



UNIwersytet Opolski

Wydział Nauk o Polityce i Komunikacji Społecznej

ROZPRAWA DOKTORSKA

Mgr Katarzyna Daniel

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

**CIVIC LEGISLATIVE INITIATIVE IN THE POLISH POLITICAL
PRACTICE OF THE SEJM OF THE 3RD – 8TH TERM OF OFFICE**

Praca napisana pod kierunkiem

dr hab. Henryk Spustek, prof. UO

Opole 2022

Spis treści

Wprowadzenie	5
Rozdział 1. Uwagi na temat demokracji	13
1.1. Zasada suwerenności narodu	18
1.2. Ocena jakości demokracji w Polsce	23
1.3. Demokracja elektroniczna.....	29
1.4. Podsumowanie	41
Rozdział 2. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza narzędziem demokracji bezpośredniej.....	43
2.1. Instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej	49
2.2. Międzynarodowy wymiar obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej	55
2.3. Geneza wprowadzenia obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce.....	62
2.4. Podsumowanie	74
Rozdział 3. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w polskim systemie prawnym	77
3.1. Wniesienie projektu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej do Sejmu	82
3.2. Postępowanie z projektem ustawy w Sejmie	98
3.2.1. Etap pierwszego czytania	99
3.2.2. Etap drugiego czytania	109
3.2.3. Etap trzeciego czytania	114
3.3. Podsumowanie	118
Rozdział 4. Kontynuacja postępowania ustawodawczego	121
4.1. Podpisanie ustawy przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej	126
4.2. Postępowanie z projektami ustaw w trybie pilnym	133
4.3. Obostrzenia związane z wykonywaniem obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej	137
4.4. Podsumowanie	140
Rozdział 5. Wyniki badań	143
5.1. Zastosowane metody i procedury badawcze	143
5.1.1. Kategoryzacja zmiennych	146
5.1.2. Miary siły korelacji dwóch zmiennych	150

5.1.3. Metoda tablic korelacyjnych	156
5.1.4. Korelacja liniowa i linia regresji	159
5.2. Rezultaty badań	160
5.2.1. Identyfikacja zmiennych i zależności korelacyjnych	160
5.2.2. Wyniki szczegółowej analizy skuteczności obywatelskich inicjatyw ustawodawczych	165
5.3. Podsumowanie	184
Zakończenie	189
Bibliografia	195
Spis wykresów	214
Spis rysunków	214
Spis tabel	215
Załącznik 1. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze wniesione do Sejmu w latach 1999-2019	
Załącznik 2. Komitety obywatelskich inicjatyw ustawodawczych zawiązane w latach 1999-2019, które nie wniosły do Sejmu projektu ustawy	

Wprowadzenie

Niniejsza rozprawa doktorska obejmuje swoim zakresem badania nad obywatelską inicjatywą ustawodawczą w Polsce. Zagadnienie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej oraz zjawiska jej towarzyszące są istotną sferą działalności społeczeństwa. Natomiast intensywność i skuteczność podejmowanych przez społeczeństwo inicjatyw wywiera zasadniczy wpływ na jego jakość, co jednocześnie staje się miernikiem obywatelskości danej społeczności. Doniosłość poruszonej w rozprawie problematyki obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej wynika z faktu, że stanowi ona jedno z najważniejszych narzędzi demokracji bezpośredniej. Dzięki niej obywatele mogą kształtować prawo, a mianowicie przedstawić projekt ustawy, który następnie zostaje poddany procedowaniu władzy ustawodawczej.

Pod pojęciem inicjatywy obywatelskiej rozumie się uprawnienie określonej grupy członków zbiorowego podmiotu (narodu, ludu, grupy obywateli) do przedłożenia właściwemu organowi państwa projektu konstytucji, projektu ustawy lub przedłożenia wniosku o przeprowadzenie referendum, jak również podjęcie przez organ państwowy innych działań. Instytucja inicjatywy ludowej jest prawem podmiotowym przysługującym określonej grupie osób i musi być unormowana wprost w ustawie zasadniczej oraz aktach podustawowych. Prawa tego nie można wyprowadzać z innych praw politycznych lub osobistych człowieka i obywatela¹. W literaturze przedmiotu pojęcie inicjatywy obywatelskiej używane jest zamiennie z inicjatywą ludową². Jest jedyną formą demokracji bezpośredniej, która może być powiązana z każdą inną jej formą³. ***W niniejszej rozprawie pojęcie inicjatywy ludowej traktowane jest na równi z obywatelską inicjatywą ustawodawczą i w tym znaczeniu jest używane.***

Jakość demokracji zależna jest nie tylko od zwykłej akceptacji podstawowych zasad systemu, lecz również kultury politycznej, która buduje demokrację w sferze publicznej i społecznej. Jest to szczególnie istotne dla umacniania tak zwanych młodych demokracji

¹ S. Grabowska, *Inicjatywa ludowa (obywatelska)*, [w:] W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009, s. 174.

² Takie stanowisko wyrażają m.in.: A. K. Piasecki, *Inicjatywa obywatelska w praktyce politycznej III RP*, „*Studia nad Historią, Kulturą i Polityką*”, t. 3, 2009, s. 47; S. Grabowska, *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2005, s. 19; L. Garlicki, *Sejm i Senat artykuł 118*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – komentarz tom II*, Warszawa 2001, s. 18; K. Eckhardt, *Instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie: dobre praktyki*, Rzeszów-Przemyśl 2013, s. 109, A. Rost, *Instytucje polskiego prawa konstytucyjnego*, Poznań 2013, s. 45.

³ K. Skotnicki, *Formy demokracji bezpośredniej*, [w:] D. Górecki (red.), *Polskie Prawo Konstytucyjne*, Warszawa 2015, s. 113.

(między innymi Polski na przełomie XX i XXI wieku)⁴. Demokracja bezpośrednia wychowuje i wykształca ludzi odpowiedzialnych, którzy zdolni są do współdziałania oraz samoorganizowania się. Jednocześnie pogłębia ona polityczne kompetencje obywateli sprawiając, że głosują oni i działają racjonalnie⁵.

Cel rozprawy

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

Główne problemy badawcze

Główne problemy badawcze dotyczą określenia:

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

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

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

Hipotezy badawcze obejmują następujące stwierdzenia:

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

2. Czynnikiemami charakteryzującymi obywatelskie inicjatywy ustawodawcze są:

- skuteczność – rozumiana jako uchwalenie projektu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w formie ustawy;
- jakość przygotowania – definiowana jako dopełnienie przez komitet obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej wszelkich formalności związanych z wniesieniem projektu ustawy bez wystąpienia braków formalnych.

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

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

Hipotezy badawcze

Hipotezy badawcze będące myślą przewodnią niniejszej pracy stanowią następujące sformułowania:

1. Aktywność obywateli przejawiająca się partycypacją w demokracji bezpośredniej poprzez obywatelską inicjatywę ustawodawczą wpływa na jakość społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

2. Istnieje ścisły związek pomiędzy czynnikami charakteryzującymi projekty obywatelskich inicjatyw ustawodawczych, tj.:

- czasem przewidzianym na uzyskanie poparcia danego projektu a liczbą skutecznie wniesionych inicjatyw do Sejmu;**
- liczbą składanych projektów w stosunku do liczby projektów zakończonych niepowodzeniem;**
- jakością przygotowania obywatelskich inicjatyw ustawodawczych a ich skutecznością.**

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

Uzasadnienie podjęcia badań

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

Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej przez obywateli nie była nowelizowana od dnia wprowadzenia jej w życie. W okresie ponad dwudziestu lat obywatele mierzyli się z wieloma problemami związanymi z wykonywaniem obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Komitety inicjatyw ustawodawczych miały problemy związane z uzupełnieniem braków formalnych, zebraniem we wskazanym terminie trzech miesięcy odpowiedniej liczby podpisów, jak również przedłużającymi się pracami legislacyjnymi w Sejmie.

Spśród założonych czternastu komitetów obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w trakcie Sejmu trzeciej kadencji, jedynie pięciu komitetom udało się zebrać odpowiednią liczbę podpisów i projekty te zostały skierowane do pierwszego czytania (co jednak nie gwarantowało sukcesu w postaci uchwalenia projektu ustawy). Z kolei w trakcie trwania czwartej kadencji Sejmu spośród czterdziestu dwóch komitetów obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, zaledwie jedenaście spełniło wymogi formalne i zebrało wymagane sto tysięcy podpisów we wskazanym terminie. Podczas trwania piątej kadencji Sejmu tylko jeden z pięciu komitetów zdołał skutecznie wnieść obywatelski projekt ustawy. Natomiast podczas szóstej kadencji Sejmu tylko siedemnastu komitetom spośród czterdziestu sześciu udało się zebrać odpowiednią liczbę podpisów w wyznaczonym terminie. W trakcie trwania siódmej kadencji Sejmu zawiązało się trzydzieści dziewięć komitetów, przy czym tylko dziewiętnaście z nich zebrało wymagane ustawą podpisy. Podczas trwania ósmej kadencji Sejmu zawiązano trzydzieści sześć komitetów obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, lecz zaledwie szesnaście z nich zebrało sto tysięcy podpisów poparcia obywateli.

Projekty obywatelskich inicjatyw ustawodawczych, złożonych w przedziale czasowym od trzeciej do ósmej kadencji Sejmu, które ostatecznie zostały uchwalone w postaci ustawy, stanowią jedynie siedem procent wszystkich projektów (trzydzieści projektów na sto osiemdziesiąt dwa) – zarówno tych, które zebrały wymagane sto tysięcy podpisów, jak i pozostałych, którym się to nie udało, bądź nie uzupełniły braków formalnych na wcześniejszym etapie lub zostały odrzucone z innych przyczyn.

Cezura czasowa

Rozprawa doktorska obejmuje okres od trzeciej do ósmej kadencji Sejmu. Wskazany okres uzasadniony jest wprowadzeniem ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, co miało miejsce podczas trwania trzeciej kadencji Sejmu. Tym samym skorzystanie z tego narzędzia demokracji bezpośredniej

we wcześniejszym okresie było niemożliwe. Jednocześnie ograniczenie czasowe do ósmej kadencji Sejmu, która zakończyła się w 2019 r. było uzasadnione z uwagi na planowany termin obrony rozprawy doktorskiej.

Założenia metodologiczne rozprawy

W trakcie badań naukowych przeprowadzonych w rozprawie doktorskiej zaistniała potrzeba wykorzystania szeregu metod interdyscyplinarnych, które są charakterystyczne dla pokrewnych dyscyplin naukowych.

Na potrzeby niniejszej dysertacji użyto następujących metod badawczych, scharakteryzowanych w rozdziale piątym:

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

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

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

Niniejsza rozprawa składa się z pięciu rozdziałów obejmujących zagadnienia obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej.

W rozdziale pierwszym scharakteryzowano pojęcie demokracji oraz zasadę suwerenności narodu. Przedstawiono ocenę jakości demokracji w Polsce a także nowoczesne podejście do demokracji nazywanej elektroniczną.

W rozdziale drugim zaprezentowano istniejące w literaturze przedmiotu podziały demokracji bezpośredniej. Opisano instytucję obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej wraz z jej międzynarodowym wymiarem oraz genezę wprowadzenia tego instrumentu partycypacji w Polsce.

W rozdziale trzecim przedstawiono procedury związane z wniesieniem projektu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Opisano następujące po sobie etapy procedowania Sejmu nad projektem od pierwszego do trzeciego czytania.

W rozdziale czwartym zaprezentowano dalsze etapy procedowania nad projektem obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej - postępowanie w Senacie oraz podpisanie ustawy przez Prezydenta RP. Scharakteryzowano również tryb pilny postępowania z projektami ustaw. Przedstawiono obostrzenia wynikające z wykonywania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej przez suwerena oraz bariery związane z tą formą demokracji bezpośredniej.

W rozdziale piątym wykonano analizę jakościową obywatelskich inicjatyw ustawodawczych z wykorzystaniem metod i narzędzi wskazanych w założeniach metodologicznych rozprawy.

Wykonane w ramach niniejszej dysertacji badania są przyczynkiem nowej wiedzy w stosunku do stanu obecnego, natomiast uzyskane rezultaty umożliwiają kontynuację rozpoczętych tutaj prac badawczych w przyszłości.

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

*Niniejszą pracę dedykuję
kochanemu mężowi Dawidowi*

1. Uwagi na temat demokracji

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

Sokrates w V w.p.n.e. za rządy najlepszych uważał rządy osób wybranych spośród tych, którzy wywiązywali się ze zobowiązań narzuconych przez prawo. Za demokrację natomiast uznawał ustrój, w którym wszyscy obywatele bez różnicy trzymają wodze urzędów⁸.

Demokracja w formie bezpośredniej sprawowana była już w starożytności pod postacią zgromadzenia ludowego (eklezji) w Atenach w VI i V w.p.n.e. Eklezja polegała na tym, że zgromadzenia organizowano w jednym miejscu, które mogło pomieścić wszystkich uprawnionych, a więc to tam zapadały wszelkie decyzje dotyczące spraw publicznych i prywatnych (zawieranie pokoju, wypowiedanie wojny, nadawanie i pozbawianie urzędów, wybór urzędników, sprawowanie wymiaru sprawiedliwości)⁹.

Demokryt żyjący w V-IV w. p.n.e. wśród jednej z czterech zasad dobrego rządzenia państwem wymienił wolność i swobody demokratyczne, które decydują o szczęściu obywateli¹⁰.

Arystoteles w IV w.p.n.e. sądził, że demokracja to rządy biednych, nawet jeśli mieliby stanowić mniejszość. W starożytności demokracja nie zawsze była uznawana za najlepszy system rządów. Uważano wówczas, że nie urzeczywistnia ona pełnej równości, a więc pełnych demagogii rządów *demosu* względnie biednych, którzy pociągają za sobą dyskryminację pozostałych stanów. Równość nie oznaczała bowiem władzy wszystkich obywateli, tak jak to ma miejsce współcześnie¹¹.

⁶ M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Lublin 2011, s. 15-17.

⁷ K. Cabaj, S. Hurko, E. Jastrzębska, P. Kowalczyk, J. Kurek, *Demokracja w ujęciu ogólnym – podstawowe informacje*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Seria: Administracja i Zarządzanie”, nr 98, 2013, s. 432.

⁸ R. M. Małajny, *Trzy teorie podzielonej władzy*, Warszawa 2001, s. 18.

⁹ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 300.

¹⁰ G. Piwnicki, *Meandry demokracji w czasie i przestrzeni*, [w:] N. Kusa, M. Musiał-Karg, A. Stelmach, *Uwarunkowania demokracji przedstawicielskiej we współczesnej Polsce i Europie*, Poznań 2018, s. 9-10.

¹¹ R. M. Małajny, *Trzy teorie ...op.cit.*, s. 29,33.

Polibiusz w II w.p.n.e. pisał, że demokracja początkowo funkcjonowała dobrze, ponieważ wszyscy pilnie strzegli swej wolności i równości. Niemniej jednak z upływem czasu przyzwyczaili się do tych wartości i przestały wiele dla nich znaczyć. Doszło więc do walki o wpływy i władzę między poszczególnymi jednostkami i grupami. Dość szybko nastąpiły więc rządy demagogów¹².

Następnie, Ciceron w II-I w.p.n.e. pisał, że w demokracji wszystko dzieje się z woli ludu. Nawet gdyby lud był sprawiedliwy i zachowywał umiar, to owa równość jest niesprawiedliwa, gdyż nie rozróżnia żadnych stopni godności. Równość taką uważał za niesprawiedliwą ponieważ najlepszych i najgorszych (znajdujących się w każdym narodzie) darzy się jednakowym poważaniem. Ciceron uważał, że dobrze urządzone państwo to takie, w którym panuje stabilność i porządek, sprawiedliwość, wolność i równość, a władza jest zsynchronizowana. Rządzący, którzy kierują państwem również podlegają rządowi prawa, a wspólnym celem obywateli jest utrzymanie wolności, która stabilizuje ustrój¹³.

Sam termin *demokracja* jest tak wieloznaczny, jak mało które pojęcie we współczesnej nauce prawa¹⁴. Z języka greckiego należy wywodzić jedynie samo pojęcie demokracji, gdyż funkcjonowanie greckiego ustroju różniło się w znacznym stopniu od działania współczesnych państw demokratycznych. Dla przykładu za podstawę regulacji prawnej współczesnych państw uznaje się ochronę praw jednostki, co w starożytnej Grecji nie podlegało jakiegokolwiek instytucjonalizacji. Ponadto prawo do uczestnictwa w życiu publicznym miała zaledwie mniejszość dorosłych mieszkańców państwa-miasta¹⁵, co obecnie jest niezgodne z założeniami demokracji [K. D.].

Terminem demokracja podobnym do obecnego znaczenia zaczęto się posługiwać dopiero w XIX wieku. Przez demokrację rozumiano wówczas system rządów przedstawicielskich, w którym władzę sprawują reprezentanci wybierani w wolnych wyborach przez większą część mężczyzn uprawnionych do głosowania¹⁶. Wskazuje się na równie krótką historię demokracji bezpośredniej, ponieważ rozróżnienie terminologiczne między demokracją pośrednią i bezpośrednią datowane jest na XVII i XIX wiek, kiedy to rozkwitła idea rządów ludu. Nie można było jej rozumieć w starodawnym znaczeniu jedynie jako formę rządów bezpośrednich¹⁷.

¹² Tamże, s. 39.

¹³ Tamże, s. 50, 52.

¹⁴ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne ...op.cit.*, s. 273.

¹⁵ M. Marczevska-Rytka, *Demokracja bezpośrednia ...op.cit.*, s. 15-17.

¹⁶ Tamże, s. 15-17.

¹⁷ M. Podolak, *Demokracja bezpośrednia w myśli politycznej współczesnych polskich partii politycznych*, „Humanities and Social Sciences”, vol. XX, nr 22(1), 2015, s. 176.

Pojęcie demokracji utożsamia się z konstytucyjnie określonym sposobem życia politycznego i społecznego, opierającym się na zasadzie równości oraz wolności członków zbiorowego podmiotu suwerenności, którzy mają prawnie zagwarantowany pośredni lub bezpośredni wpływ na podejmowanie decyzji państwowych¹⁸.

Wśród podstawowych cech demokracji wymienia się upodmiotowienie jednostki (obywatela, człowieka, podmiotów prawnych) oraz specyficzny i wysublimowany sposób rządzenia, który opiera się na mechanizmie wolnych wyborów. Lech Jamróz pisze, że *miarą demokracji jest także wysoki poziom kultury politycznej aktorów sceny politycznej, to jest piastunów najwyższych stanowisk w państwie i osób do tego aspirujących. Skoro więc poziom ten ulega (nie tylko w Polsce) znacznemu obniżeniu, to zasada podziału władzy może stać się dodatkowym elementem zabezpieczającym demokrację*¹⁹.

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

- zwierzchnictwo narodu poprzez sprawowanie władzy w sposób pośredni lub bezpośredni,
- równość członków narodu wobec prawa,
- nadanie członkom narodu praw i wolności gwarantujących równy udział w sprawowaniu władzy oraz podejmowaniu decyzji,
- udział członków narodu w podejmowaniu zarówno decyzji prawotwórczych, jak i innych decyzji państwowych dotyczących władzy wykonawczej, czy też wymiaru sprawiedliwości,
- podejmowanie przez członków narodu decyzji większością głosów, lecz z poszanowaniem praw mniejszości,
- związanie wolą narodu i prawem przez niego stanowionym wszystkich organów państwowych w sposób pośredni lub bezpośredni przez członków narodu,
- podporządkowanie wszystkich organów państwowych kontroli ze strony narodu²⁰.

¹⁸ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 237.

¹⁹ L. Jamróz, *Znaczenie podziału władzy jako przejaw praw człowieka we wczesnej myśli liberalnej*, [w:] R. Balicki, M. Jabłoński (red.), *Państwo i jego instytucje. Konstytucja – sądownictwo – samorząd terytorialny*, Wrocław 2018, s.209, 215-216.

²⁰ W tym kontekście pojęcie narodu zawiera w sobie również pojęcie ludu. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, 2010...op.cit., s. 274.

Beata Pająk-Patkowska pisze, że *bez aktywności obywateli demokracja obumiera – muszą bowiem znaleźć się osoby, które w sposób rzetelny i mądry pełnić będą funkcje reprezentantów oraz tacy, którzy będą chcieli i umieli ich wybrać, a później wspierać w ich działalności. Warto jednak podkreślić, że zakres preferowanej aktywności obywatela zależeć będzie od przyjętego w danym państwie modelu demokracji*²¹. Demokracja, mimo upływu tysięcy lat, jako forma ustrojowa nadal nie straciła na atrakcyjności²².

Aktualnie do terminu *demokracja* dodawanych jest wiele przymiotników takich jak *delegatyczna, ograniczona, elektoralna, opiekuńcza* lub *aliberalna*²³. Obecnie nie ma jednej uniwersalnej definicji demokracji, czego powodem może być zdolność jej adaptowania się do różnych warunków gospodarczych, społecznych, kulturowych²⁴, ekonomicznych, występującej tradycji, jak również wizji ustroju demokratycznego twórcy konstytucji jakie występują w każdym państwie. Ponadto demokracja funkcjonuje w społeczeństwach zmieniających się (a nie w warunkach statycznych), które mierzą się z nowymi problemami społecznymi, gospodarczymi, ekologicznymi oraz wyzwaniem cywilizacyjnymi. Zatem niemożliwe jest ustalenie raz na zawsze jednej uniwersalnej definicji demokracji²⁵.

