bezrobocia w Polsce; zmiana zasad finansowania sektora publicznego; uporządkowanie i ulepszenie polskiego systemu podatkowego	17.02.2004	Postanowienie MS o przyjęciu zawiadomienia	Nie wniesiono projektu ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów oby-wateli
30.	Projekt ustawy Przepisy ogólne prawa administracyjnego	Ustanowienie części ogólnej prawa administracyjnego określającej m.in. zasady jego stosowania	26.03.2004	Postanowienie MS o przyjęciu przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Nie wniesiono projektu ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów oby-wateli
31.	Projekt ustawy o restrukturyzacji i prywatyzacji Zespołu Elektrociepłowni w Łodzi S.A.	Zapewnienie warunków konkurencji i realizacji zadań własnych gmin w zakresie zaopatrzenia w energię ciepłą	29.03.2004	Postanowienie MS o przyjęciu zawiadomienia po usunięciu przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Nie wniesiono projektu ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów oby-wateli
32.	Projekt ustawy o świadczeniach z gminnego funduszu alimentacyjnego	Powołanie funduszu alimentacyjnego będącego w dyspozycji gminy	22.04.2004	Postanowienie MS o odmowie przyjęcia zawiadomienia z powodu nieusunięcia przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Nie dotyczy
33.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług	Przywrócenie 7% stawki VAT na odzież dziecięcą	25.05.2004	Postanowienie MS o odmowie przyjęcia zawiadomienia z powodu nieusunięcia przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Nie dotyczy

1	2	3	4	5	6
34.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	Zachowanie prawa do wcześniejszych emerytur górniczych	19.11.2004	Postanowienie MS o odmowie przyjęcia zawiadomienia z powodu nieusunięcia przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Nie dotyczy
35.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	Przywrócenie corocznej waloryzacji emerytur i rent	17.01.2005	Postanowienie MS o przyjęciu zawiadomienia po usunięciu przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Nie wniesiono projektu ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów obywateli
36.	Komitet „O przywrócenie paragrafów z ustaw z lat 1974, 1975 o traktowaniu wszystkich Więźniów z Hitlerowskich Więzień i Obozów Koncentracyjnych jako Inwalidów Wojennych”. Komitet nie załączył do zawiadomienia projektu ustawy	Przywrócenie wszystkim osobom, które przebywały w Hitlerowskich Więzieniach i Obozach Koncentracyjnych statusu Inwalidy Wojennego (w miejsce wprowadzonego podziału na „inwalidów wojennych” i „osoby represjonowane przez III Rzeszę”)	4.03.2005	Postanowienie MS o odmowie przyjęcia zawiadomienia z powodu nieusunięcia przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Nie dotyczy
37.	Projekt ustawy o zasadach finansowania doskonalenia zawodowego lekarzy i lekarzy dentyistów oraz o zmianie niektórych ustaw	Umożliwienie lekarzom i lekarzom denty stom realizacji obowiązku doskonalenia zawodowego m.in. poprzez: finansowanie z budżetu państwa szkolenia specjalizacyjnego, ustanowienie płatnego 14-dniowego urlopu szkoleniowego	13.05.2005	Postanowienie MS o przyjęciu zawiadomienia po usunięciu przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Nie wniesiono projektu ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów obywateli
38.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	Przywrócenie corocznej waloryzacji emerytur i rent	13.06.2005	Postanowienie MS o przyjęciu zawiadomienia po usunięciu przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Nie wniesiono projektu ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów obywateli
39.	Projekt ustawy o statusie bezrobotnego	Określenie statusu bezrobotnego; wprowadzenie systemu świadczeń dla osób bezrobotnych	20.06.2005	Postanowienie MS o przyjęciu zawiadomienia po usunięciu przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Nie wniesiono projektu ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów obywateli

1	2	3	4	5	6
	Sejm V kadencji				
40.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz o zmianie ustawy o cenach	Ustanowienie refundacji leków antykonceptyjnych	21.03.2006	Postanowienie MS o przyjęciu zawiadomienia po usunięciu przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Nie wniesiono projektu ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów obywateli