Charakterystyczne dla demokracji jest to, że głos każdej osoby ma dokładnie taką samą wartość²⁶. *Niezwykle istotne dla współczesnej demokracji jest pojmowanie jej wprawdzie jako rządów większości, ale przy respektowaniu praw mniejszości*²⁷. Demokracja może przetrwać tylko wtedy, gdy ludzie będą znali jej zasady i rzeczywiście będą chcieli ich przestrzegać²⁸.

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

²¹ B. Pająk-Patkowska, *Aktywność polityczna w teorii demokracji – spór o ideał obywatela*, [w:] J. Jakubowski, B. Pająk-Patkowska (red.), *Aktywność polityczna i jej przejawy we współczesnych państwach*, Poznań 2018, s. 48-49.

²² M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze w Polsce – prawo, zwyczaje i praktyka*, Sosnowiec- Katowice – Częstochowa, 2015, s. 13.

²³ R. Markowski, *Demokracja i demokratyczne innowacje. Z teorii w praktykę*, Warszawa 2014, s. 59.

²⁴ M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze ...op.cit.*, s. 13.

²⁵ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012, s. 201.

²⁶ R. Büchi, N. Braun, B. Kaufmann, *Przewodnik po demokracji bezpośredniej w Szwajcarii i nie tylko*, Łódź 2013, s. 51.

²⁷ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne ...op.cit.*, s. 202.

²⁸ R. Büchi, N. Braun, B. Kaufmann, *Przewodnik po demokracji bezpośredniej ...op.cit.*, s. 129.

nieudolność oraz zbrodnie przeciwko ludzkości powinny być traktowane jako błąd lub uboczny, niekontrolowany skutek demokracji, a nie jej konieczny i niezbywalny element²⁹.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że każdy ustrój (nawet demokracja) może ulec degeneracji. Zatem z uwagi na formułę *rządów ludu* na społeczeństwie spoczywa odpowiedzialność sprawowania kontroli nad jakością rządzenia oraz zabezpieczenie sprawności funkcjonowania instytucji państwowych³⁰.

Za demokracją przemawiają dwa podstawowe argumenty: ludzie mają prawo decydować sami o sobie oraz jest to najsprawniejsza metoda zarządzania dużymi grupami społecznymi³¹.

Istotą procesu demokratycznego jest możliwość wyboru, czyli istnienie opcji lub wariantów decyzji, działań, polityk, z których można swobodnie wybierać, zgodnie z regułami demokracji. Wybór stanowi więc nieodłączny element demokracji³².

Aktywny udział obywateli w życiu publicznym, będący nieodłącznym elementem państw demokratycznych, zmieniał się na przestrzeni lat. Aktualne natomiast pozostają wspólne założenia państw demokratycznych, a więc udział obywateli w sprawowaniu władzy polegający na kreowaniu składu osobowego organów przedstawicielskich lub współuczestnictwie w podejmowaniu decyzji. Klasyczna demokracja (ateńska) nie ma najmniejszych szans na urzeczywistnienie w państwach narodowych z dużą liczbą obywateli oraz rozległym terytorium. Preferuje się zatem wybieranie przedstawicieli, którzy podejmują najważniejsze decyzje w imieniu suwerena. Zatem rola obywatela współczesnego państwa demokratycznego sprowadza się do udziału w cyklicznych oraz rywalizacyjnych wyborach³³. Wydaje się, że demokracja to najlepsza forma podejmowania decyzji oraz stanowienia prawa w społeczeństwach względnie jednolitych³⁴.

²⁹ E. Kirejczyk, *Między demokracją przedstawicielską a bezpośrednią*, „Problemy i Poglądy. Przyszłość: Świat-Europa-Polska”, nr 2, 2014, s. 65.

³⁰ W. Turek, *Demokracja, kapitalizm, Europa. Refleksje o programie dla Polski*, Warszawa 2019, s. 29.

³¹ E. Kirejczyk, *Między demokracją przedstawicielską ...op.cit.*, s. 66.

³² L. W. Zacher, *Przyszłość demokracji w zglobalizowanym społeczeństwie informacyjnym – gra według reguł i sił*, [w:] W. Bokajło, A. Wiktorska-Święcka (red.), *Closser to citizens. Wyzwania dla polskiej demokracji w Unii Europejskiej*, Wrocław 2009, s. 100.

³³ M. Rachwał, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w Polsce w świetle prawa – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Politologiczny”, nr 1, 2016, s. 21-22.

³⁴ E. Kirejczyk, *Między demokracją przedstawicielską ...op.cit.*, s. 67.

1.1. Zasada suwerenności narodu

Pojęcie władzy można rozumieć w znaczeniu podmiotowym, bądź przedmiotowym. Pierwsze ujęcie traktuje władzę jako podmiot odgrywający zwierzchnią rolę w określonym stosunku społecznym, mogący narzucić innym pewny sposób zachowania (lud, monarcha, organ państwowy). Ujęcie podmiotowe władzę traktuje jako zjawisko społeczne będące szczególną formą zależności społecznych, które wynikają ze świadomych oddziaływań ludzi na siebie jako członków społeczeństwa. Władza oznacza więc podporządkowanie się jednej jednostki (rządzonemu) innej jednostce (rządzającemu)³⁵.

Pojęcie suwerenności zostało wprowadzone w XVI wieku przez Jeana Bodina, który traktował władzę jako absolutną i nieustającą (a więc nikt i nic nie może jej ograniczyć ani odwołać). Suwerenność w rozumieniu Jeana Bodina nie może być stopniowana – albo istnieje w pełnym wymiarze albo nie ma jej wcale³⁶.

Następnie Jean-Jacques Rousseau w 1762 r. (w dziele pn. *Umowa społeczna*) twierdził, że podmiotem suwerenności jest naród, który wykonuje swą nieograniczoną władzę w formie tak zwanej woli powszechnej w sposób bezpośredni³⁷. Twórca nowożytnej teorii suwerenności uważał, że zwierzchnictwo ludu ma charakter niezbywalny i niepodzielny, a jego wola stanowi jedyną podstawę działania władzy wykonawczej. Władza ludu może być ograniczona prawami naturalnymi jednostek, a ich naruszenie może być podstawą do wystąpienia przeciw władzy³⁸. Reprezentacja jest możliwa tylko po spełnieniu kilku warunków. Są nimi: przyczyny natury technicznej (liczebność narodu), ścisłe uzależnienie deputowanych od wyborców (mandat imperatywny, a więc zakazujący działania bez konkretnej instrukcji w danej sprawie) oraz zatwierdzenie uchwalonych ustaw w formie głosowania powszechnego³⁹. Rousseau demokrację traktował jako metodę rządzenia, przy pomocy której można najlepiej i najłatwiej odkryć prawdziwe wartości. Rządzi większość, ponieważ ma rację i jej wola jest jedyną dostępną metodą przedstawiania woli powszechnej. Zdanie mniejszości nie jest brane pod uwagę, ponieważ osoby znajdujące się w mniejszości w przypadku spornej sprawy nie mogą mieć racji⁴⁰.

³⁵ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne 2010 ...op.cit.*, s. 263-264.

³⁶ A. Rost, *Instytucje polskiego prawa...op.cit.*, s. 36.

³⁷ Tamże, s. 39, 44.

³⁸ A. Domańska, *Zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] D. Górecki (red.), *Polskie Prawo Konstytucyjne*, Warszawa 2015, s. 62.

³⁹ A. Rost, *Instytucje polskiego prawa ...op.cit.*, s. 39, 44.

⁴⁰ A. Preisner (red.), *Słownik wiedzy o Sejmie*, Warszawa 2001, s. 25.

W XIX wieku Georg Jellinek utożsamiał państwo z terytorium, na którym zamieszkuje ludność pod najwyższą władzą. Nurty suwerenności ludu powołują się na uznanie ludu za podmiot, który jest zdolny do zawarcia umowy społecznej stanowiącej źródło władzy w państwie⁴¹.

Teorie suwerenności narodu, które ukształtowały się w XIX wieku we Włoszech w trakcie walki o zjednoczenie Italii głosiły, że państwa powinno się tworzyć na zasadzie narodowej. To naród jest źródłem władzy, zaś państwo wypełnia jego wolę. Naród posiada własną państwowość i wybiera formę rządów. Zatem, to naród stanowi podmiot prawa międzynarodowego, a nie państwo⁴². W późniejszym okresie również Ludwik Ehrlich pojęcie suwerenności ujmował w wymiarze absolutnym jako *samowładność* i *całowładność*⁴³.

Współcześnie wyróżnia się pięć podstawowych cech suwerenności władzy: pierwotny charakter, trwałość, samowładność, całowładność oraz nieograniczoność⁴⁴. Pierwotny charakter władzy suwerennej oznacza, że nie jest ona wyprowadzana od żadnej innej władzy w państwie, ani poza nią. Nie wynika z niczyjego nadania, uznania, jak również nie pochodzi od żadnej władzy nadprzyrodzonej, ani żadnej władzy na Ziemi⁴⁵. Trwałość władzy oznacza, że nie podlega ona żadnym ograniczeniom czasowym, jest zatem stała i czynna w czasie. Elementami, które mogą się zmieniać są rządy, systemy rządów, instytucje ustrojowe. Samowładność władzy to jej niezależność od jakiegokolwiek władzy zewnętrznej (lecz brak tu charakteru władzy absolutnej). Dotyczy to samodzielności w płaszczyźnie prawnej o decydowaniu w stosunkach z innymi państwami⁴⁶. Całowładność władzy oznacza jej niezależność od jakichkolwiek czynników wewnętrznych oraz autonomię w regulowaniu stosunków wewnętrznych, określaniu ustroju politycznego, jak również społeczno-gospodarczego. Całowładność władzy jest traktowana jako domniemanie kompetencji na rzecz suwerennej władzy. Łączy się ze zwierzchnictwem terytorialnym i personalnym⁴⁷. Pod pojęciem zwierzchnictwa terytorialnego rozumie się władzę wykonywania wszystkich funkcji i działań, które są właściwe państwu w obrębie objętym jego granicami. Celem tych działań jest wywołanie skutków prawnych i zapobieganie wykonywaniu przez inne podmioty działań podobnych. Zwierzchnictwo personalne oznacza więź prawną pomiędzy jednostką a państwem. Z więzi tej wynikają pewne obowiązki jednostki względem państwa, niezależnie

⁴¹ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne 2010...* op.cit., s. 266.

⁴² Tamże, s. 267.

⁴³ A. Rost, *Instytucje polskiego prawa ...*op.cit., s. 36-37.

⁴⁴ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne 2010 ...*op.cit., s. 264-265.

⁴⁵ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 264, A. Preisner (red.), *Słownik wiedzy o Sejmie*, Warszawa 2001, s. 198.

⁴⁶ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne 2010 ...*op.cit., s. 264.

⁴⁷ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, s. 264, A. Preisner (red.), *Słownik wiedzy ...*op.cit., s. 198.

od tego, czy osoba znajduje się aktualnie na terytorium tego kraju, czy też nie⁴⁸. Inną istotną cechą suwerenności władzy jest jej nieograniczoność, a więc autonomia od jakiegokolwiek prawa w stosunkach wewnętrznych (nawet tego stanowionego przez nią samą). Nieograniczoność w płaszczyźnie wewnętrznej pozbawiona jest charakteru absolutnego z uwagi na czynniki obiektywne, materialne, gospodarcze. Natomiast w stosunkach zewnętrznych nieograniczoność w ogóle nie występuje z uwagi na interesy innych państw lub całej społeczności międzynarodowej⁴⁹.

Suwerenność jest to *władza pierwotna, trwała, niezależna w stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych oraz prawnie nieograniczona*⁵⁰. Z zasady suwerenności narodu oraz sprawowania władzy przez jego przedstawicieli wynika prawo inicjowania uchwalania aktów prawnych. Inicjowanie ustaw jest ważnym zagadnieniem demokratycznego procesu ustawodawczego⁵¹.

Zmiany zachodzące we współczesnym świecie spowodowały odejście od tradycyjnego (czyli nie podlegającego stopniowaniu) rozumienia suwerenności państwa. Pełna suwerenność możliwa jest jedynie w warunkach autarkii, a więc całkowitej samowystarczalności państwa, które pozostaje w pełnej izolacji od otaczającego świata. Zatem w warunkach współczesnego świata jest to nierealne, ponieważ państwa są związane różnymi powiązaniem (gospodarczymi, politycznymi)⁵².

Instytucje demokracji bezpośredniej gwarantują suwerenowi możliwość wyrażania woli w postaci sformalizowanego aktu samodecydowania, który prowadzi do podjęcia danego rozstrzygnięcia (głosowanie referendalne) lub precyzuje jego istotne elementy (obywatelska inicjatywa ustawodawcza). Dowodzi to realnego charakteru konstytucyjnej zasady zwierzchnictwa narodu. Można zatem stwierdzić, że wraz ze wzrostem liczby instytucji i procedur zapewniających obywatelom możliwość bezpośredniego uczestniczenia w sprawowaniu władzy w konkretnym porządku prawnym, władza staje się bardziej demokratyczna, legitymowana, obywatelska⁵³.

Idea suwerenności narodu, zgodnie z którą jest on piastunem oraz źródłem władzy zwierzchniej w państwie, jest fundamentalnym elementem konstytucyjnej charakterystyki ustroju politycznego państwa demokratycznego. Idea suwerenności narodu jest postrzegana

⁴⁸ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne 2010 ...op.cit.*, s. 264.

⁴⁹ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, s. 265, A. Preisner (red.), *Słownik wiedzy ...op.cit.*, s. 199.

⁵⁰ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne 2010 ...op.cit.*, s. 265.

⁵¹ J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999, s. 133.

⁵² A. Rost, *Instytucje polskiego prawa ...op.cit.*, s. 37.

⁵³ M. Jabłoński, *Rola i znaczenie instytucji demokracji bezpośredniej we współczesnym państwie*, [w:] O. Hałub, M. Jabłoński, M. Radajewski (red.), *Instytucje demokracji bezpośredniej w praktyce*, Wrocław 2016, s. 17.

jako naczelne założenie demokratycznej ideologii politycznej, a zarazem postulowanego i idealnego wzorca systemu politycznego. Realnie rzecz ujmując, do tego wzorca w rzeczywistości politycznej można się bardziej lub mniej przybliżać, jednak jego pełna realizacja wydaje się być nieosiągalna⁵⁴.

Zasada suwerenności narodu, zwana również zasadą zwierzchniej władzy narodu lub zasadą zwierzchnictwa narodu jest podstawową zasadą ustroju politycznego państwa. Z zasady suwerenności narodu wynikają trzy podstawowe uprawnienia dla obywateli: wybieranie podstawowych organów państwa, wyrażanie swych opinii w przedmiocie rządzenia państwem oraz współdecydowanie z organami państwa w przedmiocie rządzenia krajem. Władza suwerena o charakterze trwałym i pierwotnym jest niezależna, najwyższa oraz nieograniczona⁵⁵.

Wraz ze wzrostem świadomości społecznej rośnie zainteresowanie obywateli rozstrzygnięciem różnego rodzaju spraw publicznych, mających bezpośredni lub pośredni wpływ na funkcjonowanie obywateli w ramach państwa lub danej wspólnoty. Rozwój nowoczesnych technologii z całą pewnością przyczynił się do wzrostu świadomości społecznej i stałego procesu ewolucji społeczeństwa obywatelskiego, które jest poinformowane o swych prawach, a także potrzebach. Mariusz Jabłoński dostrzega, że współczesne społeczeństwo obywatelskie należy identyfikować ze *społeczeństwem informacyjnym*, czyli takim, w którym informacja (poza tym, że jest źródłem) stanowi realny środek determinowania procesów społecznych, politycznych, kontrolnych, gospodarczych i edukacyjnych. Obecnie łatwo jest pozyskać i przekazywać informację, swobodnie prezentować argumenty oraz prowadzić rzetelną dyskusję, co prowadzi do uzyskania wiedzy o prawach przysługujących jednostce, a także stwarza możliwości ich ochrony. W praktyce społeczeństwo informacyjne, które się kształtuje, opiera swoje działanie na wiedzy, a nie na przecuciu⁵⁶.

Poprzez stworzenie odpowiednich warunków dla demokratyzacji życia publicznego oraz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, wzrośnie zainteresowanie obywateli procedurami zapewniającymi im możliwość bezpośredniego udziału w procesach rządzenia

⁵⁴ G. Kryszewski, *Konstytucyjne formy aktywności narodu w procesie sprawowania władzy*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 2 (18), 2014, s. 156-157.

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

⁵⁶ M. Jabłoński, *Rola i znaczenie instytucji demokracji ...op.cit.*, s. 14-16.

i współdecydowania w istotnych dla nich sprawach⁵⁷, a to dlatego że *demokracja nie może w sposób trwały istnieć bez aktywności obywateli*⁵⁸.

Odniesienia do zasady suwerenności narodu zostały zapisane w polskich ustawach zasadniczych, poczynając od XX wieku. Konstytucja z 1921 r. wskazuje, że *władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu*⁵⁹. Natomiast w Konstytucji z 1935 r. czytamy, że *na czele Państwa stoi Prezydent Rzeczypospolitej (...) w Jego osobie skupia się jednolita i niepodzielna władza państwowa*⁶⁰. Konstytucja z 1947 r. Sejmowi Ustawodawczemu nadała miano organu *władzy zwierzchniej Narodu Polskiego*⁶¹. Ustawa zasadnicza z 1952 r. powraca do nadania władzy ludowi stanowiąc, że *w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej władza należy do ludu pracującego miast i wsi*⁶². W obecnie obowiązującej Konstytucji z 1997 r. *władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu*⁶³ (będącego twórcą państwowości, podmiotem władzy), który jest traktowany w sensie politycznym. W tym ujęciu narodem jest zbiorowość, która bezpośrednio decyduje o swoich sprawach lub wykorzystuje do tego swych przedstawicieli i jest twórcą organów państwowych legitymując ich działalność. Naród jest więc grupą ludzi złączonych ze sobą w sensie politycznym, odrębną od innych, świadomą tego oraz działającą zgodnie z tą świadomością⁶⁴.

Odniesienia do suwerenności znalazły się również w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2020 r. w rozdziale zatytułowanym *Wartości, interesy narodowe i cele strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego*. Strategia wskazuje, że *Rzeczpospolita Polska tworzy warunki do realizacji interesów narodowych i osiągania celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego w zgodzie z wartościami, które obejmują: niepodległość i suwerenność państwa, bezpieczeństwo obywateli, wolności i prawa człowieka i obywatela, godność człowieka, sprawiedliwość, tożsamość i dziedzictwo narodowe, demokratyczne państwo prawa, solidarność, ład międzynarodowy oparty na zasadach prawa międzynarodowego oraz ochronę środowiska. Interesy narodowe w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego obejmują strzeżenie*

⁵⁷ Tamże, s. 16.

⁵⁸ T. Mołdawa, *Aktywność polityczna obywateli w systemie demokratycznym*, [w:] K. A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red.), *Społeczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, Warszawa 2007, s. 364.

⁵⁹ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1921, nr 44 poz. 267, art. 2.

⁶⁰ Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz. U. 1935, nr 30, poz. 227, art. 2 ust. 1-4.

⁶¹ Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1947, nr 18, poz. 71, art. 1.

⁶² Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz. U. 1952, nr 33, poz. 232, art. 1 ust. 2.

⁶³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 2009, nr 114, poz. 946, art. 4 ust. 1.

⁶⁴ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 271.

niepodległości, nienaruszalności terytorialnej, suwerenności oraz zapewnienie bezpieczeństwa państwa i obywateli (...). Jest to jeden z czterech filarów bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej⁶⁵.

1.2. Ocena jakości demokracji w Polsce

Demokracja jako ustrój polityczny, w porównaniu do innych systemów, posiada trzy podstawowe zalety. Sprzyja wolności osobistej, moralnej i politycznej w stopniu zdecydowanie większym niż inne systemy. Pozwala również na rozwój umiejętności samookreślania ludzi poprzez budowanie ich odpowiedzialności za własne decyzje i moralną wolność. Ponadto stwarza najwięcej możliwości dochodzenia i obrony interesów oraz dóbr między ludźmi. W praktyce politycznej większości współczesnych demokracji coraz bardziej widoczne jest zjawisko malejącego zainteresowania sprawami politycznymi, niskiego poziomu kompetencji społeczeństwa, a także braku chęci do partycypacji wyborczej⁶⁶.

Dla oceny jakości demokracji stosuje się złożony indeks, który pozwala na ocenę stopnia, w jakim dana cecha występuje w systemie politycznym. David Beetham zaproponował listę czynników w formie szczegółowych pytań, którą dostosowano do realiów wschodnioeuropejskich. Poza pytaniami o samą istotę demokracji, wyróżnia pytania dotyczące jej jakości, zmierzające do uchwycenia jej dynamiki (tabela 1.1)⁶⁷.

Tabela 1.1. Szczegółowa lista pytań służąca ocenie jakości demokracji

l.p.	PROCEDURY WYBORCZE
1.	W jakim stopniu o objęciu stanowiska w rządzie i w legislaturze decydują obywatele w konkurencyjnym, powszechnym i tajnym głosowaniu?
2.	Na ile niezależne od władz i kontroli partyjnej są wyborcze procedury związane z rejestracją wyborców i na ile wolne od korupcji są same procedury wyborcze?
3.	W jakim stopniu obywatele mają możliwość zdobycia koniecznych informacji w czasie wyborów i na ile dostęp do mediów dla partii i kandydatów na urząd jest równy i otwarty? W jak równym stopniu media traktują wszystkich kandydatów i partie?
4.	Na ile równe są szanse obywateli, aby startować w wyborach, niezależnie od grupy społecznej, z której pochodzą?
5.	Jaka część uprawnionych do głosowania rzeczywiście głosuje i na ile ich decyzje znajdują odzwierciedlenie w składzie parlamentu i programie rządu?