41.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz o zmianie niektórych innych ustaw	Wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych (system większości względnej) w wyborach samorządowych wszystkich szczebli	14.04.2006	Postanowienie MS o przyjęciu zawiadomienia po usunięciu przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Nie wniesiono projektu ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów obywateli
42.	Projekt ustawy o statusie bezrobotnego	Określenie statusu bezrobotnego; wprowadzenie systemu świadczeń dla osób bezrobotnych	6.09.2006	Postanowienie MS o przyjęciu zawiadomienia	Nie wniesiono projektu ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów obywateli
43.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego	Ustanowienie ulgi 49% przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego dla dzieci i młodzieży szkolnej, jak również studentów do ukończenia 26 roku życia	24.10.2006	Postanowienie MS o przyjęciu zawiadomienia po usunięciu przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Nie wniesiono projektu ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów obywateli
	Sejm VI kadencji				
44.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o opakowaniach i odpadach opakowaniowych	Wprowadzenie zakazu stosowania w handlu detalicznym i działalności usługowej bezpłatnych opakowań handlowych (jednorazowych toreb foliowych) nieulegających biodegradacji	26.02.2008	Postanowienie MS o przyjęciu zawiadomienia po usunięciu przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Nie wniesiono projektu ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów obywateli
45.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela	Ustanowienie minimalnego poziomu wynagrodzeń nauczycieli na wyższym poziomie od dotychczasowych regulacji (podniesienie wskaźników wynagrodzeń); zmiana zasad wypłacania świadczeń urlopowych	2.04.2008	Postanowienie MS o odmowie przyjęcia zawiadomienia z powodu nieusunięcia przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Nie dotyczy

1	2	3	4	5	6
46.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych	Wprowadzenie ulgi podatkowej (w kwocie maksymalnej 12 tys. zł) związanej z długookresowym, dobrowolnym i samodzielnym gromadzeniem środków w dodatkowym funduszu emerytalnym	10.04.2008	Komitet wycofał zawiadomienie po stwierdzeniu przez MS braków formalnych zawiadomienia (z uwagi na zbyt krótki – w opinii Komitetu – termin na usunięcie braków formalnych)	Nie dotyczy
47.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych	Ustanowienie zwolnienia przedmiotowego w podatku dochodowym od osób fizycznych w przypadku emerytur – za każdy miesiąc, w którym kwota świadczenia nie przekroczyła 1800 złotych	24.04.2008	Postanowienie MS o odmowie przyjęcia zawiadomienia z powodu nieusunięcia przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Nie dotyczy
48.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemycom w rodzinie oraz niektórych innych ustaw	Wprowadzenie nowych zasad reagowania na przypadki przemycom w rodzinie (m.in. propozycja ustanowienia „nakazu opuszczenia mieszkania”, który interweniujący policjanci byłiby zobowiązani wydać sprawcy przemycom, gdyby uznali, iż może zagrażać bezpieczeństwu pokrzywdzonych)	8.09.2008	Postanowienie MS o przyjęciu zawiadomienia po usunięciu przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Nie wniesiono projektu ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów obywateli
49.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny	Penalizacja zapłodnienia ludzkiej komórki jajowej poza organizmem matki (zapłodnienie <i>in vitro</i>)	19.11.2008	Postanowienie MS o odmowie przyjęcia zawiadomienia z powodu nieusunięcia przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Nie dotyczy
50.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o opakowaniach i odpadach opakowaniowych	Wprowadzenie zakazu stosowania w handlu detalicznym i działalności usługowej beztętnych opakowań handlowych (jednorazowych torb foliowych) nieulegających biodegradacji	21.01.2009	Postanowienie MS o przyjęciu zawiadomienia po usunięciu przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Nie wniesiono projektu ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów obywateli
51.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	Zwiększenie wskaźnika waloryzacji emerytur i rent	14.05.2009	Postanowienie MS o odmowie przyjęcia zawiadomienia z powodu nieusunięcia przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Nie dotyczy
52.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora	Obniżenie uposażeń posłów, senatorów oraz posłów do Parlamentu Europejskiego (do wysokości połowy wynagrodzenia podsekretarza stanu)	20.05.2009	Postanowienie MS o odmowie przyjęcia zawiadomienia z powodu nieusunięcia przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Nie dotyczy

1	2	3	4	5	6
53.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych	Poprawa dostępu do środków do środków i świadczeń zdrowotnych z nich finansowanych dla mieszkańców „biedniejszych” województw (zmiana kryteriów przyznawania środków finansowych na świadczenia zdrowotne)	16.07.2009	Postanowienie MS o przyjęciu za- wiadomienia po usunięciu przez komitet braków formalnych zawi- domienia	Nie wniesiono pro- jektu ustawy wraz z załączonym wyka- zem podpisów oby- wateli
54.	Projekt ustawy o wprowadzeniu obowiązkowej nauki gry w szachy do szkół	Ustanowienie obowiązku nauki gry w sza- chy w szkołach podstawowych (kształcenie i doskonalenie podstaw logicznego myśle- nia)	14.09.2009	Postanowienie MS o przyjęciu za- wiadomienia po usunięciu przez komitet braków formalnych zawi- domienia	Nie wniesiono projek- tu ustawy wraz z za- łączonym wykazem podpisów obywateli
55.	Projekt ustawy o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektó- rych innych ustaw	Zwiększenie ochrony społeczeństwa i pra- worządności przed negatywnymi skutkami hazardu m.in. poprzez wprowadzenie za- kazu organizowania gier w sieci Internet i uczestnictwa w tych grach	16.11.2009	Postanowienie MS o odmowie przyjęcia zawiadomienia z powodu nieusunięcia przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Nie dotyczy
56.	Projekt ustawy o zmianie usta- wy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym	Zagwarantowanie bezpłatności usług edu- kacyjnych, świadczonych przez uczelnie publiczne studentom studiów stacjonar- nych, którzy pobierają naukę na więcej niż jednym kierunku studiów	31.03.2010	Postanowienie MS o przyjęciu za- wiadomienia po usunięciu przez komitet braków formalnych zawi- domienia	Nie wniesiono pro- jektu ustawy wraz z załączonym wyka- zem podpisów oby- wateli
57.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Fun- duszu Ubezpieczeń Społecznych	Zmiana zasad waloryzacji emerytur i rent (przyjęcie korzystniejszych dla świadcze- niobiorców zasad ustalania wskaźnika wa- loryzacji)	10.06.2010	Postanowienie MS o odmowie przyjęcia zawiadomienia z powodu nieusunięcia przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Nie dotyczy
58.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciw- działaniu narkomanii	Dekryminalizacja posiadania na własny uży- tek środków odurzających (zwłaszcza <i>canna- bis</i>) w ilości wystarczającej na zaspokojenie potrzeb konsumpcyjnych osoby zażywającej	11.06.2010	Postanowienie MS o odmowie przyjęcia zawiadomienia z powodu nieusunięcia przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Nie dotyczy
59.	Projekt ustawy o uchyleniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciw- działaniu przemocy w rodzinie i zmianie niektórych innych ustaw	Wyeliminowanie przepisów wprowadzonych – zdaniem wnioskodawców – z motywacji ideologicznej, a nie odpowiadających pod- stawowym zasadom konstytucyjnym (przede- wszystkim zagwarantowanie praw rodziny ro- zumianej jako związek kobiety i mężczyzny)	30.06.2010	Postanowienie MS o przyjęciu za- wiadomienia po usunięciu przez komitet braków formalnych zawi- domienia	Nie wniesiono pro- jektu ustawy wraz z załączonym wyka- zem podpisów oby- wateli

1	2	3	4	5	6
60.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii	Delegalizacja posiadania na własny użytek środków odurzających (zwłaszcza <i>cannabis</i>) w ilości wystarczającej na zaspokojenie potrzeb konsumpcyjnych osoby zażywającej	13.08.2010	Postanowienie MS o przyjęciu zawiadomienia po usunięciu przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Nie wniesiono projektu ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów obywateli