⁶⁵ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2020, s. 11.

⁶⁶ M. Ląkomy, *Demokracja 2.0. Interakcja polityczna w nowych mediach*, Kraków 2013, s. 110-111.

⁶⁷ B. Szklarski, *Przywództwo polityczne a jakość polskiej demokracji*, [w:] B. W. Mach (red.), *Jakość naszej demokracji. Społeczno-kulturowe podstawy polskiego życia publicznego*, Warszawa 2012, s. 111-112.

OTWARTOŚĆ I REPREZENTATYWNOŚĆ RZĄDU, RZĄDY PRAWA	
6.	W jakim stopniu jawne i otwarte są procedury konsultacji społecznych, w tym z grupami nacisku, w procesie tworzenia i wprowadzania w życie praw?
7.	Na ile wybrani politycy są dostępni dla swoich wyborców i na ile w swoich działaniach odzwierciedlają ich interesy?
8.	W jakim stopniu wybrani politycy sprawują nadzór nad tymi piastującymi niewybieralne urzędy i nad urzędami powoływanymi administracyjnie?
9.	Na ile w teorii i w praktyce parlament sprawuje nadzór nad wprowadzaniem w życie ustaw i nad wydatkami publicznymi?
10.	Jak otwarty jest dostęp obywateli do informacji o pracach rządu i ich efektach i na ile obywatele mają możliwość zdobyć te informacje z innych źródeł niż rządowe?
11.	W jakim stopniu wybierani politycy muszą informować o swoich działaniach poza polityką i o źródłach dodatkowych dochodów?
12.	Na ile sądy są w stanie nadzorować przestrzeganie prawa przez instytucje władzy i pracujących w nich polityków?
13.	W jakim stopniu władza sądownicza jest niezależna od rządu i wszelkich form wpływu?
14.	Jak łatwo dostępne dla obywatela są sądy lub takie instytucje kontroli obywatelskiej jak rzecznik praw obywatelskich w przypadku, gdy władze uchylają się od wypełniania swoich obowiązków? Na ile takie interwencje są skuteczne?
15.	Na ile awanse i zatrudnienie w instytucjach publicznych podlegają regułom zakazującym dyskryminacji?
16.	Na ile instytucje władzy samorządowej w swych działaniach uwzględniają wolę obywateli i są dla nich dostępne?
17.	Na ile instytucje władzy samorządowej mogą odzwierciedlać wolę swego elektoratu bez ingerencji władz wyższego szczebla?
PRAWA OBYWATELSKIE	
18.	Jak dobrze są zdefiniowane prawa obywatelskie i na ile skutecznie są one wprowadzane w życie?
19.	Na ile stosowanie praw obywatelskich w równym stopniu wobec wszystkich obywateli jest utrudnione czynnikami społecznymi, ekonomicznymi lub innymi?
20.	Na ile niezależne i wolne od obstrukcji są organizacje monitorujące przestrzeganie praw obywatelskich?
21.	Na ile sprawne są procedury edukowania obywateli na temat ich bieżących praw?
22.	Na ile wolne od uprzedzeń są procedury przyjęcia imigrantów i uciekinierów z innych krajów i na ile legalni imigranci mogą korzystać z praw obywatelskich?
SPOŁECZEŃSTWO OBYWATELSKIE	
23.	Na ile skutecznie instytucje społeczeństwa obywatelskiego podlegają kontroli czynników zewnętrznych, stojących na straży interesu publicznego?
24.	Na ile instytucje społeczeństwa obywatelskiego podlegają kontroli swoich członków lub beneficjentów?
25.	Jaki jest stopień uczestnictwa obywateli w polityce we wszystkich formach? Jak reprezentatywne są te instytucje wobec różnych grup społecznych? Na ile uczestnictwo w polityce jest ograniczone z przyczyn społecznych bądź ekonomicznych?
26.	Na ile media są otwarte na głosy z różnych stron opinii publicznej i grup społecznych? Na ile media funkcjonują jako otwarte i zrównoważone forum dla debaty publicznej?

27.	Na ile tradycja i kultura społeczeństwa wspierają podstawowe zasady obywatelskiej kontroli władzy i równości politycznej?
28.	W jakim stopniu obywatele mają poczucie, że system polityczny jest w stanie rozwiązać główne problemy nurtujące społeczeństwo?
29.	Na ile obywatele są przekonani, że mają wpływ na sposób rozwiązywania głównych problemów w społeczeństwie?

Źródło: B. Szklarski, *Przywództwo polityczne ...op.cit.*, s. 112-113.

Indeks jakości demokracji w demokracjach już ukształtowanych koncentruje się na zinstytucjonalizowanych formach polityki. Z kolei indeks dla krajów w drodze do konsolidacji demokracji został poszerzony o wymiary demokratycznej polityki, poszerzając tym samym kryteria wskazane w tabeli 1.2⁶⁸.

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

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

Źródło: B. Szklarski, *Przywództwo polityczne ...op.cit.*, s. 115.

⁶⁸ Tamże, s. 114.

Na podstawie wskazanej szczegółowej listy pytań (patrz tabela 1.1 i 1.2) dokonano oceny jakości demokracji w Polsce po 1989 r. Wskazano, że przywództwo polityczne w tym okresie miało pozytywny wpływ na pewne aspekty, jednak z przewagą jego negatywnego oddziaływania (tabela 1.3). Odnosząc się do czterdziestu kryteriów jakości przywództwa, zwrócono uwagę na negatywny, lecz zarazem zróżnicowany obraz polskiej demokracji⁶⁹.

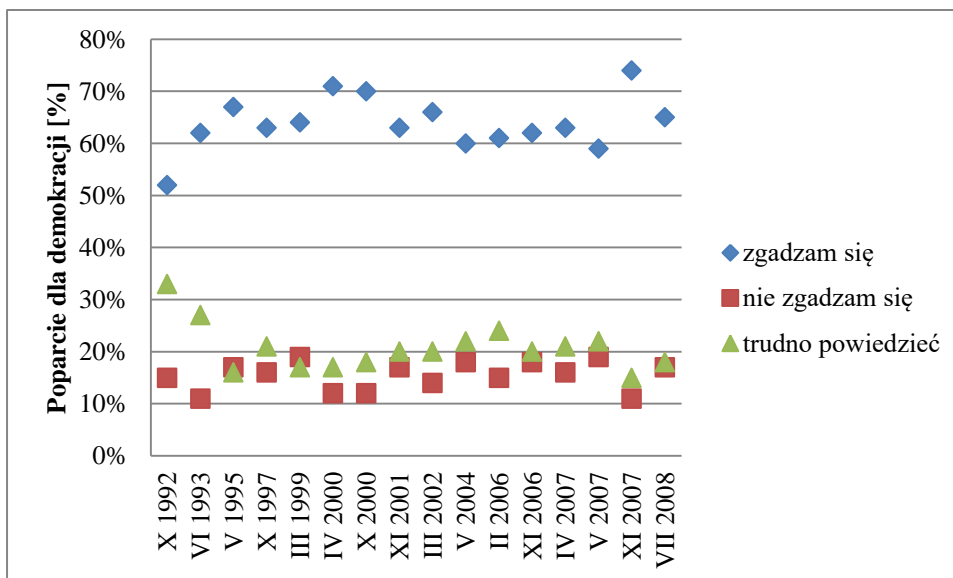
Tabela 1.3. Wpływ przywództwa politycznego na jakość demokracji w Polsce

Pozytywny wpływ przywództwa politycznego w Polsce	Negatywny wpływ przywództwa politycznego w Polsce
<ul style="list-style-type: none"> • wspieranie swobody artykulacji interesów, • przekonanie, że demokracja wiąże się z pluralizmem ideowym i instytucjonalnym, • wzmocnienie partii politycznych, • dynamika konfliktów politycznych, • budowanie tożsamości i świadomości politycznej zwolenników opcji politycznych, • efektywność procesu legislacyjnego oraz decyzyjnego 	<ul style="list-style-type: none"> • tworzenie krajowej wspólnoty politycznej, • definiowanie polityki jako sfery kompromisu, • wspieranie kultury obywatelskiej, • tworzenie kapitału społecznego i wspieranie zachowań kooperacyjnych w społeczeństwie, • rekrutacja nowych członków do elity politycznej, • stabilność sceny politycznej, • zaufanie społeczne do elit, • przewidywalność zachowań elity

Źródło opracowano na podstawie: B. Szklarski, *Przywództwo polityczne ...op.cit.*, s. 134.

Od blisko trzydziestu lat CBOS przeprowadza badania dotyczące opinii Polaków o demokracji. Pytanie sformułowane jest w następujący sposób: *Czy zgadza się Pan(i) czy też nie zgadza ze stwierdzeniem, że demokracja ma przewagę nad wszelkimi innymi formami rządów?* Największe poparcie dla demokracji odnotowano w maju 2018 r. (76%) oraz lipcu 2020 r. (73%). Zatem obecnie co trzeci badany uważa, że demokracja ma przewagę nad innymi formami rządów. Najwięcej przeciwników tego twierdzenia odnotowano w listopadzie 2015 r., kiedy co czwarty badany (24%) nie zgodził się z powyższym twierdzeniem, jednak w ostatnich latach widać tendencję spadkową. Początkowo co trzeci ankietowany (33% w 1992 r.) nie potrafił wskazać jednoznacznej odpowiedzi i zaznaczył *trudno powiedzieć*, choć w ostatnich latach liczba respondentów niezdecydowanych zmalała o połowę (wykres 1.1, wykres 1.2).

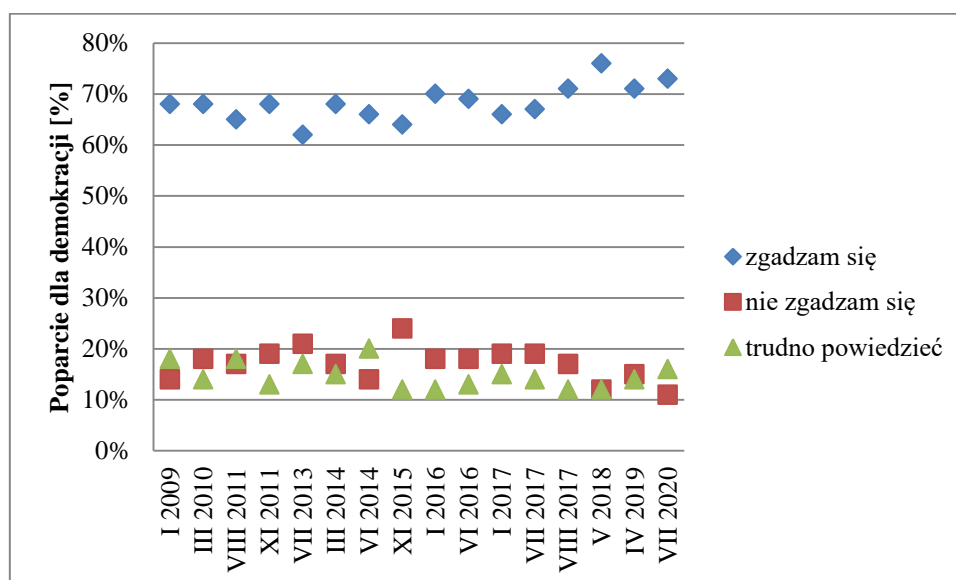
⁶⁹ Tamże, s. 134.



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

Źródło opracowano na podstawie: K. Lepczyński, *Polacy o demokracji*, komunikat z badań nr 95/2020, Warszawa 2020, s. 1.

Demokracja nie jest ustrojem najdoskonalszym ze wszystkich, nadanym z góry i stabilnym. Wynika to choćby z wyróżnienia kilku podstawowych form demokratycznego sprawowania władzy, spośród których trudno wskazać tę najbardziej funkcjonalną i skuteczną. Na świecie nie ma idealnej demokracji, gdyż każda z jej form wymaga ustawicznych poprawek i korekt. Demokracja, jako system labilny, wymaga nieustannej obrony w obliczu narastających zagrożeń i alternatyw współczesnego świata⁷⁰.

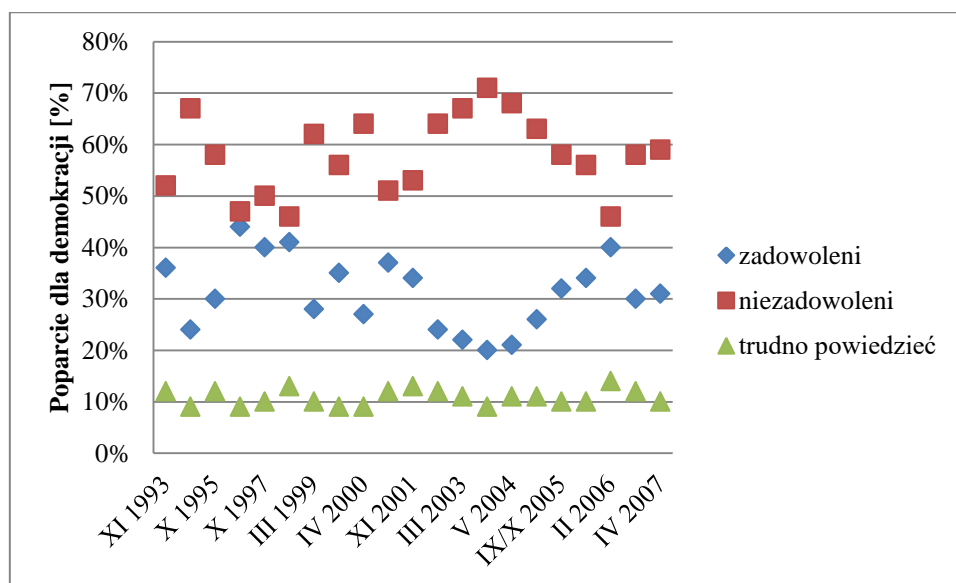


Wykres 1.2. Postawy Polaków wobec demokracji w latach 2009-2020

Źródło opracowano na podstawie: K. Lepczyński, *Polacy o demokracji ...op.cit.*, s. 1.

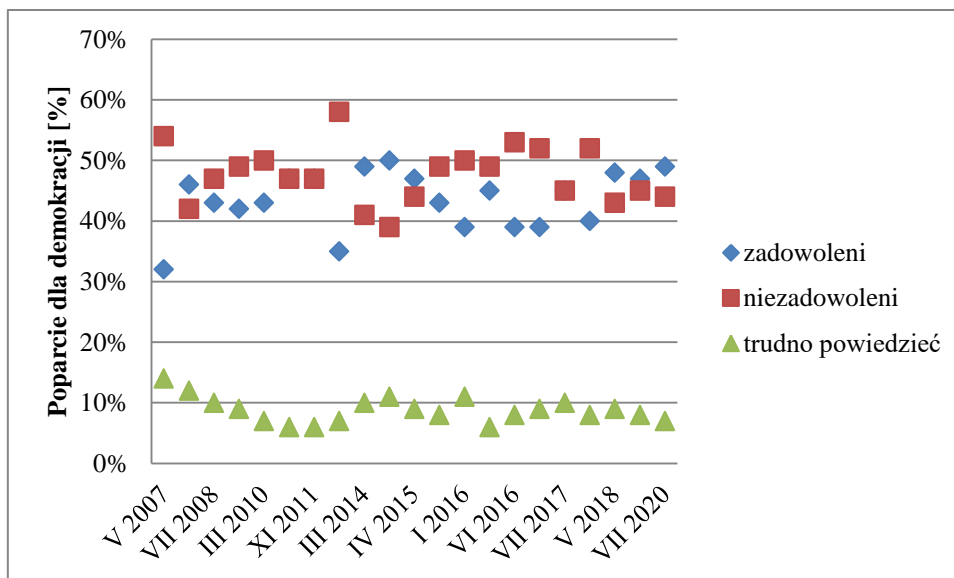
⁷⁰ M. Matyja, *Koncepcja demokracji oddolnej w Polsce*, [w:] J. Kubań, M. Matyja, J. Sanocki (red.), *Kulisy polskiej demokracji. obywatel wobec systemu*, Laupen, Nysa, Warszawa 2019, s. 138.

Polacy wielokrotnie pytani byli również o ocenę funkcjonowania demokracji w kraju. Początkowo co trzeci badany był zadowolony (36% w 1993 r.), a obecnie jest to już blisko co drugi ankietowany (49% w 2020 r.). Najwięcej osób zadowolonych z funkcjonowania demokracji w Polsce odnotowano w czerwcu 2014 r. (50%). Najwięcej osób niezadowolonych – dwie trzecie badanych – odnotowano w lipcu 2003 r. (71%). Zdanie Polaków dotyczące funkcjonowania demokracji w kraju jest wyraźne, gdyż w większości przeprowadzonych badań więcej było osób niezadowolonych, niż badanych zadowolonych, przy czym zazwyczaj co dziesiąta osoba była niezdecydowana. Na czterdzieści dwa przeprowadzone badania, tylko osiem razy odnotowano mniejszą liczbę osób niezadowolonych, niż osób usatysfakcjonowanych z funkcjonowania demokracji w Polsce. Jednak począwszy od 2007 r. społeczeństwo jest mocno zróżnicowane, na co wskazują podobne wartości zwolenników i osób niezadowolonych, w porównaniu do lat wcześniejszych (1993-2007), kiedy tendencja niezadowolenia dominowała wyraźnie (wykres 1.3, wykres 1.4).



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

Źródło opracowano na podstawie: K. Lepczyński, *Polacy o demokracji ...op.cit.*, s. 7.



Wykres 1.4. Ocena funkcjonowania demokracji w Polsce w latach 2007-2020

Źródło opracowano na podstawie: K. Lepczyński, *Polacy o demokracji ...op.cit.*, s. 7.

Demokracja okazała się ponadczasowym dążeniem ludzkości do lepszego życia w pokoju i stabilizacji ekonomicznej. Meandry demokracji jej wzloty i upadki mają różne oblicza, ale dobrze funkcjonująca demokracja będzie marzeniem zorganizowanego społeczeństwa demokratycznego o świadomej obywatelskiej kulturze politycznej⁷¹.

1.3. Demokracja elektroniczna

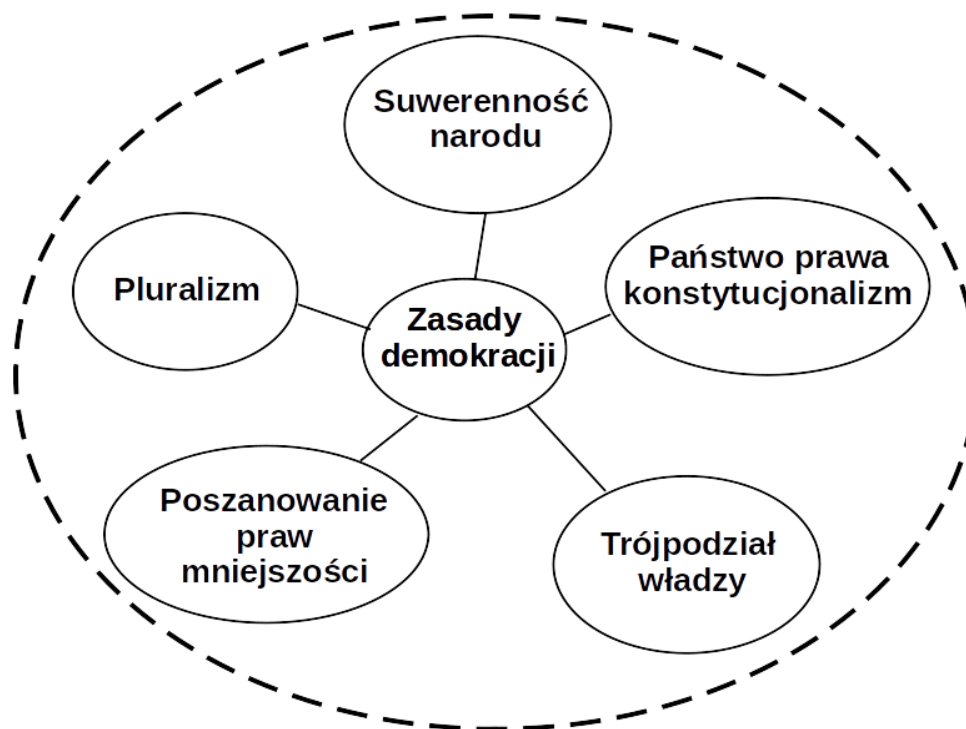
Rozwój techniki komputerowej wpłynął na wzmocnienie społeczeństwa i gospodarki w wymiarze krajowym, a także globalnym. Skutkiem rewolucji informacyjnej było powstanie cyfrowej rzeczywistości, a w niej nowego społeczeństwa⁷².

Fundamentalne zasady demokracji, w wyniku zastosowania technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT), nabierają nowoczesnej jakości. Zasady te zaczynają funkcjonować w nieco szerszym wymiarze, ponieważ oprócz tradycyjnych form ich realizacji pojawiają się nowe rozwiązania, które są oparte na nowoczesnych technologiach. Najważniejsze zasady demokratyczne wraz z formami ich realizacji zostały przedstawione na rysunku 1.1⁷³.