61.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry	Wprowadzenie moratorium na dokonywanie kriokonserwacji embrionów ludzkich do końca 2013 roku	3.09.2010	Postanowienie MS o przyjęciu zawiadomienia po usunięciu przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Nie wniesiono projektu ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów obywateli
62.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii	Do zawiadomienia o utworzeniu Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej nie był załączony projekt ustawy (intencją wnioskodawców była delegalizacja posiadania na własny użytek środków odurzających – zwłaszcza <i>cannabis</i>)	7.01.2011	Postanowienie MS o odmowie przyjęcia zawiadomienia z powodu nieusunięcia przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Nie dotyczy
63.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych	Uregulowanie zasad wykorzystywania wyników wydarzeń sportowych w oferowanych zakładach wzajemnych; pozyskanie przez kluby i związki sportowe dodatkowych środków finansowych na realizację zadań statutowych	28.03.2011	Postanowienie MS o przyjęciu zawiadomienia po usunięciu przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Nie wniesiono projektu ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów obywateli
64.	Projekt ustawy o ustanowieniu 8 marca Dniem Kobiet oraz 5 czerwca Dniem Mężczyzn	Nadanie Dniu Kobiet rangi święta państwowego; ustanowienie Dnia Mężczyzn 5 czerwca i nadanie mu rangi święta państwowego	9.05.2011	Postanowienie MS o odmowie przyjęcia zawiadomienia z powodu nieusunięcia przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Nie dotyczy
65.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii	Depenalizacja uprawy konopi dla potrzeb medycznych (upowszechnienie leczenia naturalną marihuaną)	26.05.2011	Postanowienie MS o odmowie przyjęcia zawiadomienia z powodu nieusunięcia przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Nie dotyczy
66.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii	Depenalizacja uprawy konopi dla potrzeb medycznych (upowszechnienie leczenia naturalną marihuaną)	26.05.2011	Postanowienie MS o odmowie przyjęcia zawiadomienia z powodu nieusunięcia przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Nie dotyczy

1	2	3	4	5	6
67.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne	Wyłączenie szczepionek od zakazu obrotu produktami leczniczymi przez podmioty wykonujące działalność leczniczą (umożliwienie sprzedaży szczepionek przez podmioty wykonujące działalność leczniczą, aby zachować tzw. łańcuch chłodniczy)	3.08.2011	Postanowienie MS o przyjęciu za-wiadomienia	Nie wniesiono projektu ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów oby-wateli
68.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych oraz ustawy – Kodeks karny wykonawczy	Eliminacja z polskiego systemu prawnego, niekonstytucyjnej zdaniem wnioskodawców, instytucji zakazu klubowego; wprowadzenie obowiązku posiadania karty kibica	11.08.2011	Postanowienie MS o przyjęciu za-wiadomienia po usunięciu przez komitet braków formalnych zawia-domienia	Nie wniesiono projek-tu ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów obywateli
69.	Projekt ustawy o świadomym ro-dzicielstwie oraz innych prawach reprodukcyjnych	Wprowadzenie do programów nauczania szkolnego przedmiotu „wiedza o seksual-ności człowieka”; liberalizacja prawa doty-czącego aborcji; zapewnienie dostępności nowoczesnych metod i środków zapobiega-nia ciąży	1.09.2011	Postanowienie MS o przyjęciu za-wiadomienia	Nie wniesiono pro-jektu ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów oby-wateli
70.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciw-działaniu narkomanii	Dekryminalizacja posiadania na własny użytek środków odurzających (zwłaszcza <i>cannabis</i>) w ilości wystarczającej na za-spokojenie potrzeb konsumpcyjnych osoby zazywającej; depenalizacja uprawy konopi dla potrzeb medycznych	22.09.2011	Postanowienie MS o przyjęciu za-wiadomienia	Nie wniesiono pro-jektu ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów oby-wateli
Sejm VII kadencji					
71.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi	Ustanowienie możliwości spożywania alko-holu w miejscach publicznych (wyznacza-nie stref wolnych od alkoholu miało należeć do kompetencji gmin); ułatwienia w pro-mocji lokalnego browarnictwa, winiarstwa i gorzelnictwa	13.08.2012	Postanowienie MS o przyjęciu za-wiadomienia po usunięciu przez komitet braków formalnych zawia-domienia	Nie wniesiono pro-jektu ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów oby-wateli
72.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wy-chowaniu w trzeźwości i przeciw-działaniu alkoholizmowi	Ograniczenie poziomu spożycia napojów alkoholowych m.in. poprzez ustanowienie bardziej restrykcyjnych zasad reklamowa-nia przedmiotowych produktów	5.09.2012	Postanowienie MS o przyjęciu za-wiadomienia	Nie wniesiono projek-tu ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów obywateli

1	2	3	4	5	6
73.	Projekt ustawy w sprawie ustanowienia dnia 11 lipca Dniem Pamięci Mężenstwa Kresowian	Ustanowienie dnia 11 lipca Dniem Pamięci Mężenstwa Kresowian	30.10.2012	Postanowienie MS o przyjęciu za wiadomienia po usunięciu przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Nie wniesiono projektu ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów oby-wateli
74.	Projekt ustawy o godnym i wygodnym siedzeniu	Ustanowienie prawa do godnego i wygodnego siedzenia; Inicjatywa agencji reklamowej Martis, która zgłaszając inicjatywę ustawodawczą w istocie chciała przeprowadzić akcję reklamową swojego klienta – producenta mebli	12.12.2012	Postanowienie MS o odmowie przyjęcia zawiadomienia z powodu nieusunięcia przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Nie dotyczy
75.	Projekt ustawy w sprawie ustanowienia dnia 11 lipca Dniem Pamięci Mężenstwa Kresowian	Ustanowienie dnia 11 lipca Dniem Pamięci Mężenstwa Kresowian	8.03.2013	Postanowienie MS o przyjęciu za wiadomienia po usunięciu przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Nie wniesiono projektu ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów oby-wateli
76.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy	Wprowadzenie zakazu pracy w placówkach handlowych w niedziele i święta	28.03.2013	Postanowienie MS o przyjęciu przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Nie wniesiono projektu ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów oby-wateli
77.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi	Ograniczenie poziomu spożycia napojów alkoholowych m.in. poprzez ustanowienie bardziej restrykcyjnych zasad reklamowania przedmiotowych produktów	8.08.2013	Postanowienie MS o przyjęciu za wiadomienia	Nie wniesiono projektu ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów oby-wateli
78.	Projekt ustawy w sprawie ustanowienia dnia 11 lipca Dniem Pamięci Mężenstwa Kresowian	Ustanowienie dnia 11 lipca Dniem Pamięci Mężenstwa Kresowian	22.08.2013	Postanowienie MS o przyjęciu za wiadomienia po usunięciu przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Nie wniesiono projektu ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów oby-wateli
79.	Projekt ustawy o ustanowieniu 17 października Dniem Sprzedaży Bezpośredniej	Ustanowienie 17 października Dniem Sprzedaży Bezpośredniej	22.08.2013	Postanowienie MS o przyjęciu za wiadomienia	Nie wniesiono projektu ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów oby-wateli

1	2	3	4	5	6
80.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych	Zmniejszenie rozwarstwienia dochodowego wśród podatników poprzez wprowadzenie nowej stawki podatku dla osób o niskich dochodach oraz zwiększenie obciążeń podatkowych ponoszonych przez osoby najbogatsze	26.03.2014	Postanowienie MS o przyjęciu za- wiadomienia	Nie wniesiono pro- jektu ustawy wraz z załączonym wyka- zem podpisów oby- wateli
81.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o pla- nowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopusz- czalności przerywania ciąży	Zobligowanie ministra zdrowia do publika- cji w BIP informacji o szpitalach, w których są przeprowadzane zabiegi aborcyjne (usta- nowienie klauzuli sumienia pacjenta)	9.04.2014	Postanowienie MS o przyjęciu za- wiadomienia	Nie wniesiono pro- jektu ustawy wraz z załączonym wyka- zem podpisów oby- wateli