⁷¹ G. Piwnicki, *Meandry demokracji w czasie i przestrzeni*, [w:] N. Kusa, M. Musiał-Karg, A. Stelmach, *Uwarunkowania demokracji przedstawicielskiej we współczesnej Polsce i Europie*, Poznań 2018, s. 23.

⁷² T. Gajowniczek, *Elektroniczna demokracja – istota pojęcia i problemy definicyjne*, [w:] W. Tomaszewski, D. M. Mościcka, A. Jurkun (red.), *Demokracja a wybory. Współczesne dylematy i wyzwania*, Olsztyn 2015, s. 16.

⁷³ M. Musiał-Karg, *Głosowanie elektroniczne – nowe wyzwanie dla demokracji?*, „Przegląd Politologiczny”, nr 4, 2010, s. 124.



Rys. 1.1. Zasady demokracji a nowe technologie

Źródło: M. Musiał-Karg, *Głosowanie elektroniczne ...op.cit.*, s. 124.

Możliwości stwarzane przez ICT budzą nadzieję na przeciwdziałanie problemom współczesnej demokracji, jak na przykład nikłe zainteresowanie polityką, brak zaufania do rządzących lub mała aktywność obywatelska. Oddziaływanie ICT na procesy polityczne i relacje państwa z obywatelami określane jest wieloma nazwami: *demokracja cyfrowa*, *cyberdemokracja*, *teledemokracja*, *demokracja wirtualna*, *elektroniczna demokracja (e-demokracja)*, *demokracja ery informacji*. Elementem wspólnym tych koncepcji jest natomiast założenie, że rozmaite funkcje nowych technologii (szybszy tryb przekazywania informacji, interaktywność, możliwość komunikacji zwrotnej) wpłyną pozytywnie na mechanizmy demokratyczne⁷⁴.

W literaturze przedmiotu pojęcie *e-demokracji* definiowane jest jako zastosowanie technologii informacyjno-telekomunikacyjnych dla zwiększenia uczestnictwa obywateli w procesach demokratycznych. Chodzi tu o ujęcie ilościowe, jak również realny wpływ wywierany przez jednostki na funkcjonowanie instytucji publicznych⁷⁵.

⁷⁴ M. Rachwał, *Elektroniczna demokracja a partycypacja polityczna obywateli*, [w:] M. Marczevska-Rytko (red.), *Demokracja elektroniczna kontrowersje i dylematy*, Lublin 2013, s. 49.

⁷⁵ M. du Vall, A. Walecka-Rynduch, *Netarchia jako propozycja modelu demokracji przyszłości*, [w:] M. du Vall, M. Majorek, A. Walecka-Rynduch (red.), *Współczesna przestrzeń polityczna. Ewolucja czy rewolucja?*, Kraków 2011, s. 43-44.

Pod pojęciem demokracji elektronicznej rozumie się *zastosowanie technologii informacyjno-telekomunikacyjnych dla zwiększenia uczestnictwa obywateli w procesach demokratycznych, zarówno w ujęciu ilościowym jak i w formie realnego wpływu wywieranego przez jednostki na funkcjonowanie instytucji publicznych*⁷⁶.

Demokracja elektroniczna może być rozumiana jako:

- wykorzystanie ICT w demokratycznych procesach politycznych i zarządzania,
- zdolność do podniesienia przez nowe środowisko komunikacyjne poziomu oraz jakości partycypacji publicznej w procesach rządzenia,
- przejaw wzmocnienia procesów demokratycznych, a także powiększenia zdolności jednostek oraz społeczności do dwustronnej interakcji z rządem⁷⁷.

E-demokrację można rozumieć również jako całokształt procesów, które realizowane są przy użyciu mediów elektronicznych, a prowadzą do powstania koncepcji dotyczących urządzenia spraw obywatelskich oraz sformułowania propozycji, czego efektem końcowym jest wcielenie tych koncepcji w życie⁷⁸.

Biorąc pod uwagę cel demokracji, źródło legalności władzy, rolę obywatela, uprawnienia wybranego oraz zastosowania narzędzi teleinformatycznych, wyróżnia się trzy typy elektronicznej demokracji. W *demokracji cienkiej* wyborca najpierw wybiera swojego przedstawiciela w wyborach parlamentarnych, a następnie jest on na bieżąco informowany o decyzjach podejmowanych przez reprezentanta. W *demokracji mocnej* widoczna jest interakcja między obywatelami i politykami. Obywatele nieustannie podejmują decyzje w kwestiach przedkładanych im przez polityków. W *demokracji szybkiej* wyborcy są decydentami, od których w największej mierze zależą decyzje polityczne (tabela 1.4)⁷⁹.

⁷⁶ D. Grodzka, *E-demokracja*, „Biuro analiz Sejmowych”, nr 14, 2009, s. 1.

⁷⁷ M. Łakomy, *Demokracja 2.0*. ...op.cit., s. 140.

⁷⁸ M. Musiał-Karg, *Głosowanie elektroniczne* ...op.cit., s. 126.

⁷⁹ Tamże, s. 127.

Tabela 1.4. Typy *e-demokracji*

Cel	„Cienka”	„Mocna”	„Szybka”
	Efektywność/ możliwość wyboru	Konsensus	Władza dla ludzi
Źródło legalności	Rozliczenie	Debata publiczna	Zasada większości
Rola obywatela	Klient	Kształtujący opinię	Decydent
Uprawnienia wybranego	Wolna ręka	Interakcja	Zobowiązanie
Główne zastosowanie ICT	Informacja	Dyskusja	Decyzja

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

W literaturze przedmiotu znajdujemy również koncepcję *e-demokracji* minimalnej oraz znaczącej. *E-demokracja minimalna* jest systemem, w którym obywatele, poprzez wykorzystanie Internetu, mają możliwość uzyskania informacji od rządu, a także komunikowania ze swoimi przedstawicielami, członkami rządu oraz płacenia podatków i innych obciążeń państwowych. *E-demokracja znacząca* natomiast, oprócz możliwości zawartych w minimalnej, została poszerzona o dodatkowe elementy:

- możliwość zapoznania się z planami organów państwowych (na przykład budżet, plan zagospodarowania przestrzennego) oraz ich komentowania,
- możliwość komentowania i uczestniczenia w działaniach rządu za pomocą specjalnych forów dyskusyjnych lub sondaży,
- możliwość uczestnictwa w wyborach przez Internet (rys. 1.2)⁸⁰.

⁸⁰ M. Lakomy, *Demokracja 2.0. Interakcja polityczna w nowych mediach*, Kraków 2013, s. 141 za D.F. Norris, *Electronic Democracy at the American Grassroots*, [w:] D.F. Norris (red.), *Current Issues and Trends in E-Government Research*, Hershey 2007, s. 163-165.

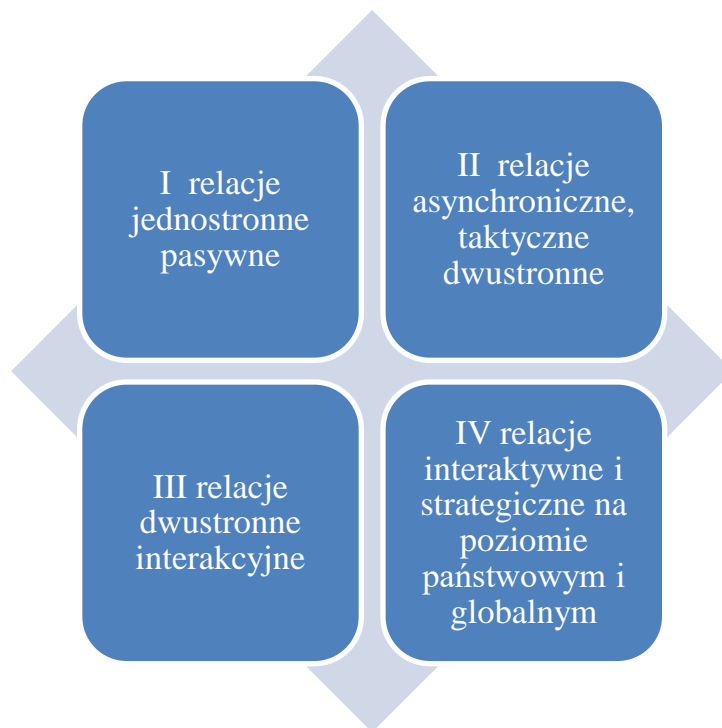


Rys. 1.2. *E-demokracja znacząca*

Opracowano na podstawie: M. Lakomy, *Demokracja 2.0. ...op.cit.*, s. 141 za D.F. Norris, *Electronic Democracy ...op.cit.*, s. 163-165.

W literaturze przedmiotu wskazuje się również na koncepcję *e-demokracji* podzieloną na cztery kwadraty. Pierwszy z nich zawiera asynchroniczne, jednostronne i pasywne relacje obywatele-władza. Obejmuje on aktywność w Internecie polegającą na wyszukiwaniu informacji lub zapoznawaniu się z bieżącym ustawodawstwem. Drugi zawiera asynchroniczne *taktyczne* oraz dwustronne interakcje obywatele-władza. Aktywność w tym obszarze skupia się na korzystaniu z poczty e-mail, ankiet i sondaży *on-line* lub głosowaniu w wyborach przez Internet. Trzeci kwadrat skupia się na interakcyjnym modelu relacji dwustronnych. Obejmuje dynamiczne monitorowanie wiadomości w mediach tradycyjnych i Internecie, wolontariat, oddolne inicjatywy zbierania środków finansowych, a także wykorzystanie sieci jako forum wymiany poglądów. Czwarty kwadrat wyróżnia się interaktywnym i strategicznym modelem powiązań obywateli z władzą przechodzącym z poziomu państwowego na globalny. Jest to najbardziej wyrafinowana forma *e-demokracji*, ponieważ obejmuje mechanizmy petycji i konsultacji *on-line*, które mają wymierny wpływ zarówno na procesy polityczne w państwie, jak i dyplomację (rys.1.3)⁸¹.

⁸¹ M. Lakomy, *Demokracja 2.0. Interakcja polityczna w nowych mediach*, Kraków 2013, s. 143-144 za J. Caldw, *e-Democracy. Putting Down Global Roots*, New York 2004, s. 5-9.



Rys. 1.3. Relacje pomiędzy władzą a obywatelami

Opracowano na podstawie: M. Lakomy, *Demokracja 2.0.* ...op.cit., s. 143-144 za J. Caldwell, *e-Democracy* ...op.cit., s. 5-9.

Najważniejsze płaszczyzny demokracji elektronicznej obejmują cztery podstawowe płaszczyzny:

- elektroniczną biurokrację – wszelkie działania powiązane z możliwością załatwiania różnych spraw przez obywateli z władzą publiczną na drodze elektronicznej,
- procedury demokracji bezpośredniej – całokształt działań, które są związane z możliwością wypowiedania się obywateli w sprawach będących przedmiotem obrad ciał przedstawicielskich na drodze elektronicznej, a także sposobność oddawania głosów w referendach i wyborach na odległość,
- zarządzanie informacją polityczną – zapewnienie sieciowej informacji o działalności organów władzy publicznej,
- budowę społeczeństwa obywatelskiego – zwiększenie więzi lokalnych za pomocą Internetu, budowy społeczności obywatelskich, a także pobudzenie

dyskursu na temat życia publicznego, czego konsekwencją powinno być zwiększenie udziału obywateli w życiu politycznym⁸².

Wyodrębniono trzy podstawowe formy demokracji elektronicznej, a mianowicie:

- *elektroniczną demokrację*, która ma być ulepszeniem mechanizmów demokracji reprezentacyjnej dzięki szerokiemu wykorzystaniu przez obywateli możliwości stwarzanych przez Internet,
- *teledemokrację*, której głównym celem jest wzmocnienie procedur demokracji bezpośredniej poprzez przeniesienie władzy ze zbiurokratyzowanych struktur państwowych ponownie w ręce obywateli. Skupia się przede wszystkim na zachowaniach wyborczych i wykorzystaniu nowych mediów w sposób umożliwiający jak najszerszy udział obywateli w procesach demokratycznych,
- *cyberdemokrację*, która ma wzmocnić partycypację polityczną obywateli przez tak zwaną *rewitalizację* pojęcia społeczności. Demokratyczny potencjał Internetu oraz innych technologii informacyjnych i komunikacyjnych ma przeważać nad dominującymi obecnie scentralizowanymi strukturami⁸³. Wskazuje się, że dla *cyberdemokracji* Internet jest nie tylko suplementem tradycyjnych kanałów komunikacji, lecz stanowi kluczowy warunek demokracji. Model *cyberdemokratyczny* jest najbardziej radykalną zmianą wobec tradycyjnych cech i instytucji demokratycznych. Tradycyjne instytucje natomiast tracą władzę i wpływy na rzecz grup skupionych w sieciach⁸⁴.

Historycznie pierwszym terminem była *teledemokracja*, którą w latach 70. XX wieku badał Theodor Becker obserwując rozwój telewizji kablowej. Termin ten utożsamiał z elektronicznie wspomaganą, szybką i dwukierunkową komunikacją polityczną, która ułatwia wyborcom podejmowanie decyzji, uczestniczenie w dyskusji oraz zachęca do głosowania⁸⁵.

W literaturze przedmiotu pojawia się również pojęcie *demokracji medialnej* związanej z dominującą rolą środków masowego przekazu, określanymi współcześnie mianem czwartej

⁸² M. Rachwał, *Elektroniczna demokracja ...op.cit.*, s. 53.

⁸³ M. Hagen, *A Typology of Electronic Democracy*, za: M. du Vall, A. Walecka-Rynduch, *Netarchia jako propozycja modelu demokracji przyszłości*, [w:] M. du Vall, M. Majorek, A. Walecka-Rynduch (red.), *Współczesna przestrzeń polityczna. Ewolucja czy rewolucja?*, Kraków 2011, s. 44.

⁸⁴ T. Gajowniczek, *Elektroniczna demokracja ...op.cit.*, s. 24.

⁸⁵ Tamże, s. 23.

władzy. Należy jednak pamiętać, że termin ten, odnosząc się do tradycyjnych środków masowego przekazu, wskazuje na brak elementu interaktywności, ponieważ przekaz ma charakter jednokierunkowy, odbiorca natomiast przyjmuje go biernie. Niemniej jednak brak pośrednictwa mediów tradycyjnych umożliwia zwiększenie poziomu interaktywności komunikatu i podjęcie dialogu, który będzie dostosowany do potrzeb określonych grup odbiorców. Nawiązanie dwustronnej relacji między przedstawicielami władzy i politykami, a obywatelami stało się możliwe dzięki Internetowi⁸⁶.

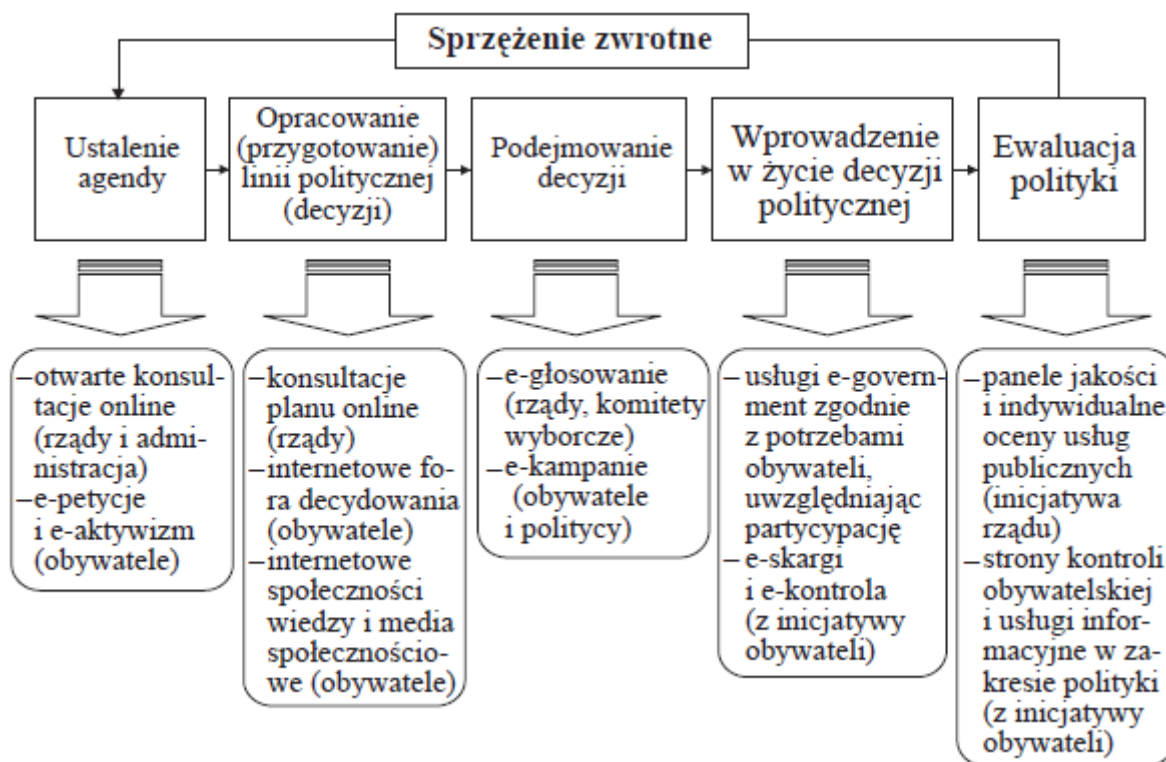
Bezpośrednia partycypacja obywateli w podejmowaniu istotnych dla państwa decyzji mogłaby wyrównać niedoskonałości demokracji przedstawicielskiej i wpłynąć na powstanie silnej, stabilnej demokracji⁸⁷. *E-partycypacja* jest formą legitymizacji władzy, a także utożsamiania się obywateli z jej decyzjami i sposobem na usprawnienie funkcjonowania administracji oraz zarządzania. W tym ujęciu demokracja nie polega jedynie na okresowym oddawaniu głosu, lecz na zaangażowaniu obywateli w dialog z władzą i współdecydowaniu⁸⁸. *E-partycypacja* definiowana jest jako wykorzystanie mediów cyfrowych w pośrednictwie oraz przekształceniu stosunków między obywatelami a rządami i administracją publiczną w kierunku większego uczestnictwa obywateli. W odniesieniu do poszczególnych faz procesu politycznego (ustalania agendy, opracowania linii politycznej, podejmowania decyzji i wprowadzania jej w życie, a także ewaluacji polityki) wyróżnia się szereg form *e-partycypacji*, które można stosować w decydowaniu politycznym, w zależności od etapu działań (rys. 1.4)⁸⁹.

⁸⁶ M. Luterek, *E-demokracja. Demokracja w społeczeństwie informacyjnym*, „Zagadnienia Informatyki Naukowej”, vol. 89, 2007, s. 67, 69.

⁸⁷ M. Musiał-Karg, *Głosowanie elektroniczne ...op.cit.*, s. 125.

⁸⁸ M. Luterek, *E-demokracja ...op.cit.*, s. 72.

⁸⁹ M. Musiał-Karg, *E-demokracja, e-partycypacja i e-głosowanie, czyli o tym jak zwiększyć zaangażowanie obywateli w dobie Internetu*, [w:] M. Rachwał (red.), *Uwarunkowania i mechanizmy partycypacji politycznej*, Poznań 2017, s. 91.



Rys. 1.4. Główne zastosowania narzędzi *e-partycypacji* w procesie politycznym

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

Dla rozwoju partycypacji istotne są nie tylko kwestie związane ze świadomością społeczną odnoszące się do angażowania w procesy podejmowania decyzji, lecz także obserwowany współcześnie rozwój technologii. Partycypacja z wykorzystaniem narzędzi informatycznych, nazywana również *e-partycypacją*, *elektroniczną partycypacją* lub *e-uczestnictwem* zyskuje coraz większą popularność. Dzięki nowoczesnym technologiom obywatele mogą być bardziej świadomymi odbiorcami oraz uczestnikami debaty publicznej. Narzędzia *e-partycypacji* posiadają trzy podstawowe zalety, a mianowicie: szybkie pozyskiwanie informacji, szeroka dostępność, większa przejrzystość działań. Niemniej jednak wprowadzenie takiej formy jako jedynej możliwości partycypacji obarczone jest dwoma poważnymi wadami – nie każdy obywatel ma dostęp do komputera i Internetu, a także nie każdy potrafi ich używać (tak zwane *wykluczenie cyfrowe*)⁹⁰.

Na pytanie, jakie w kontekście demokracji elektronicznej zadaje sobie politologia, a mianowicie, czy nowe technologie zwiększają ogólny poziom partycypacji politycznej, jak

⁹⁰ M. Seredyńska, *E-partycypacja w Polsce – wyzwanie czy usprawnienie?*, [w:] M. Marczevska-Rytko, D. Maj (red.), *Partycypacja polityczna*, Lublin 2020, s. 247-253.

dotąd nie znaleziono jednoznacznej odpowiedzi. Jednakże nowe technologie ułatwiają proces politycznej mobilizacji poprzez podniesienie poziomu efektywności komunikacji⁹¹.

Wskazuje się również, że umożliwienie obywatelom komunikowania się przez media społecznościowe zwiększa możliwości ich uczestnictwa w kreowaniu *cyberdemokracji* i tym samym w kształtowaniu kapitału społecznego. W państwach z wolnym dostępem do Internetu i mediów społecznościowych obywatele biorą udział w kreowaniu polityki wewnętrznej i zewnętrznej. Mają możliwość opiniowania oraz uczestniczenia w dialogu na płaszczyźnie państwa ze społeczeństwem⁹².