82.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę	Podniesienie najniższych emerytur o 200 zł, płaca minimalna na poziomie co najmniej 10 zł, ograniczenie umów na czas określo- ny	14.05.2014	Postanowienie MS o przyjęciu za- wiadomienia	Nie wniesiono projek- tu ustawy wraz z za- łączonym wykazem podpisów obywateli
83.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochro- nie przeciwpożarowej	Przyznanie świadczeń finansowych (zasilku chorobowego oraz świadczenia rehabilitacyj- nego) członkom Ochotniczej Straży Pożar- nej, którzy ulegli wypadkowi podczas akcji ratowniczo-gaśniczej (ujednoczenie sytuacji strażaków ochotników oraz zawodowych)	17.07.2014	Postanowienie MS o przyjęciu za- wiadomienia po usunięciu przez komitet braków formalnych zawia- domienia	Nie wniesiono pro- jektu ustawy wraz z załączonym wyka- zem podpisów oby- wateli
84.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o go- spodarce nieruchomościami oraz zmianie innych ustaw	Inicjatywa Stowarzyszenia Interesu Spo- lecznego „Wiecyste”. Podstawowe po- stulaty: obniżenie opłat za użytkowanie wiecyste; przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności	15.10.2014	Postanowienie MS o przyjęciu za- wiadomienia	Nie wniesiono pro- jektu ustawy wraz z załączonym wyka- zem podpisów oby- wateli
85.	Projekt ustawy o ochronie szkół, przedszkoli, parków, obiektów kultury, sportu i innych inwestycji celu publicznego oraz uregulowa- niu stanu prawnego niektórych nieruchomości na obszarze miasta stolecznego Warszawy	Powstrzymanie oddawania przez władze Warszawy w naturze (w ramach reprzywa- tyzacji) szkół, przedszkoli, parków i innych terenów publicznych	10.11.2014	Postanowienie MS o odmowie przyjęcia zawiadomienia z powodu nieusunięcia przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Nie dotyczy

1	2	3	4	5	6
86.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, ustawy o Straży Granicznej, ustawy o Państwowej Straży Pożarnej oraz ustawy o Służbie Więziennej	Zmiana zasad ustalania wysokości uposażenia funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, PSP oraz Służby Więziennej należnego w okresie choroby; zmiana zasad ustalania wysokości dodatków do uposażenia należnych za służbę ponad wymiar czasu pracy oraz za służbę w porze nocnej	17.12.2014	Postanowienie MS o przyjęciu za- wiadomienia po usunięciu przez komitet braków formalnych zawi- domienia	Nie wniesiono pro- jektu ustawy wraz z załączonym wyka- zem podpisów oby- wateli
87.	Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim	Zobowiązanie NBP do udzielania kredytów mieszkaniowych w formule rat rosnących	2.01.2015	Postanowienie MS o przyjęciu za- wiadomienia po usunięciu przez komitet braków formalnych zawi- domienia	Nie wniesiono pro- jektu ustawy wraz z załączonym wyka- zem podpisów oby- wateli
88.	Projekt ustawy Stop banko- wym klauzulem niedozwolonym o zmianie ustawy z dnia 29 sierp- nia 1997 r. Prawo bankowe, usta- wy o kredycie konsumenckim oraz niektórych innych ustaw	Wykreślenie przez kredytodawców klauzul niedozwolonych z umów o kredyt hipoteczny; przeliczenie całości wartości kredytu na walutę polską po kursie, po którym został przeliczony w dniu uruchomienia kredytu	22.04.2015	Postanowienie MS o przyjęciu za- wiadomienia	Nie wniesiono pro- jektu ustawy wraz z załączonym wyka- zem podpisów oby- wateli
89.	Projekt ustawy o wzmocnieniu przemysłowego potencjału obron- nego Rzeczypospolitej Polskiej	Uzupełnienie polskiego porządku prawnego o obowiązkowe stosowanie kryterium tery- torialności produkcji na obszarze RP przy udzielaniu zamówień przeznaczonych wy- łącznie dla celów wojskowych (produkcja broni, amunicji i materiałów wojennych)	30.07.2015	Postanowienie MS o przyjęciu za- wiadomienia po usunięciu przez komitet braków formalnych zawi- domienia	Nie wniesiono pro- jektu ustawy wraz z załączonym wyka- zem podpisów oby- wateli
90.	Projekt ustawy o ustanowieniu Ogólnopolskiego Dnia Preszych	Ustanowienie Ogólnopolskiego Dnia Pie- szych (31 października) w celu budowania świadomości wśród obywateli na temat za- grożeń dla pieszych będących uczestnikami ruchu drogowego	15.09.2015	Postanowienie MS o odmowie przyjęcia zawiadomienia z powodu nieusunięcia przez komitet braków formalnych zawiadomienia	Nie dotyczy

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: 1) materiałów udostępnionych w Kancelarii Sejmu RP; 2) materiałów udostępnionych w Archiwum Sejmu RP.