W wykorzystaniu technologii elektronicznych dostrzega się szansę na przezwycięzenie kryzysu demokracji oraz sceptycyzmu obywateli wobec *establishmentu* politycznego. W literaturze przedmiotu nie brak opinii twierdzących, że komunikowanie się za pomocą Internetu nie zawsze spowoduje wzrost lub udoskonalenie demokracji. Wynika to bowiem z zapotrzebowania społeczeństwa, a nie jest zależne jedynie od samego funkcjonowania różnorodnych rozwiązań. Jest to środek wspierający demokrację partycypacyjną w sytuacji niezaspokojonej potrzeby uczestnictwa obywateli w życiu publicznym⁹³.

Wśród narzędzi ICT można wskazać dla przykładu *elektroniczne głosowanie*, które posiada zarówno zalety, jak i wady. Do podstawowych zalet zalicza: oszczędności w drukowaniu, możliwość wprowadzenia zmian w kartach w ostatniej chwili i przygotowywania kart do głosowania w różnych językach. Dodatkowymi atutami jest uproszczone głosowanie dla niepełnosprawnych oraz szybsze i bardziej dokładne wyniki wyborów. Wśród wad natomiast wskazuje się: możliwe wady sprzętu i oprogramowania, wzrost kosztów głosowania oraz możliwe naruszenie prywatności. Do negatywów zalicza się również dużą trudność w znajdowaniu błędów w liczeniu, częsty brak transparentności i możliwości weryfikowania wyników, a także trudność obserwacji wyborów oraz możliwość manipulacji⁹⁴.

Wyróżnia się następujące cechy ICT, które potencjalnie mogłyby być przydatne w rozwoju nowej formy demokracji. Są nimi: globalność sieci, interaktywność, wolność słowa i zrzeszania, tworzenie oraz rozpowszechnianie informacji, a także obalanie

⁹¹ L. Porębski, *Więcej, szybciej, łatwiej. O radościach i smutkach związanych z elektroniczną demokracją*, [w:] M. Marczevska-Rytko (red.), *Demokracja elektroniczna kontrowersje i dylematy*, Lublin 2013, s. 23.

⁹² Z. H. Sielska, *Współczesne podejście do kapitału społecznego – kreowanie partycypacji obywatelskiej przez media społecznościowe*, [w:] M. Marczevska-Rytko, D. Maj (red.), *Partycypacja polityczna*, Lublin 2020, s. 50.

⁹³ M. Marczevska-Rytko, *Elektroniczny wymiar demokracji. Wybrane kwestie*, [w:] M. Marczevska-Rytko (red.), *Demokracja elektroniczna kontrowersje i dylematy*, Lublin 2013, s. 34, 40.

⁹⁴ M. Luterek, *E-demokracja ...op.cit.*, s. 73.

autorytetów i przełamanie podziału narodowo-państwowego⁹⁵. Sprawne i ergonomiczne rozwiązania techniczne mogą motywować pozytywnie, lecz nie będą narzędziami przymusu wobec obywateli, którzy z rozmaitych powodów nie korzystają z elektronicznych kanałów komunikacji z instytucjami władzy na różnych szczeblach⁹⁶.

W literaturze przedmiotu jest mowa o swoistej ewolucji obywateli (*citizens*) w *siećobywateli* (*netizens*), którzy tworzą nowy rodzaj demokracji napędzanej oddolną aktywnością obywateli poprzez nowe media (*net grassroots driven democracy*). Znajdujemy stwierdzenie, że *beneficjentem tych przemian stało się tzw. „pokolenie Web 2.0”, niecierpliwych, ruchliwych „zapperów”, którzy swoją szansę na polityczną emancypację i uczestnictwo w procesach demokratycznych upatrują w sieci. Odrzucają oni typowe dla starszego pokolenia instytucje i mechanizmy demokracji przedstawicielskiej, wykorzystując w to miejsce „skrzynkę z narzędziami” dostępną w Web 2.0. Obecnie obywatel 2.0 nieco inaczej postrzega znaczenie demokracji, która w jego ocenie ewaluowała z dominującego dotychczas modelu biernego uczestnictwa do modelu partycypacyjnego*⁹⁷.

Termin *demokracja 2.0* definiowany jest jako uczestnictwo w procesach demokratycznych za pomocą Internetu, głównie mediów społecznościowych, czego efektem jest wzmacnianie postaw obywatelskich. Idea demokracji 2.0 oparta jest na dwóch filarach. Pierwszy z nich to wykorzystanie narzędzi Web 2.0 przez rządzących. W tym rozumieniu *demos* stanowią *siećobywatele* (*netizens*) wykorzystujący nowe media jako narzędzie uczestnictwa politycznego na różnych szczeblach (lokalny, państwowy, globalny) i w różnej skali. Drugi filar opiera się na wykorzystaniu nowych mediów jako narzędzi komunikowania przez elity polityczne w celu wywierania wpływu, zdobycia lub utrzymania i sprawowania władzy (*polityka 2.0*)⁹⁸.

Pojęcie *netizen* zostało wprowadzone już w 1992 r. i oznacza użytkownika sieci odczuwającego odpowiedzialność za wspólnotę, w której żyje. W związku z tym podejmuje on aktywność o charakterze politycznym w Internecie, jak również w świecie realnym. Zatem *netizen* to aktywista działający w sieci (*cyberaktywista*) zainteresowany charakterem systemu politycznego, w którym żyje⁹⁹.

Z sieciową demokracją obywatelską związane jest pojęcie *cyberaktywizmu*, a wśród jego dwóch form wyróżnia się *whistleblowing* (demaskowanie) i *haktywizm*. Demaskowanie

⁹⁵ T. Gajowniczek, *Elektroniczna demokracja ...op.cit.*, s. 15-16.

⁹⁶ K. Polańska, *E-obywatel w społeczeństwie informacyjnym – bliżej demokracji?*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Seria: Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 598 (58), 2010, s. 409.

⁹⁷ M. Łakomy, *Demokracja 2.0. ...op.cit.*, s. 150-151.

⁹⁸ Tamże, s. 149, 152-153.

⁹⁹ Tamże, s. 170-171.

jest grą słów, w której *whistleblower* (WB) to osoba sygnalizująca, alarmująca lub zwracająca uwagę na coś. W praktyce oznacza to informowanie o nieprawidłowościach, demaskację, odkrywanie prawdy. W zależności od kontekstu rozumienie tego wyrażenia można odnieść do korporacji, urzędów administracji samorządowej lub rządowej, partii politycznych, bądź elit politycznych. WB jest obywatelem będącym świadkiem bezprawnego działania, który zabiega o jego wyeliminowanie. *Haktywizm* natomiast to polityczna aktywność środowiska hakerów. Polega na wykorzystywaniu komputerów oraz sieci komputerowych jako środka protestu i promocji celów politycznych. Połączenie anonimowej aktywności politycznej i technologicznej służy zazwyczaj manifestacji sprzeciwu wobec działań w sferze szeroko rozumianej polityki. Wśród głównych cech *haktywizmu* wymienia się: polityczną motywację, wykorzystanie humoru w formie *cyfrowego clowningu*, wykorzystanie zaawansowanych metod hakerskich, zdolność do działania indywidualnego (jako opozycja do działań politycznych, opierających się na aktywności zbiorowej)¹⁰⁰.

Prawdopodobnie najdalej w swych postulatach podążyły powstały w 2009 r. *Ruch Netystów* składający się z internautów będących ekspertami w różnych dziedzinach, aktywistami, działaczami społecznymi działającymi jednocześnie w świecie realnym oraz wirtualnym¹⁰¹. *Ruch Netystów* proponuje wdrożenie idei *e-obywatelstwa* i zarządzania państwem oraz procesami państwowymi za pomocą e-narzędzi, a więc urzeczywistnienie idei demokracji sieciowej – tak zwanej *netarchii*. Istotą *e-demokracji* uczestniczącej miałyby być udział obywateli we współtworzeniu oddolnych inicjatyw. Zgodnie z założeniami *netarchii*, życie publiczne obywateli powinno toczyć się na dwóch poziomach: lokalnym (Portal Spraw Lokalnych) i centralnym (Portal Spraw Publicznych)¹⁰². Celem *netystów* jest ustrój społeczny polegający na organizacji społeczeństwa odchodzącego od centralizmu i autorytaryzmu, sztywnych reguł oraz hierarchii społecznych. Ustrój ten miałyby być zastąpiony siecią grą zależności pomiędzy wieloma aktorami społecznymi (jak na przykład rząd, prywatny sektor, społeczeństwo obywatelskie) za pomocą ICT¹⁰³.

¹⁰⁰ Tamże, s. 174-175, 185-186.

¹⁰¹ Szeroko o netystach piszą: M. du Vall, A. Walecka-Rynduch, *Netarchia jako propozycja* ...op.cit., s. 43-33.

¹⁰² D. Maj, *Netarchia – koncepcja demokracji sieciowej*, [w:] M. Marczevska-Rytko (red.), *Demokracja elektroniczna kontrowersje i dylematy*, Lublin 2013, s. 297-300.

¹⁰³ M. Lakomy, *Demokracja 2.0.* ...op.cit., s. 131.

1.4. Podsumowanie

Pojęcie demokracji wpisuje się w sposób życia społecznego oraz politycznego określonego przez konstytucje współczesnych państw i opiera się na zasadach wolności oraz równości osób zamieszkujących jego terytorium. Obywatele mają również zagwarantowany wpływ w podejmowaniu decyzji państwowych (w formie pośredniej lub bezpośredniej), a głos każdego ma dokładnie taką samą wartość. Jednak warunkiem przetrwania demokracji jest po pierwsze, znajomość zasad jej funkcjonowania, a po drugie, rzeczywista chęć ich przestrzegania. Współcześnie nie ma kraju funkcjonującego zgodnie z zasadami klasycznej demokracji ateńskiej, z uwagi na rozległe terytoria państw i zbyt dużą liczbę obywateli. Preferowany jest więc wybór przedstawicieli, którzy w imieniu suwerena podejmują najważniejsze decyzje w państwie. Zatem to społeczeństwo jest odpowiedzialne za sprawowanie kontroli nad jakością rządzenia, gdyż bez niej demokracja może ulec degeneracji.

Z demokracją związane jest pojęcie suwerenności narodu, która w rozumieniu Jeana Bodina nie podlega stopniowaniu, gdyż istnieje w pełnym wymiarze, bądź nie istnieje wcale. Współcześnie natomiast takie rozumienie suwerenności możliwe byłoby jedynie w warunkach autarkii, czyli całkowitej samowystarczalności państwa pozostającego w izolacji od otaczającego go świata. Obecnie, przy różnych powiązaniach na przykład gospodarczych lub politycznych, jest to mało realne. Zatem współczesne państwa mogą się jedynie bardziej lub mniej przybliżać do tego wzorca, lecz jego pełna realizacja nie wydaje się być osiągalna. Niemniej jednak należy wyróżnić pięć podstawowych cech suwerenności władzy, a mianowicie: pierwotny charakter, caowładność, trwałość, samowładność i nieograniczoność. O doniosłości zasady suwerenności narodu świadczą odniesienia w polskich ustawach zasadniczych począwszy od XX wieku, a także w Strategiach Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (również najnowszej z 2020 r., co z kolei dowodzi, że współcześnie zasada ta nie straciła na aktualności).

Badania dotyczące jakości demokracji w Polsce po 1989 r., zgodnie z listą czterdziestu pytań zaproponowanych przez Davida Beethama, wskazują na jej negatywny, aczkolwiek zróżnicowany charakter. Niemniej jednak prowadzone przez CBOS od blisko trzydziestu lat badania opinii Polaków o demokracji wskazują jednoznacznie na poparcie prawie trzech czwartych narodu (w porównaniu do wszelkich innych form rządów). Z kolei ocena funkcjonowania demokracji w Polsce początkowo była pozytywna u jednej trzeciej narodu, lecz obecnie z opinią tą zgadza się prawie co drugi Polak.

Rozwój techniki komputerowej sprawił, że fundamentalne zasady demokracji nabierają nowoczesnej jakości. Technologie informacyjne i komunikacyjne dają również nadzieję na przeciwdziałanie problemom współczesnej demokracji jak na przykład mała aktywność obywatelska. Pomimo istnienia wielu określeń – demokracja cyfrowa, teledemokracja, cyberdemokracja, elektroniczna demokracja, demokracja wirtualna, demokracja ery informacji – cel jest ten sam, a więc zwiększenie uczestnictwa obywateli w procesach demokratycznych (tak zwana e-partycypacja). Nowe technologie z pewnością podnoszą poziom efektywności komunikacji przez co ułatwiają proces politycznej mobilizacji, jednak nie można jednoznacznie stwierdzić, że efektem tego będzie zwiększenie ogólnego poziomu partycypacji politycznej. Aczkolwiek jest to pewnego rodzaju szansa na przezwycięzenie obecnie panującego kryzysu demokracji.

2. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza narzędziem demokracji bezpośredniej

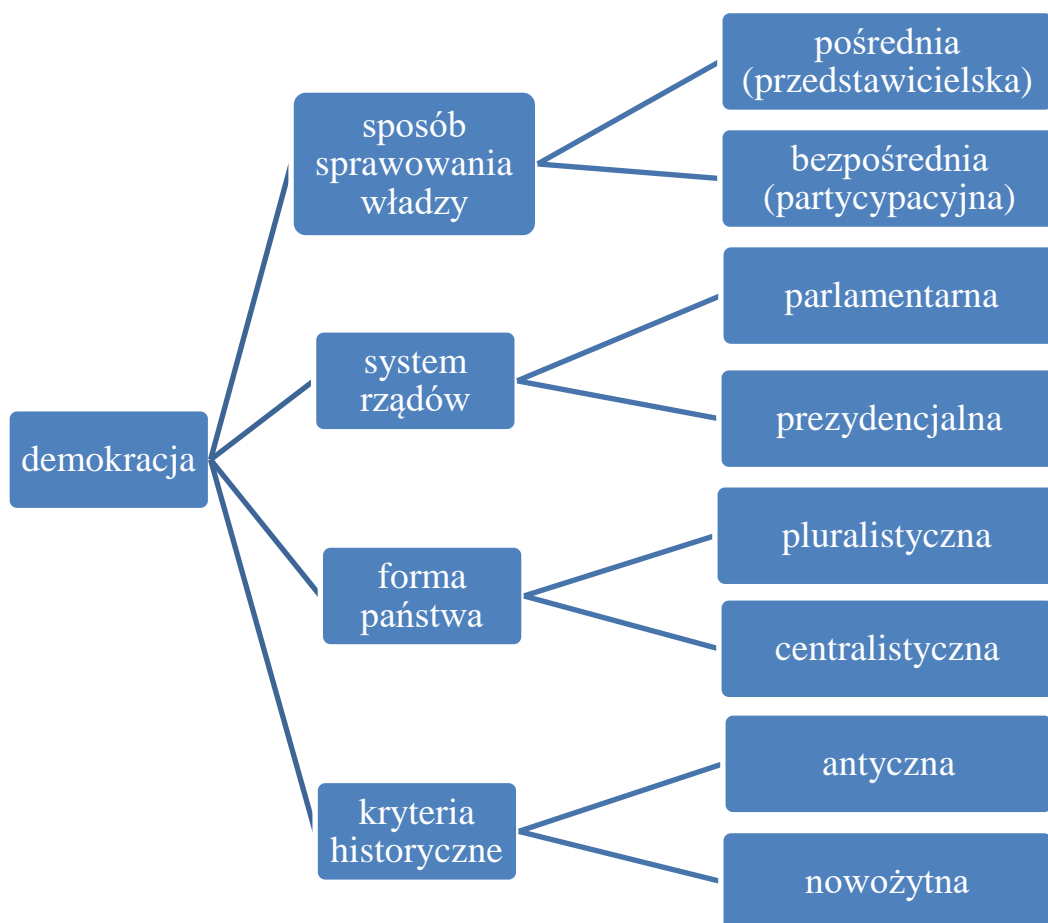
Marsyliusz z Padwy w XIV wieku uważał, że cały lud powinien być uznawany za prawodawcę, gdyż ludzie chętniej słuchają praw wymyślonych przez nich samych. Celem ustawodawstwa ludowego jest więc zapewnienie lepszego funkcjonowania państwa¹⁰⁴. W XIX wieku Alexis de Tocqueville opowiadał się za demokracją przedstawicielską, lecz dostrzegał płynące z niej niebezpieczeństwa. Wprawdzie demokrację uznawał za nieefektywną i kosztowną formę rządów, lecz jej główne niebezpieczeństwo upatrywał w kształtowaniu się *tyranii większości*, a więc wszechwładzy instytucji ukształtowanych demokratycznie. Obawiał się, że większość może stanowić prawo niesprawiedliwe, a jedyną możliwością zapobieżenia temu jest stworzenie ciała ustawodawczego, które będzie reprezentowało większość, lecz nie będzie jej całkowicie podporządkowane¹⁰⁵.

Rozróżnia się wiele rodzajów demokracji, w zależności od obranego kryterium. W demokracji bezpośredniej władzę w państwie sprawuje zbiorowy podmiot suwerenności, natomiast w formie pośredniej podmiot pozostaje bez zmian, lecz władzę sprawuje przez swych przedstawicieli. Przymiotem demokracji parlamentarnej jest trwały i istotny wpływ parlamentu na ustawodawstwo oraz władzę wykonawczą. Natomiast w demokracji prezydenckiej to prezydent ma silną pozycję ustrojową, a władza wykonawcza jest odseparowana od władzy ustawodawczej. Demokracja centralistyczna charakteryzuje się jednolitą linią działalności państwa i jego organów w różnych dziedzinach życia politycznego, społecznego, gospodarczego, gdzie nie ma miejsca na pluralizm po podjęciu decyzji lub możliwości jej modyfikacji. Demokracja pluralistyczna jest więc niejako jej przeciwieństwem. W tej formie demokracji jednostka ma zagwarantowane prawa (szczególnie polityczne), funkcjonowanie państwa oparte jest na zasadzie podziału władzy, a gospodarka rynkowa oraz wybory są wolne. Występuje tu również system wielopartyjny i pluralizm partii politycznych. Skupiając się na kryteriach o charakterze historycznym wskazuje się jedynie na dwie demokracje: antyczną (głównie grecką, ze szczególnym wyróżnieniem demokracji ateńskiej) oraz nowożytną, która zaczęła się kształtować w XVI w. (rys. 2.1)¹⁰⁶.

¹⁰⁴ A. Kos, *Zasada suwerenności narodu*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy”, nr 15 (2), 2015, s. 39.

¹⁰⁵ A. Pieniążek, *W sprawie jakości prawa w państwie prawnym*, [w:] T. Bojarski, E. Gdulewicz, J. Szreniawski (red.), *Konstytucyjny ustrój państwa*, Lublin 2000, s. 226-227.

¹⁰⁶ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne 2010...op.cit.*, s. 275-276.



Rys. 2.1. Rodzaje demokracji

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

Zasada zwierzchnictwa narodu jest jednym z podstawowych założeń demokratycznego państwa prawa. We współczesnych demokracjach za podstawowe rozwiązanie przyjmuje się sprawowanie władzy przez naród za pośrednictwem swych przedstawicieli, których wybrano uprzednio w wyborach powszechnych. Jednakże obok tej formy sprawowania władzy, konstytucje większości państw europejskich wyróżniają demokrację partycypacyjną. Podstawowym założeniem demokracji bezpośredniej jest zagwarantowanie obywatelom możliwości osobistego udziału w procesie sprawowania władzy, na przykład poprzez obywatelską inicjatywę ustawodawczą lub referendum¹⁰⁷.

Pojęcie demokracji bezpośredniej używane jest zazwyczaj w dwóch aspektach: instytucjonalnym i ogólnoustrojowym. Pierwszy z nich traktuje demokrację bezpośrednią i jej

¹⁰⁷ B. Leśnodorski, M. Ślusarek, *Referendum i obywatelska inicjatywa ustawodawcza – stan obecny i postulaty zmian*, materiały z Kongresu z dnia 26 marca 2010 r. organizowanego przez Kancelarię Leśnodorski Ślusarek i Wspólnicy sp. k., Warszawa 2010, s. 1, <https://stowarzyszenie.demokracjabezposrednia.pl/node/477> [dostęp: 15.09.2019 r.].

formy instytucjonalne jako jedną z płaszczyzn realizacji idei suwerenności narodu, bądź partycypacji społecznej w sprawowaniu władzy publicznej, która występuje obok instytucji demokracji pośredniej (przedstawicielskiej). W tym ujęciu, naród (jako suweren) działa zarówno w formie bezpośredniej, jak i pośredniej przez swych reprezentantów. Demokracja bezpośrednia jest tu jednym z elementów szerszego procesu aktywności społecznej w sprawowaniu władzy w państwie. W drugim aspekcie (ogólnoustrojowym) wskazuje się na taki system ustrojowy, w którym obywatele sami rozstrzygają o wszystkich sprawach publicznych istotnych z ich punktu widzenia. Podmiot władzy najwyższej (suweren) rządzi wprost, nie korzysta z jakiegokolwiek pośrednictwa. W tym systemie brak jest instrumentów oddziaływania społeczeństwa na treść decyzji w sprawach publicznych poprzez organy przedstawicielskie¹⁰⁸.

Warunkiem koniecznym istnienia demokracji jest posiadanie praw i wolności przez ogół obywateli, które gwarantują każdemu udział w sprawowaniu władzy. Zatem demokracja nie będzie obejmowała tych osób, które nie mogą korzystać z praw obywatelskich lub ich w ogóle nie posiadają. Nie każdy mieszkaniec danego państwa jest częścią podmiotu władzy, a wśród pełnoprawnych obywateli nigdy nie występuje jednomyślność. W demokracji władzę sprawuje większość, która może zupełnie zdominować mniejszość, jeśli nie będzie odpowiednich gwarancji¹⁰⁹. Wiele państw na świecie, od początku nowego milenium, zaczęło wprowadzać mechanizmy demokracji bezpośredniej (poza istniejącymi już wyborami). Tym samym, więcej osób zyskało możliwość wpływania na rzeczywistość poprzez inicjatywy ustawodawcze. Dodatkowo istniejące instrumenty demokracji pośredniej są wzbogacane o elementy demokracji bezpośredniej, aby nadać im większą legitymizację¹¹⁰.

W literaturze przedmiotu spotyka się dwa przeciwstawne stanowiska dotyczące stosowania demokracji bezpośredniej (jej przeciwników i zwolenników). Pierwsza koncepcja odrzucająca demokrację bezpośrednią wskazuje, że nie jest możliwe sprawowanie władzy przez obywateli z uwagi na brak możliwości spełnienia dwóch kluczowych warunków – jedności czasu i miejsca podejmowania decyzji, a także uczestnictwa w całym procesie podejmowania decyzji przez podmiot suwerenności zbiorowej. Współcześnie nie ma więc realnej możliwości spełnienia obu tych warunków z uwagi na charakter organizacyjny państw lub ich rozległe terytoria. Druga koncepcja (zwolenników demokracji bezpośredniej) wskazuje, że wszystkie mechanizmy, które umożliwiają suwerenowi uczestnictwo

¹⁰⁸ G. Kryszewski, *Konstytucyjne formy aktywności narodu w procesie sprawowania władzy*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 2 (18), 2014, s. 170-171.

¹⁰⁹ A. Preisner (red.), *Słownik wiedzy o Sejmie*, Warszawa 2001, s. 24.

¹¹⁰ R. Büchi, N. Braun, B. Kaufmann, *Przewodnik po demokracji bezpośredniej...*op.cit., s. 8-9.

w podejmowaniu decyzji na jakimkolwiek etapie wypełniają przesłanki partycypacji obywatelskiej. W opinii części doktryny wyodrębniła się również teoria kompromisowa zakładająca, że za demokrację bezpośrednią uznaje się jedynie taki udział w procesie decyzyjnym, który pozwala suwerenowi na podjęcie ostatecznej i niewzruszalnej decyzji w systemie realizacji władzy publicznej, gdyż najlepiej oddaje realia dzisiejszych czasów¹¹¹.

Pojęcie *demokracji bezpośredniej* w nauce nie jest jednakowo rozumiane. W najwęższym znaczeniu demokracja bezpośrednia realizuje się wówczas, gdy cały zbiorowy podmiot posiadający prawo rozstrzygania o sprawach publicznych, podejmuje decyzje zebrany w tym samym miejscu i czasie. W znaczeniu szerszym natomiast, oznacza podejmowanie przez zbiorowego suwerena decyzji władczych (ostatecznych). W najszerszym znaczeniu, demokracja bezpośrednia oznacza możliwość bezpośredniego uczestnictwa w podejmowaniu decyzji dotyczących spraw publicznych przez zbiorowy podmiot władzy¹¹². Demokracja bezpośrednia stanowi fundamentalną instytucję, która kształtuje państwo demokratyczne i praworządne. Suweren, w ramach tej instytucji, może manifestować swoją wolę w sytuacji, kiedy jego przedstawiciele ignorują lub nie dostrzegają wyrażanych przez niego potrzeb¹¹³.

Obecnie w demokratycznych państwach prawnych, w których nastąpiła ewolucja demokracji (z politycznej do społecznej) oraz modelu tworzenia prawa (od władczego do negocjacyjnego) rola procedury prawodawczej wzrosła. W państwach będących na zaawansowanym etapie budowy społeczeństwa obywatelskiego dąży się do tworzenia dobrego prawa¹¹⁴.

Podczas procesu transformacji systemowej do konstytucji państw Europy Środkowo-Wschodniej wprowadzone zostały w dosyć szerokim zakresie formy demokracji bezpośredniej. Celem wprowadzenia tak szerokiej możliwości bezpośredniego wykonywania władzy przez lud miało być zwiększenie zainteresowania społeczeństw procesem przemian ustrojowych, co miało przyczynić się do budowy społeczeństwa obywatelskiego. W trakcie

¹¹¹ S. P. Nalazek, *Prawne formy stosowania instytucji demokracji bezpośredniej na szczeblu jednostek pomocniczych gmin*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” nr 3, 2016, s. 19-20.

¹¹² J. Kuciński, *Demokracja bezpośrednia i jej formy w polskich aktach konstytucyjnych*, [w:] D. Makiła (red.), *Z historii ustroju i konstytucjonalizmu Polski*, Warszawa 2018, s. 421.

¹¹³ J. Skowrya, *Nowe formy demokracji bezpośredniej w systemie prawa polskiego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 4 (32), 2016, s. 122.

¹¹⁴ A. Bierć, *Proceduralne aspekty tworzenia dobrego prawa*, [w:] Konferencja naukowa: „Legislacja w praktyce” zorganizowana 21 lutego 2002 r. przez Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2002, s. 82.

wspomnianych przemian obywatelska inicjatywa ustawodawcza w Polsce została skonstytucjonalizowana¹¹⁵.

Współcześnie bardzo trudno jest realizować demokrację bezpośrednią na poziomie ogólnokrajowym. Ciężko bowiem wyobrazić sobie podejmowanie decyzji przez obywateli zebranych w jednym miejscu w tym samym czasie. Podobnie jest z zagwarantowaniem udziału wszystkich osób, które uprawnione są do podejmowania decyzji, w całym procesie rozstrzygnięcia (a więc od przedstawienia projektu do podjęcia decyzji). Na poziomie ogólnokrajowym jest to niemalże niemożliwe do spełnienia¹¹⁶. Bezpośrednie wykonywanie władztwa przez lud nie jest więc obecnie rozwiązaniem typowym z uwagi na rozmiary państw oraz ich liczbę ludności. W związku z tym, dominującym modelem jest demokracja przedstawicielska, w której lud wyraża swą wolę podczas wyborów, a następnie wyłonieni przedstawiciele wykonują władzę na rzecz suwerennego podmiotu. Nie oznacza to jednak, że obywatele pozbawieni są możliwości partycypacji bezpośredniej¹¹⁷. Dla przykładu inicjatywa ludowa w Szwajcarii traktowana jest jako możliwość przyspieszenia zmian politycznych, natomiast referendum, odwrotnie jako przyczyna ich zahamowania poprzez kontrolę rządu i parlamentu¹¹⁸.

Jednocześnie, *demokracja bezpośrednia pokazuje, gdzie w społeczeństwie coś uwiera*¹¹⁹. Jest sposobem na ożywienie polityki i utrzymanie jej w dobrym stanie. Obywatele wymagają bowiem od rządzących o wiele więcej niż w demokracji parlamentarnej. Władze nie mogą opierać się jedynie na poparciu w okresach między wyborami, gdyż muszą walczyć o poparcie stale dla wielu konkretnych spraw. Na parlament i rząd wywoływana jest więc większa presja, aby dostarczać informacje o prowadzonej polityce. Ponadto regularne głosowania propagują kulturę polityczną charakteryzującą się partycypacją obywatelską. Efektem takiego działania jest również większe zainteresowanie polityką w mediach, a także zwiększenie poziomu świadomości i kompetencji politycznych w społeczeństwie. Gdy obywatele biorą udział w tworzeniu prawa ich wiedza z zakresu prawa rośnie, a podjęte decyzje cieszą się większą legitymizacją społeczeństwa¹²⁰. Założeniem demokracji bezpośredniej jest sprawowanie władzy osobiście przez ogół obywateli, którzy są do tego

¹¹⁵ M. Rachwał, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w Polsce w latach 2001-2005*, [w:] M. Marczevska-Rytko, A. K. Piasecki (red.), *Demokracja bezpośrednia. Wymiar globalny i lokalny*, Lublin 2010, s. 121-122.

¹¹⁶ K. Piech, *Instytucje demokracji bezpośredniej...op.cit.*, s. 122-123.

¹¹⁷ A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli jako instrument bezpośredniej partycypacji społecznej*, [w:] A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M. Herrmann (red.), *Obywatele decydują. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako narzędzie kształtowania postaw obywatelskich*, Łódź 2012, s. 9.

¹¹⁸ R. Büchi, N. Braun, B. Kaufmann, *Przewodnik po demokracji bezpośredniej...op.cit.*, s. 34.

¹¹⁹ R. Büchi, N. Braun, B. Kaufmann, *Przewodnik po demokracji bezpośredniej...op.cit.*, s. 34.

¹²⁰ Tamże, s. 61-65.

uprawnieni¹²¹. Wyborcy, poprzez inicjatywy ludowe, podejmują decyzje polityczne i mogą wpływać na kształt polityki. Politycy, którzy zostali wyłonieni w wyborach nie mogą zmonopolizować władzy, ponieważ muszą się nią dzielić z obywatelami. Wyraźnie ograniczona jest więc możliwość skupienia władzy i kapitału politycznego w rękach niewielkiego *establishmentu*. Demokracja czysto parlamentarna, w której potężne grupy mogą realizować swe partykularne interesy kosztem ogółu społeczeństwa, jest mniej ekonomiczna, niż system w jakim obywatele bezpośrednio wpływają na podejmowanie najważniejszych decyzji¹²². Instytucje demokracji bezpośredniej wzmacniają demokratyzm systemu ustrojowego państwa i nie stoją w sprzeczności z demokracją przedstawicielską, którą uzupełniają, a nie wypierają. Wśród zalet tych instytucji należy wymienić aktywizowanie społeczeństwa oraz kształtowanie jego racjonalnej kultury politycznej¹²³.

W literaturze przedmiotu czytamy również o pojmowaniu idei demokracji bezpośredniej jako ogółu form instytucjonalnych wyrażania woli obywateli, które mają władczy charakter, a więc umożliwiają obywatelom podejmowanie niepodważalnych i ostatecznych decyzji dotyczących spraw publicznych. W tym ujęciu inicjatywa ludowa pozostaje poza ramami demokracji bezpośredniej, jako instytucja wspierająca ideę suwerenności narodu, która umożliwia inspirację i wyrażanie opinii w zakresie sprawowania władzy publicznej. Istotą inicjatywy ludowej w tym ujęciu jest więc jedynie artykułowanie stanowiska obywateli wobec określonych kwestii społecznych, nie natomiast przesądzanie o ich rozwiązaniu¹²⁴.

Demokracja bezpośrednia posiada wiele zalet, jak na przykład bardziej równomierne rozłożenie władzy. Udział obywateli w polityce może być równy w stosunku do udziału polityków, co zbliża obie grupy do siebie i wpływa na ich wzajemne relacje. Na demokracji bezpośredniej zyskują również mniejszości narodowe, których głos może zostać wysłuchany. Prowadzi to do zmniejszenia ryzyka przemocy w sytuacji konfliktu. Ponadto pomaga w zidentyfikowaniu nierozwiązanych problemów społecznych, sprzyja integracji społecznej i zwiększa poziom legitymizacji podjętych decyzji. Kolejnym argumentem przemawiającym za demokracją bezpośrednią jest sprzyjanie ochronie praw człowieka. Ludzie przyzwyczajeni do działania w sposób demokratyczny nie są tak podatni na pokusy autorytarne. Dodatkowo demokracja bezpośrednia jest dynamiczną siłą stanowiącą przeciwwagę dla zapędów

¹²¹ B. Naleziński, *Formy demokracji bezpośredniej*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 207.

¹²² R. Büchi, N. Braun, B. Kaufmann, *Przewodnik po demokracji bezpośredniej...*op.cit., s. 87, 98.

¹²³ G. Kryszewski, *Instytucje demokracji bezpośredniej*, [w:] S. Bożyk (red.), *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2020, s. 161.

¹²⁴ G. Kryszewski, *Konstytucyjne formy aktywności...*op.cit., s. 175.

oligarchicznych. Obywatele mogą w sposób bardziej skuteczny kontrolować rząd i parlament, a także wpływać na politykę w różnych wymiarach. Dzięki demokracji bezpośredniej polityka jest bardziej „otwarta”, natomiast decyzje polityczne bardziej transparentne. Pozytywny jest również wpływ na jakość sfery publicznej. W dobrze rozwiniętej demokracji bezpośredniej obywatele, poza sprzeciwianiem się decyzjom władz, mogą proponować konstruktywne rozwiązania oraz innowacje. Sam proces decyzyjny nie jest szybki, lecz przez to lepiej zabezpieczony przed błędami politycznymi. Poprzez większy poziom legitymizacji podjętych decyzji wzrasta efektywność ich realizacji. Demokracja bezpośrednia może zatem być metodą na zwiększenie instytucjonalnej legitymizacji całego systemu politycznego¹²⁵.

Obywatele są tym bardziej zadowoleni z bezpośredniej formy wpływania na decyzje polityczne, im częściej jest ona w danym kraju praktykowana. Inaczej rzecz ujmując, demokracja bezpośrednia ma polityczne wsparcie obywateli, gdy jest cechą konstytutywną systemu politycznego, a nie tam, gdzie funkcjonuje niejako „obok” niego. To ważne, wszak obywatele powinni być zadowoleni z formy czy modelu demokracji, w jakim żyją¹²⁶. Z jednej strony demokracja bezpośrednia ma być remedium na wady demokracji przedstawicielskiej. Zaangażowanie obywateli i ich czujność ma być jednocześnie przeszkodą do wykształcenia się dyktatury. Z drugiej strony, kryterium rozstrzygnięcia spraw przez większość obywateli nie zawsze jest gwarancją wyboru najlepszego rozwiązania¹²⁷.

2.1. Instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej

Inicjatywa obywatelska jest formą demokracji bezpośredniej polegającą na uprawnieniu pewnej grupy obywateli do przedłożenia wskazanemu organowi państwa wniosku, jakim może być na przykład projekt Konstytucji lub ustawy¹²⁸. Inicjatywa ludowa zakwalifikowana jest do demokracji semi-bezpośredniej, która łączy w sobie cechy demokracji pośredniej oraz przedstawicielskiej. Wynika to z faktu, że inicjatywa ludowa nie wiąże parlamentu, natomiast jej wykonanie rodzi co najwyżej obowiązek rozpatrzenia przez parlament zgłoszonego wniosku¹²⁹. Każde postępowanie, które zmierza do uchwalenia ustawy

¹²⁵ R. Büchi, N. Braun, B. Kaufmann, *Przewodnik po demokracji bezpośredniej...*op.cit., s. 111-112.

¹²⁶ R. Markowski, *Demokracja i demokratyczne innowacje. Z teorii w praktykę*, Warszawa 2014, s. 72.

¹²⁷ P. Kimla, *Partycypacja – cienie dogmatu polityki w systemach demokratycznych*, [w:] M. Marczevska-Rytko, D. Maj (red.), *Partycypacja polityczna*, Lublin 2020, s. 71.

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

¹²⁹ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Warszawa 2006, s. 32.

wszczyna się z chwilą wykonania inicjatywy ustawodawczej, stanowiącej pierwszy etap rozbudowanej procedury ustawodawczej¹³⁰.

Współcześnie funkcjonująca inicjatywa ludowa (powszechna) pojawiła się po raz pierwszy w XVIII wieku we Francji. Były to przepisy konstytucji jakobińskiej z 1793 r., które zawierały tę formę demokracji bezpośredniej. W podobnym czasie odwołania do inicjatywy ludowej pojawiały się w niektórych stanach USA oraz w projekcie konstytucji Meksyku z 1835 r.¹³¹. W rozwoju obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej pomogło wprowadzenie tego rozwiązania w kantonach Szwajcarskich w 1845 r. (jako pierwszy kanton Vaud¹³²) oraz na szczeblu stanowym, w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej (począwszy od stanu Dakota w 1898 r.). Natomiast w Niemczech uregulowanie konstytucyjne inicjatywy ludowej po raz pierwszy nastąpiło w 1919 r., w Konstytucji weimarskiej¹³³.

Współcześnie inicjatywę ludową opisuje się jako narzędzie demokracji bezpośredniej, obok zgromadzenia ludowego (zebranie wszystkich członków danej wspólnoty, którzy uprawnieni są do podejmowania decyzji), weta ludowego (wyrażenie dezaprobaty wobec aktu prawnego uchwalonego przez uprawnione organy państwa), referendum (rozstrzygnięcie spraw o doniosłym znaczeniu dla państwa przez ogół uprawnionych lub jego część w drodze głosowania) i konsultacji ludowych (wyrażenie opinii członków danej zbiorowości poprzez głosowanie w danej sprawie)¹³⁴. W literaturze przedmiotu pojawiają się dwie interpretacje wskazanej definicji – rozumienie szerokie oraz wąskie¹³⁵. W pierwszej z nich inicjatywa obywatelska swym zakresem obejmuje inicjatywę konstytucyjną, ustawodawczą oraz weto ludowe¹³⁶. Natomiast rozumienie wąskie inicjatywy obywatelskiej ujmowane jest jako uczestnictwo w procesie podejmowania decyzji, które polega na ułatwieniu sprecyzowanej liczbie członków ludu lub narodu zainicjowania postępowania ustawodawczego¹³⁷. ***Na potrzeby niniejszej rozprawy, przez pojęcie inicjatywy obywatelskiej, rozumie się jej znaczenie wąskie.***

¹³⁰ S. Bożyk, *Konstytucyjne ramy inicjatywy ustawodawczej w parlamencie Rzeczypospolitej Polskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, tom XL, 2018, s. 430.

¹³¹ M. Musiał-Karg, *Czym jest demokracja bezpośrednia?*, [w:] M. Rachwał (red.), *Uwarunkowania i mechanizmy partycypacji politycznej*, Poznań 2017, s. 40; K. Eckhardt, *Instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie: dobre praktyki*, Rzeszów-Przemyśl 2013, s. 110.

¹³² B. Naleziński, *Formy demokracji bezpośredniej...*op.cit., s. 211.

¹³³ K. Eckhardt, *Instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie: dobre praktyki*, Rzeszów-Przemyśl 2013, s. 110.

¹³⁴ Ł. Buczkowski, *Instytucje demokracji bezpośredniej*, [w:] J. Buczkowski (red.), *Prawo konstytucyjne RP (instytucje wybrane)*, Przemyśl-Rzeszów, 2012, s. 122-125.

¹³⁵ A. K. Piasecki, *Inicjatywa obywatelska w praktyce...*op.cit., s. 47.

¹³⁶ W. Skrzydło, *Prawo konstytucyjne*, Lublin 1996, s. 128-129.

¹³⁷ M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia w teorii i w praktyce politycznej*, Lublin 2001, s. 122.

Istnieją także różne podziały wewnątrz inicjatywy obywatelskiej. Inicjatywa sformułowana polega na przedstawieniu konkretnego projektu aktu pod głosowanie. Taka forma daje gwarancję, że przynajmniej początkowa treść projektu będzie tożsama z wolą jej twórców. Podstawową wadą jest jednak większy nakład pracy niż w przypadku inicjatywy ogólnej, co może stanowić zbyt duże wyzwanie dla grup nieposiadających odpowiedniego zaplecza prawnego i finansowego. Inicjatywa niesformułowana polega na zasygnalizowaniu, podmiotom uprawnionym do wykonywania inicjatywy ustawodawczej, przyjęcia określonych postulatów regulacji ustawodawczych¹³⁸. Wadą tego rozwiązania jest brak pewności realizacji pierwotnych zamierzeń wnioskodawców. Inicjatywa pośrednia stanowi jedynie zapoczątkowanie drogi legislacyjnej prowadzonej przez organ przedstawicielski państwa. Obywatele tracą zatem kontrolę nad projektem z chwilą wniesienia go skutecznie do ciała ustawodawczego. Inicjatywa bezpośrednia kieruje projekt aktu pod ostateczne głosowanie referendalne. W tym przypadku obywatele mają możliwość nie wyrażenia zgody na zmiany wprowadzane przez parlament¹³⁹. O inicjatywie obywatelskiej pierwotnej można mówić, kiedy jej treść nie jest zbliżona do treści projektów będących w trakcie realizacji w izbie ustawodawczej¹⁴⁰ (tabela 2.1).

Tabela 2.1. Formy inicjatywy obywatelskiej

Kryterium	Forma inicjatywy obywatelskiej	
Kryterium terytorialne	Inicjatywa ogólnokrajowa	Inicjatywa lokalna
Kryterium podmiotowe	Inicjatywa ustawodawcza	Inicjatywa konstytucyjna
Kryterium formalne	Inicjatywa sformułowana	Inicjatywa niesformułowana (ogólna)
Kryterium proceduralne	Inicjatywa pośrednia	Inicjatywa bezpośrednia
Moment podjęcia inicjatywy	Inicjatywa pierwotna	Inicjatywa wtórna

Źródło: opracowano na podstawie A. K. Piasecki, *Inicjatywa obywatelska w praktyce...*op.cit., s. 47, S. Grabowska, *Inicjatywa ludowa...*op.cit., s. 174-175.

Ratio legis wprowadzenia obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej jest teza mówiąca o konieczności przedstawicielskiego charakteru demokracji z uwagi na rozmiary oraz różnorodność współczesnego państwa. Należało zatem umożliwić społeczeństwu oddziaływanie na proces sprawowania władzy w inny sposób, niż wybór członków izb parlamentu lub

¹³⁸ L. Garlicki, *Sejm i Senat artykuł 118...*op.cit., s. 12.

¹³⁹ A. Cizyńska, R. Pałosz, *Czy rzeczywiście wszyscy jesteśmy suwerenem? Realizacja mechanizmów demokracji bezpośredniej w polskiej rzeczywistości prawnej i społecznej*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ”, nr 8, 2017, s. 12. Por. M. Zieliński, *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014, s. 488-489.

¹⁴⁰ M. Jabłoński, *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 646-648.

ewentualnie niektórych organów władzy wykonawczej. Za dodatkowe powody wprowadzenia inicjatywy ludowej uznaje się postępującą alienację polityków (spędzających sporo czasu w stolicy) względem wyborców, co może powodować nieporozumienia ich dążeń i postulatów. Ponadto dynamika zmieniającego się współcześnie świata i fakt, że wybory ogólnokrajowe odbywają się jedynie raz na kilka lat, powoduje rozbieżności pomiędzy oczekiwaniami znacznej części społeczeństwa a sposobem sprawowania władzy¹⁴¹.

Pojęcie inicjatywy ustawodawczej nie budzi poważnych kontrowersji w doktrynie prawa¹⁴². Jak sama nazwa wskazuje, inicjatywa ustawodawcza związana jest z procedurą uchwalania ustaw¹⁴³. W sensie materialnym inicjatywa ustawodawcza to początkowa faza postępowania ustawodawczego, a więc początek prac nad projektem aktu prawotwórczego¹⁴⁴. Pod pojęciem ustawy rozumie się akt parlamentu o charakterze normatywnym, który zajmuje najwyższe miejsce w systemie źródeł prawa krajowego, lecz jest podporządkowany konstytucji. Tego typu akt prawny ma nieograniczony zakres przedmiotowy i zostaje przyjęty w procedurze ustawodawczej, której podstawowe etapy są unormowane w konstytucji¹⁴⁵. Zawarte w ustawie przepisy muszą być ogólne, a więc normują zachowania pewnej klasy adresatów, a nie poszczególnych podmiotów oznaczonych indywidualnie (generalność). Dodatkowo normy ustawowe nie mogą zawierać rozstrzygnięć w sprawach jednostkowych, natomiast skutki prawne muszą być związane z zaistnieniem określonej grupy faktów natury prawnej (abstrakcyjność)¹⁴⁶.

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

- *prawo konstytucyjnie określonych podmiotów do wnoszenia projektów ustaw do Sejmu z tym skutkiem, że Sejm staje się zobowiązany do rozpatrzenia tych projektów w szczególnej procedurze* (Lech Garlicki)¹⁴⁷,

¹⁴¹ M. Zieliński, *Obywatelskie prawo inicjatywy...*op.cit., s. 485-486.

¹⁴² P. Chybalski, *Sejm i Senat - komentarz do art. 118 Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP tom II*, Warszawa 2016, s. 464.

¹⁴³ M. Kruk, *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy”, nr 2(25), 1998, s. 10.

¹⁴⁴ R. Balicki, *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniu ustawodawczym*, Wrocław 2001, s. 59.

¹⁴⁵ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne zarys wykładu*, Warszawa 1998, s. 13.

¹⁴⁶ M Borski, R. Głajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze w Polsce...*op.cit., s. 28.

¹⁴⁷ L. Garlicki, *Artykuł 118*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej komentarz*, tom II, Warszawa, 2001, s. 12.

- czynność prawna rodząca *obowiązek określonych organów sejmowych do poddania tego projektu pracom parlamentarnym* (Zdzisław Czeszejko-Sochacki)¹⁴⁸,
- *prawo wnoszenia do parlamentu projektu ustawy przez określone podmioty ze skutkiem prawnym, polegającym na wszczęciu postępowania ustawodawczego* (Marcin Kudej)¹⁴⁹,
- *przysługująca określonym prawnie (najczęściej konstytucyjnie) podmiotom, kompetencja do przedłożenia parlamentowi projektu ustawy z tym skutkiem prawnym, że parlament zobowiązany jest ten projekt przyjąć i rozpatrzyć w przewidzianym trybie* (Józef Repel¹⁵⁰, Mariusz Jabłoński¹⁵¹, Jerzy Buczkowski¹⁵²),
- *prawo przedkładania organowi uprawnionemu do uchwalania ustaw (organowi ustawodawczemu) projektów ustaw z określonym skutkiem prawnym, jakim miał być obowiązek poddania tak wniesionego projektu pod obrady parlamentu* (Aleksander Patrzalek, Andrzej Szmyt)¹⁵³,
- *prawo wniesienia do Sejmu projektu ustawy (...) z takim skutkiem, że jeśli projekt odpowiada wymogom Konstytucji i innych przepisów prawa (na przykład regulaminu Sejmu), należy nadać mu bieg ustawodawczy* (Piotr Winczorek)¹⁵⁴.

Wskazane wyżej definicje są uniwersalne, więc pomimo upływu wielu lat nie uległy dezaktualizacji (K. D.). Wskazuje się w nich na dwie podstawowe cechy prawa inicjatywy ustawodawczej, a więc przedłożenie projektu przez uprawniony podmiot oraz obowiązek poddania projektu do rozpatrzenia przez Sejm. Należy dodać, że rozpatrzenie projektu nie jest równoznaczne z jego uchwaleniem¹⁵⁵. O ile więc korzystanie z prawa do inicjowania postępowania ustawodawczego należy do sfery swobodnej decyzji każdego uprawnionego konstytucyjnie podmiotu, o tyle po stronie Sejmu brak jest swobody decyzyjnej dotyczącej tego, który rodzaj inicjatywy powinien przejść do dalszych etapów prac legislacyjnych¹⁵⁶.

¹⁴⁸ Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 223.

¹⁴⁹ M. Kudej, *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji*, Katowice 1995, s. 11.

¹⁵⁰ J. Repel, *Sejm i Senat*, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 198.

¹⁵¹ M. Jabłoński, *Prawo inicjatywy ustawodawczej*, [w:] A. Preisner (red.), *Słownik wiedzy o Sejmie*, Warszawa 2001, s. 133.

¹⁵² J. Buczkowski, *Sejm – Senat – Zgromadzenie Narodowe*, [w:] J. Buczkowski (red.), *Prawo konstytucyjne RP (instytucje wybrane)*, Przemyśl-Rzeszów 2012, s. 211.

¹⁵³ A. Szmyt, A. Patrzalek, *Pojęcie prawa inicjatywy ustawodawczej*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, J. Trzciniński (red.), Warszawa 1994, s. 117.

¹⁵⁴ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 254.

¹⁵⁵ P. Chybalski, *Sejm i Senat...op.cit.*, s. 464.

¹⁵⁶ M. Stębelski, *O możliwości odrzucenia projektu ustawy w trakcie pierwszego czytania*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych”, nr 1 (21), 2009, s. 73.

Przedmiotem inicjatywy ustawodawczej musi być projekt ustawy, który jest poprawny pod kątem formalnym, a więc stanowi zbiór przepisów prawa (zamiast postulatów uregulowania danej kwestii) – jednym słowem jest gotowy do uchwalenia¹⁵⁷.

*Prawo inicjatywy ustawodawczej należy pojmować oddzielnie od inicjatywy ustawodawczej, ponieważ prawo inicjatywy ustawodawczej to inicjatywa ustawodawcza w wąskim rozumieniu i dotyczy wyłącznie czynności, która polega na wniesieniu projektu ustawy do Sejmu. Inicjatywa ustawodawcza natomiast stanowi szerokie rozumienie pojęcia i traktowana jest jako kategoria bardziej socjologiczna, niż prawna. Odnosi się nie tylko do samego momentu wnoszenia projektu ustawy do parlamentu. Obejmuje również wszystkie czynności, które ten moment poprzedzają i są nie tylko uregulowane prawnie, jak na przykład czynności o charakterze faktycznym (sygnalizacja potrzeby uchwalenia określonej ustawy, czy też prace nad projektem), dokonywane przez wszystkie podmioty (zarówno te, które posiadają prawo wykonywania inicjatywy ustawodawczej, jak również inne pozbawione tej możliwości dla przykładu związki zawodowe, partie polityczne, osoby prywatne)*¹⁵⁸.

Zgodnie z opinią Trybunału Konstytucyjnego *istotą inicjatywy ustawodawczej jest to, że jej wniesienie uruchamia postępowanie w celu rozpatrzenia projektu, a więc treści proponowane w inicjatywie muszą być poddane pełnej procedurze parlamentarnej, zanim dojdzie do jej uchwalenia. Inicjatywa ustawodawcza w ocenie Trybunału Konstytucyjnego jest samodzielną propozycją legislacyjną, dotyczącą unormowania zagadnień objętych jej przedmiotem, a przedmiotowe ramy inicjatywy zależą w zasadzie od uznania jej autorów. W cytowanym orzeczeniu Trybunał stwierdził dalej, że realizacja inicjatywy ustawodawczej polega na przedłożeniu tekstu projektowanej ustawy w takiej postaci, aby nadawał się on do uchwalenia bez konieczności dokonywania w nim jakichkolwiek zmian. Wnoszony do Sejmu przez uprawniony podmiot projekt ustawy winien więc przede wszystkim odpowiadać tradycyjnie przyjętym w Polsce zasadom redagowania ustaw (w zakresie systematyki, sposobu numeracji poszczególnych części projektu)*¹⁵⁹. Trybunał wskazał także, iż *wynikającemu z Konstytucji uprawnieniu do inicjatywy ustawodawczej odpowiada ciężka na Sejmie powinność rozpatrzenia wniesionego projektu*¹⁶⁰.

Prawo obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej znalazło szczególne miejsce w konstytucjach wielu państw demokratycznych. Rozumiane jest jako instrument wpływający

¹⁵⁷ P. Chybalski, *Sejm i Senat...*op.cit., s. 465.

¹⁵⁸ J. Wawrzyniak, *Inicjatywa ustawodawcza – teoria, prawo, praktyka*, [w:] J. Wawrzyniak (red.) Tryb. ustawodawczy a jakość prawa, Warszawa 2005, s. 12.

¹⁵⁹ Wyrok TK z dnia 23 lutego 1999 r., sygn. akt K 25/98.

¹⁶⁰ Wyrok TK z dnia 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03.

na kształt ustawodawstwa, czego konsekwencją jest wzmacnianie społeczeństwa obywatelskiego¹⁶¹. Instytucja inicjatywy ludowej *ma stanowić lek na niektóre z niedoskonałości demokracji*. Postrzega ją jako nie-władczą formę sprawowania władzy, gdyż nie ma ona charakteru rozstrzygającego. Jednostka lub określona grupa ma możliwość zgłoszenia własnego projektu aktu prawnego pod obrady parlamentu¹⁶², a więc jest to wniosek skierowany *de facto* przez lud do ludu¹⁶³. Interesy jednostek (jakie mogą być wyrażone w drodze inicjatywy ustawodawczej) muszą być obowiązkowo szanowane przez ustawodawcę, gdyż są ważnym elementem zasady zaufania obywatela do państwa oraz prawa¹⁶⁴. Skutkiem prawnym uprawnienia obywateli zgłoszenia do Sejmu projektu ustawy jest obowiązek rozpatrzenia projektu przez adresata inicjatywy¹⁶⁵. Sejm nie jest jednak zobowiązany do choćby częściowego zaaprobowania projektu w formie, jaką zaprezentowali wnioskodawcy¹⁶⁶.

2.2. Międzynarodowy wymiar obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej

Instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej znana jest w wielu państwach europejskich. Artykuł 41 ust. 2 konstytucji Austrii z 1920 r. uprawnia sto tysięcy wyborców lub jedną szóstą uprawnionych do głosowania w każdym z co najmniej trzech krajów do przedłożenia Radzie Narodowej wniosku inicjatywy ludowej, którą rozpatruje później Federalna Komisja Wyborcza. Konstytucja Austrii wskazuje jedynie na obowiązek posiadania w dniu złożenia wniosku praw wyborczych do Rady Narodowej oraz miejsca stałego pobytu w gminie, która położona jest na terytorium federacji. Wskazuje wprost, że inicjatywa ludowa musi być złożona w formie projektu ustawy i może dotyczyć spraw regulowanych w drodze ustawy federalnej¹⁶⁷. Praktyka korzystania przez obywateli Austrii z inicjatywy ludowej ma dosyć długie korzenie, jednakże zdecydowana większość projektów upadła z uwagi na zebranie zbyt małej liczby podpisów¹⁶⁸. Dane Ministerstwa Spraw Zagranicznych Austrii z lat

¹⁶¹ M. Borkowski, B. Przywora, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w polskim porządku prawnym – próba oceny z perspektywy praktyki parlamentarnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, Rok LXXX, zeszyt 2, 2018, s. 19.

¹⁶² M. Zieliński, *Obywatelskie prawo inicjatywy...*op.cit., s. 485-487.

¹⁶³ M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Lublin 2001, s. 122.

¹⁶⁴ M. Borkowski, B. Przywora, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza...*op.cit., s. 20.

¹⁶⁵ J. Szymanek, *Ludowa inicjatywa ustawodawcza (Uwagi de lege lata)*, „Państwo i Prawo”, nr 3, 2001, s. 52.

¹⁶⁶ M. Zieliński, *Obywatelskie prawo inicjatywy...*op.cit., s. 485.

¹⁶⁷ Federalna ustawa konstytucyjna Republiki Austrii z dnia 1 października 1920 r., tłum. P. Czarny, B. Naleziński, Warszawa 2004, art. 41 ust. 2.

¹⁶⁸ A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, *Obywatele decydują. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako narzędzie kształtowania postaw obywatelskich*, Łódź 2012, s. 19.

1964-2016 mówią o zgłoszeniu jedynie trzydziestu ośmiu inicjatyw ludowych, przy czym trzydzieści dwie uzyskało wymaganą liczbę podpisów¹⁶⁹. Daje to niespełna jedną inicjatywę zgłoszoną przez obywateli z odpowiednią liczbą podpisów rocznie, co świadczy o małym zainteresowaniu tą formą demokracji bezpośredniej (K. D.).

Konstytucja Włoch z 1947 r. w artykule 71 ust. 2 uprawnia minimum pięćdziesiąt tysięcy wyborców do zgłoszenia wniosku inicjatywy ustawodawczej. Projekt inicjatywy ludowej musi przyjąć formę zredagowaną w artykułach i należy przedłożyć go do jednej z izb, która następnie przekazuje projekt do komisji. Izba zajmuje się uchwalaniem projektu poprzez głosowanie nad poszczególnymi artykułami oraz nad całością projektu w głosowaniu końcowym¹⁷⁰. Niestety instytucja inicjatywy ludowej we Włoszech nie funkcjonuje zbyt dobrze. Dla przykładu, w okresie od marca 2013 r. do stycznia 2015 r. obywatele wnieśli trzydzieści dwa projekty, lecz żaden z nich nie został ostatecznie przyjęty¹⁷¹.

Konstytucja Macedonii z 1991 r. w artykule 71 ust. 1 nadaje uprawnienie wystąpienia z inicjatywą ludową grupie co najmniej dziesięciu tysięcy wyborców¹⁷². Konstytucja Rumunii z 1991 r. w artykule 73 ust. 1 uprawnia minimum dwieście pięćdziesiąt tysięcy obywateli mających czynne prawo wyborcze do przedłożenia inicjatywy ustawodawczej. Konstytucja zawiera jednak pewne obostrzenia dotyczące pochodzenia wyborców z co najmniej jednej czwartej województw kraju. Dodatkowo w każdym z tych województw powinno być zebranych minimum dziesięć tysięcy podpisów obywateli popierających inicjatywę. Wnioski ustawodawcze obywateli muszą być sporządzone w formie wymaganej dla projektów ustaw. Obywatele nie mogą przedkładać projektu inicjatywy ludowej dotyczącej spraw fiskalnych, spraw o charakterze międzynarodowym, amnestii oraz ułaskawienia¹⁷³.

Konstytucja Słowenii z 1991 r. w artykule 88 przewiduje możliwość wniesienia projektu ustawy przez co najmniej pięć tysięcy wyborców¹⁷⁴. Jednakże wśród form

¹⁶⁹ P. Rejs, *Instrumenty demokracji bezpośredniej w Republice Austrii ze szczególnym uwzględnieniem referendum konsultacyjnego*, [w:] O. Hałub, M. Jabłoński, M. Radajewski (red.), *Instytucje demokracji bezpośredniej w praktyce*, Wrocław 2016, s. 167.

¹⁷⁰ Konstytucja Republiki Włoskiej z dnia 22 grudnia 1947 r., tłum. Z. Witkowski, Warszawa 2004, art. 71 ust. 2 w zw. z art. 72 ust. 1.

¹⁷¹ K. Daniel, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza we Włoszech*, [w:] K. Piech (red.), *Zagadnienia aktualnie poruszane przez młodych naukowców*, Kraków 2019, s. 263.

¹⁷² Konstytucja Republiki Macedonii z dnia 17 listopada 1991 r., tłum. T. Wójcik, Warszawa 1999, art. 71 ust. 1.

¹⁷³ Konstytucja Rumunii z dnia 21 listopada 1991 r., tłum. A. Cosma, Warszawa 1996, art. 73 ust. 1-4.

¹⁷⁴ Konstytucja Republiki Słowenii z dnia 23 grudnia 1991 r., tłum. P. Winczorek, M. Wójcik, Warszawa 1994, art. 88.

demokracji bezpośredniej w Słowenii obywatele chętniej wybierają skorzystanie z referendum, niż z obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej¹⁷⁵.

Konstytucja Litwy z 1992 r. w artykule 68 ust. 2 stanowi, że inicjatywa ustawodawcza przysługuje pięćdziesięciu tysiącom obywateli, którzy mają prawa wyborcze. Obywatele mogą wnieść projekt ustawy do Sejmu, a ten zobowiązany jest go rozpatrzyć¹⁷⁶. Obywatele Litwy skorzystali jedynie sześć razy z możliwości wykonania inicjatywy ustawodawczej, jednak tylko w jednym przypadku obywatelski projekt ustawy został uchwalony. Prawdopodobnie na uchwalenie tego jedyne projektu wpływ miało poparcie Litewskiej Partii Socjaldemokratycznej¹⁷⁷.

Konstytucja Szwajcarii z 1999 r. w artykule 139 ust. 1-6 uprawnia sto tysięcy wyborców do wystąpienia z żądaniem częściowej zmiany konstytucji. Inicjatywa ludowa dotycząca tej materii może przybrać formę zredagowanego projektu lub propozycji o charakterze ogólnym¹⁷⁸. W przypadku projektu zredagowanego jest on przedstawiany kantonom i narodowi pod głosowanie. Następnie Zgromadzenie Narodowe zaleca przyjęcie inicjatywy, bądź jej odrzucenie. W przypadku zalecenia odrzucenia Zgromadzenie Narodowe może przedstawić projekt przeciwny. Naród i kantony głosują nad inicjatywą ludową oraz projektem przeciwnym w tym samym czasie, przy czym uprawnieni do głosowania mogą udzielić poparcia dla obu projektów. Wyborcy mogą również wskazać, któremu projektowi nadają pierwszeństwo, w sytuacji gdyby obie propozycje zostały przyjęte. W sytuacji, gdy jedna propozycja uzyskała większość w głosowaniu kantonów, natomiast druga w głosowaniu ludowym, wówczas żadna z nich nie wchodzi w życie. W przypadku inicjatywy w formie propozycji o charakterze ogólnym konstytucja przewiduje nieco inną procedurę. Wówczas Zgromadzenie Narodowe przygotowuje częściową zmianę zgodną z postulowaną inicjatywą, a następnie przedstawia ją pod głosowanie kantonom i narodowi. Naród rozstrzyga, czy inicjatywie należy nadać bieg. W przypadku zgody narodu na przedstawioną inicjatywę Zgromadzenie Narodowe przygotowuje odpowiedni projekt¹⁷⁹.

Konstytucja Hiszpanii z 1978 r. w artykule 87 ust. 3 uprawnia co najmniej pięćset tysięcy wyborców do przedstawienia wniosku ustawodawczego inicjatywy ludowej. Zakres przedmiotowy inicjatywy nie może jednak obejmować spraw podatkowych, prawa łaski,

¹⁷⁵ K. Daniel, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w Słowenii*, [w:] S. Ejdyś, M. Orłowski, A. Struga (red.), *Dylematy badań naukowych w różnych dziedzinach*, Waleńczów 2019, s. 144.

¹⁷⁶ Konstytucja Republiki Litewskiej z dnia 25 października 1992 r., tłum. H. Wisner, Warszawa 2006, art. 68 ust. 2.

¹⁷⁷ A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, *Obywatele decydują...* op.cit., s. 33.

¹⁷⁸ Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r., tłum. Z. Czeszejko-Sochacki, Warszawa 2000, art. 139 ust. 1-2.

¹⁷⁹ Tamże, art. 139 ust. 4-6.

spraw odnoszących się do stosunków międzynarodowych lub tych należących do właściwości ustaw organicznych¹⁸⁰. Praktyka ustrojowa pokazuje natomiast, że zdecydowana większość podejmowanych inicjatyw kończy się fiaskiem. Od listopada 1982 r. do kwietnia 2007 r. zarejestrowano czterdzieści pięć inicjatyw, co daje niespełna dwa projekty rocznie. W czterdziestu spośród wszystkich zgłoszonych projektów, rozpoczęto zbieranie podpisów, natomiast w przypadku piętnastu projektów nie udało się zebrać odpowiedniej liczby podpisów w wyznaczonym terminie. Kolejne piętnaście projektów nie przeszło kontroli legalności, natomiast jeden projekt obywatelski został przez wnioskodawcę wycofany. Tak więc pod głosowanie poddano zaledwie osiem projektów, z czego tylko jeden został przyjęty. Za prawdopodobne przyczyny niskiej skuteczności inicjatywy ludowej w Hiszpanii uznaje się: duże ograniczenia przedmiotowe wystąpienia z projektem ustawy, trudności w zebraniu wymaganej liczby pięciuset tysięcy podpisów w wyznaczonym terminie oraz negatywny stosunek deputowanych do projektów obywatelskich¹⁸¹.

Konstytucja Łotwy z 1922 r. w artykule 65 uprawnia wystąpienie z projektem ustawy do Sejmu nie mniej niż jedną dziesiątą wyborców¹⁸². Konstytucja Słowacji z 1992 r. w artykule 95 ust. 1 uprawnia trzysta pięćdziesiąt tysięcy obywateli do przedłożenia projektu ustawy Radzie Narodowej Republiki Słowacji¹⁸³. Konstytucja Albanii z 1998 r. w artykule 81 ust. 1 stanowi, że inicjatywa ustawodawcza przysługuje grupie dwadzieścia tysięcy wyborców¹⁸⁴.

Konstytucja Portugalii z 1976 r. w artykule 167 ust. 1 przyznaje prawo inicjatywy ustawodawczej grupie obywateli, którzy posiadają prawo wybierania. Konstytucja przyznaje regionalnym zgromadzeniom ustawodawczym kompetencje wyłączne z zakresu inicjatywy ustawodawczej w sprawach dotyczących regionów autonomicznych. Zarówno warunki, jak i zasady dotyczące inicjatywy ludowej określa ustawa¹⁸⁵.

We wszystkich państwach prawo poparcia inicjatywy ludowej zostało przyznane osobom, które posiadają czynne prawo wyborcze¹⁸⁶. Ze względu na formę inicjatywy ludowej zdecydowana większość państw Unii Europejskiej (aż dwanaście z czternaście krajów)

¹⁸⁰ Konstytucja Hiszpanii z dnia 27 grudnia 1978 r., tłum. T. Mołdawa, Warszawa 1993, art. 87 ust. 3.

¹⁸¹ A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, *Obywatele decydują...*op.cit., s. 24-25.

¹⁸² Konstytucja Republiki Łotewskiej z dnia 15 lutego 1922 r., tłum. L. Gołubiec, Warszawa 2001, art. 65.

¹⁸³ Konstytucja Republiki Słowackiej z dnia 1 września 1992 r., tłum. K. Skotnicki, Warszawa 2003, art. 95 ust. 1.

¹⁸⁴ Konstytucja Republiki Albanii z dnia 21 października 1998 r., tłum. D. Horodyska, E. Lloha, Warszawa 2001, art. 81 ust. 1.

¹⁸⁵ Konstytucja Republiki Portugalskiej z dnia 2 kwietnia 1976 r., tłum. A. Wojtyczek-Bonnand, Warszawa 2000, art. 167 ust. 1.

¹⁸⁶ A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, *Obywatele decydują...*op.cit., s. 12.

przyjęło formę sformułowaną. Jedynie Węgry dopuszczają formę niesformułowaną, natomiast w Liechtensteinie dopuszcza się występowanie obu tych form. Ze względu na skutek, większość państw zdecydowało się na wprowadzenie rozwiązania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej pośredniej (dziewięć z czternastu krajów), a trzy państwa bezpośredniej. Litwa i Liechtenstein stanowią w tym względzie wyjątek, gdyż dopuszczają wystąpienie zarówno inicjatywy pośredniej, jak i bezpośredniej. Biorąc pod uwagę liczbę wymaganych podpisów poparcia, największy próg wprowadziła Hiszpania (pięćset tysięcy), Słowacja (trzysta pięćdziesiąt tysięcy) i Litwa (trzysta tysięcy), natomiast najmniejszy Liechtenstein (jeden tysiąc) oraz Słowenia (pięć tysięcy), co może wynikać z wielkości tych państw. Jednakże, z uwagi na odsetek uprawnionych, którzy muszą udzielić poparcia inicjatywie, największy próg przewiduje konstytucja Litwy przy inicjatywie bezpośredniej (aż 11%), Łotwy (10%) i Słowacji (8,2%). W zestawieniu państw Unii Europejskiej, Polska należy do grupy krajów bardziej liberalnych, gdyż poza Włochami (0,1%) i Słowenią (0,3%) wprowadziła bardzo niski próg poparcia dla inicjatywy ludowej (0,33%), co obrazuje tabela 2.2.

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

Państwo	Liczba wymaganych podpisów	Odsetek uprawnionych, którzy muszą poprzeć inicjatywę	Liczba uprawnionych	Rodzaj inicjatywy ze względu na formę	Rodzaj inicjatywy ze względu na skutek
Austria	100.000	1,58%	6,3 mln	Sformułowana	Pośrednia
Hiszpania	500.000	1,28%	39 mln	Sformułowana	Pośrednia
Holandia	40.000	3,15%	12,7 mln	Sformułowana	Pośrednia
Litwa	50.000 300.000	1,85% 11%	2,7 mln	Sformułowana	Pośrednia Bezpośrednia
Łotwa	ok. 149.000	10%	1,49 mln	Sformułowana	Bezpośrednia
Polska	100.000	0,33%	30 mln	Sformułowana	Pośrednia
Portugalia	75.000	0,79%	9,5 mln	Sformułowana	Pośrednia
Rumunia	250.000	1,36%	18,4 mln	Sformułowana	Pośrednia
Słowacja	350.000	8,2%	4,27 mln	Sformułowana	Bezpośrednia
Słowenia	5.000	0,3%	1,7 mln	Sformułowana	Pośrednia
Węgry	50.000	0,62%	8 mln	Niesformułowana	Pośrednia
Włochy	50.000	0,1%	47 mln	Sformułowana	Pośrednia
Liechtenstein	1.000	5,3%	37,7 tys.	Niesformułowana Sformułowana	Pośrednia Bezpośrednia
Szwajcaria	100.000	2%	5 mln	Sformułowana	Bezpośrednia

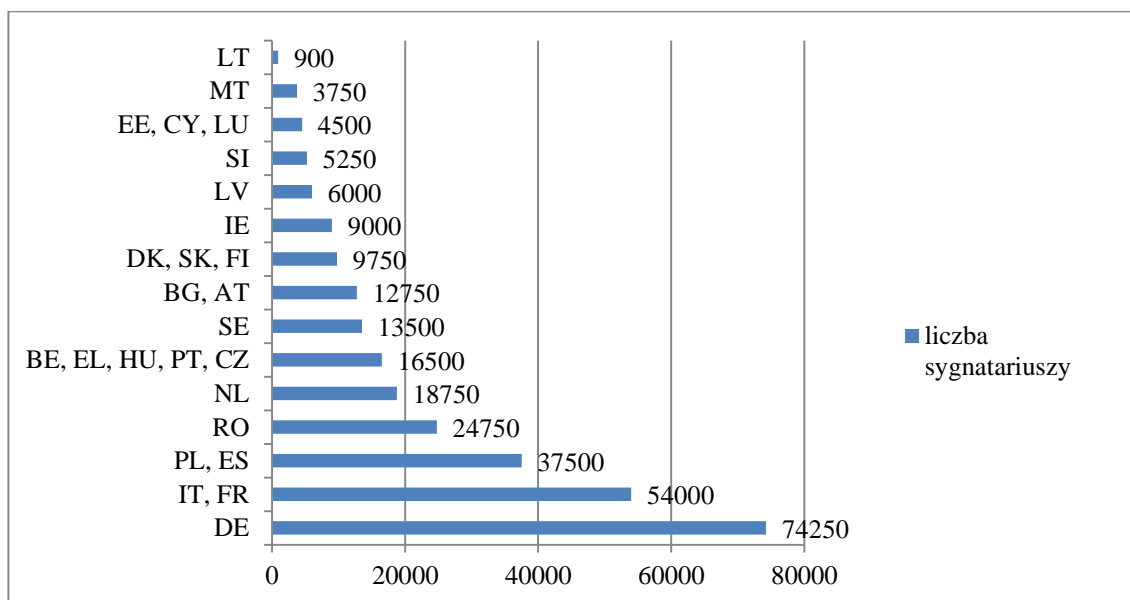
Źródło: A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, *Obywatele decydują...* op.cit., s. 12.

Dobrym przykładem demokracji bezpośredniej w wymiarze ponadnarodowym są rozwiązania wprowadzone przez Unię Europejską. Organizatorami inicjatywy są obywatele Unii Europejskiej, którzy są uprawnieni do głosowania do Parlamentu Europejskiego. Komitet inicjatywy składa się z siedmiu członków pochodzących z siedmiu różnych Państw Członkowskich. Po zarejestrowaniu inicjatywy, komitet rozpoczyna zbieranie podpisów poparcia dla projektu. Minimalna liczba podpisów wynosi jeden milion, a czas na ich zebranie to dwanaście miesięcy, jednakże sygnatariusze muszą pochodzić z minimum jednej czwartej Państw Członkowskich. Dodatkowe obostrzenie to przepis stanowiący o tym, że *minimalna liczba podpisów wymagana w każdym z państw członkowskich powinna odpowiadać liczbie posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w każdym z państw członkowskich, pomnożonej przez 750*, jednakże możliwe jest zbieranie podpisów *on-line*¹⁸⁷.

Minimalna liczba sygnatariuszy przypadająca na dane państwo członkowskie to: Niemcy – siedemdziesiąt cztery tysiące dwieście pięćdziesiąt; Włochy, Francja – pięćdziesiąt cztery tysiące; Polska, Hiszpania – trzydzieści siedem tysięcy pięćset; Rumunia – dwadzieścia cztery tysiące siedemset pięćdziesiąt; Niderlandy – osiemnaście tysięcy siedemset pięćdziesiąt; Belgia, Grecja, Węgry, Portugalia, Republika Czeska – szesnaście tysięcy

¹⁸⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej, Dz. U. UE L 65/1, 2011, art. 1-7.

pięćset; Szwecja – trzynaście tysięcy pięćset; Bułgaria, Austria – dwanaście tysięcy siedemset pięćdziesiąt; Dania, Słowacja, Finlandia – dziewięć tysięcy siedemset pięćdziesiąt; Irlandia – dziewięć tysięcy; Łotwa – sześć tysięcy; Słowenia – pięć tysięcy dwieście pięćdziesiąt; Estonia, Cypr, Luksemburg – cztery tysiące pięćset; Malta – trzy tysiące siedemset pięćdziesiąt; Litwa – dziewięćset (wykres 2.1).



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

Opracowano na podstawie: Załącznik I do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 roku w sprawie inicjatywy obywatelskiej.

Nadanie obywatelom Unii Europejskiej w 2011 r. prawa do korzystania z tej formy demokracji bezpośredniej niestety nie przyniosło oczekiwanych efektów. Od kwietnia 2012 r. do marca 2020 r. zgłoszono siedemdziesiąt dwa projekty, przy czym siedemnaście zostało wycofanych przez organizatorów, trzydzieści jeden nie uzyskało wymaganej liczby podpisów, a jedynie pięciu udało się zebrać jeden milion podpisów. Kolejne sześć inicjatyw było na etapie weryfikacji zebranych podpisów, natomiast trzynaście zbierało deklaracje poparcia¹⁸⁸. Statystycznie Europejczycy rejestrują jedną inicjatywę obywatelską na miesiąc, natomiast jedynie 7% z nich dotarło do etapu sporządzenia przez Komisję Europejską komunikatu o podjęciu lub niepodjęciu dalszych działań. Zatem skuteczność europejskich inicjatyw obywatelskich jest bardzo niska¹⁸⁹.

¹⁸⁸ Europejska inicjatywa obywatelska, https://europa.eu/citizens-initiative/news_pl, [dostęp: 15.03.2020 r.].

¹⁸⁹ Por. K. Daniel, *Europejska inicjatywa obywatelska – niewykorzystany potencjał w Polsce?*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem”, nr 3(41), 2019, s. 181-198.

2.3. Geneza wprowadzenia obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce

Niegdyś prawo inicjatywy ustawodawczej było przywilejem monarchy, natomiast w XIX w. inicjowanie ustaw stało się obszarem działania parlamentarzystów¹⁹⁰. Warunkiem istnienia inicjatywy ludowej w danym państwie jest wyraźna decyzja ustawodawcy. Nie można wyprowadzić jej z zasad dotyczących ustroju państwowego (jak na przykład zasada demokracji), czy postanowień Konstytucji dotyczących praw jednostki (dla przykładu wolności słowa lub prawa petycji)¹⁹¹.

Zasada demokratycznego państwa prawnego po raz pierwszy pojawiła się w 1949 r. w niemieckiej ustawie zasadniczej i stała się jedną z podstawowych zasad ustrojowych. W polskim porządku prawnym zasada ta pojawiła się w 1989 r. w nowelizacji Konstytucji PRL¹⁹². Z zasady demokratycznego państwa prawnego wysnuwa się gwarancję, że żaden organ państwowy nie może działać w sposób niekontrolowany i nieograniczony¹⁹³. Wprowadzenie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej do polskiego systemu prawnego należy traktować jako instrument umożliwiający zbiorowemu podmiotowi suwerenności (Narodowi) czynny udział w procesie legislacyjnym, a z drugiej strony jako krok ku równouprawnieniu form demokracji pośredniej oraz bezpośredniej. Prawo inicjatywy ludowej ma charakter polityczny, gdyż stwarza możliwość uczestnictwa obywateli w procesie sprawowania władzy¹⁹⁴. Jednakże monteskiuszowska koncepcja trójpodziału władzy, która zakładała równowagę i wzajemne hamowanie się władz, nie została konsekwentnie zrealizowana w polskim systemie rządów, ponieważ nadrzędną pozycję ustrojową uzyskał Sejm¹⁹⁵.

Na początku XXI w. instytucja inicjatywy ludowej nie była znana prawu polskiemu. Owszem pojawiały się nieliczne próby zakorzenienia na gruncie prawa polskiego kilku form demokracji bezpośredniej, ale nigdy nie trwały one zbyt długo. W okresie międzywojennym idee wprowadzenia form demokracji bezpośredniej nie zyskały aprobaty i nie pojawiały się w ówczesnych polskich konstytucjach¹⁹⁶. Podczas pracy nad konstytucją marcową w 1921 r.

¹⁹⁰ H. Zięba-Załucka, *Władza ustawodawcza, wykonawcza i sędziowska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 15.

¹⁹¹ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne 2010...op.cit.*, s. 307.

¹⁹² A. Domańska, *Zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] D. Górecki (red.), *Polskie Prawo Konstytucyjne*, Warszawa 2015, s. 57-58.

¹⁹³ M Borski, R. Głajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze w Polsce...op.cit.*, s. 21.

¹⁹⁴ J. Kuciński, *Konstytucyjny ustroj państwowy...op.cit.*, s. 157.

¹⁹⁵ A. Adamczyk, *Konstytucyjne zasady ustroju politycznego w polskich aktach konstytucyjnych XX wieku*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Konstytucyjny system władz publicznych*, Warszawa 2010, s. 25.

¹⁹⁶ S. Grabowska, *Inicjatywa ludowa (obywatelska) ustawodawcza*, [w:] W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009, s. 176.

Polskie Stronnictwo Ludowe *Wyzwolenie* oraz Klub Pracy Konstytucyjnej proponowały trzy pomysły na umieszczenie instytucji inicjatywy ludowej w ustawie zasadniczej, lecz żaden z nich nie został uwzględniony¹⁹⁷. Wówczas prawo inicjatywy ustawodawczej przysługiwało Rządowi oraz Sejmowi. Zgodnie z Konstytucją Marcową z 1921 r. jedynym obostrzeniem był przepis nakładający na projekty ustaw związanych z wydatkami ze Skarbu Państwa obowiązek podawania sposobu ich zużycia i pokrycia¹⁹⁸. Inicjatywę ustawodawczą w Sejmie miała wówczas grupa co najmniej piętnastu posłów (1923 r.)¹⁹⁹, a następnie liczbę tę zwiększono do trzydziestu posłów (1930 r.)²⁰⁰, by po pięciu latach powrócić do ustaleń pierwotnych – piętnastu posłów (1935 r.)²⁰¹. Jednakże w 1926 r. nowela sierpniowa wprowadziła ekskluzywne prawo rządu do inicjowania projektu ustawy budżetowej²⁰².

Konstytucja Kwietniowa z 1935 r. podtrzymała przepis dotyczący podmiotów uprawnionych do wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą, a więc Rządu i Sejmu. Wskazano ponadto, że w sprawach dotyczących ratyfikacji umów międzynarodowych, budżetu oraz kontyngentu rekruta, inicjatywa ustawodawcza jest wyłącznym uprawnieniem Rządu. Na Sejm nałożono jednak obowiązek uzyskania zgody Rządu dla uchwalenia ustawy pociągającej za sobą wydatki ze Skarbu Państwa bez pokrycia w budżecie²⁰³.

W okresie PRL kolejna Konstytucja z 1947 r., obok Rządu i Sejmu, uprawnienia inicjatywy ustawodawczej nadała również Radzie Państwa²⁰⁴ (składającej się z Prezydenta RP pełniącego funkcję przewodniczącego, Marszałka i Wicemarszałków Sejmu Ustawodawczego, Prezesa NIK, a w czasie wojny również Naczelnego Dowódcy Wojska Polskiego)²⁰⁵. Regulamin Krajowej Rady Narodowej z 1945 r. obniżył liczbę inicjatorów

¹⁹⁷ M. Zieliński, *Obywatelskie prawo inicjatywy...* op.cit., s. 486.

¹⁹⁸ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1921, nr 44, poz. 267, art. 10.

¹⁹⁹ Regulamin obrad Sejmu uchwalony dnia 16 lutego 1923 r., Drukarnia Państwowa, nr 48653, Warszawa 1930, art. 19 pkt. a,

https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/AM3AKRHFRRDDPJXDY8AU3DLJFAGLAAL.pdf [dostęp: 02.01.2020 r.].

²⁰⁰ Regulamin obrad Sejmu uchwalony dnia 16 grudnia 1930 r., druk nr 388, Warszawa 1931, art. 19 pkt. a, https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/4LBU4V64NBHIU3U3E1DNM4UGU1TJFC.pdf [dostęp: 02.01.2020 r.].

²⁰¹ Regulamin Sejmu z dnia 5 października 1935 r. druk nr 2, art. 33 ust. 1,

https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/6DPFASVM7L3U2EYF8IFFB5BL5T9C38.pdf [dostęp: 02.01.2020 r.].

²⁰² Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r., Dz. U. 1926, nr 78, poz. 442 art. 3.

²⁰³ Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz. U. 1935 r., nr 30, poz. 227, art. 50 ust. 1-3.

²⁰⁴ Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1947, nr 18, poz. 71, art. 5.

²⁰⁵ Tamże, art. 15 ust. 1-2.

ustawy do dziesięciu posłów²⁰⁶, co zostało podtrzymane w regulaminie Sejmu Ustawodawczego z 1948 r.²⁰⁷ i regulaminie Sejmu PRL z 1952 r.²⁰⁸.

Konstytucja z 1952 r. podtrzymała prawo inicjatywy ustawodawczej w stosunku do Rządu i Rady Państwa, jednak uprawnienie *Sejmu* zostało zamienione na *posłów*²⁰⁹ (nie podano w jakiej liczbie mogą oni zgłaszać projekty ustaw, gdyż dotychczas doprecyzowanie znajdowało się w regulaminie Sejmu). Od 1957 r. powrócono do przepisu o inicjatywie ustawodawczej przysługującej grupie piętnastu posłów²¹⁰ (który funkcjonuje do dnia dzisiejszego²¹¹). Następnie nowela regulaminowa z 1972 r. przyznała w pełnym zakresie prawo inicjatywy ustawodawczej również komisjom sejmowym, traktując je jako odmianę prawa poselskiego²¹². Przepis ten znalazł się również w regulaminie Sejmu PRL z 1986 r.²¹³.

W latach 70. jednym z przeciwników wprowadzenia inicjatywy ludowej był Stefan Romaryn poddający w wątpliwość dążenie do zwiększenia wpływu na proces ustawodawczy mas pracujących, który związany jest ze stałą działalnością zorganizowanych form aktywności społeczeństwa²¹⁴.

Następnie ustawa z 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL ograniczyła uprawnienie inicjatywy ustawodawczej do czterech podmiotów: Prezydenta RP, Senatu, Rady Ministrów oraz posłów²¹⁵. Prace nad Konstytucją RP po wyborach do Sejmu kontraktowego i Senatu zapoczątkowało powołanie 7 grudnia 1989 r. sejmowej Komisji Konstytucyjnej. Pierwsza wersja konstytucji była gotowa w październiku 1990 r., natomiast później trwały prace związane z doskonaleniem projektu, którego ostateczną wersję przyjęto 24 sierpnia

²⁰⁶ H. Zięba-Załucka, *Władza ustawodawcza, wykonawcza...*op.cit., s. 19.

²⁰⁷ Regulamin Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej uchwalony dnia 25 czerwca 1948 roku, druk nr 343, Warszawa 1948, art. 22. ust. 1, https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/LKKDLAD2FNUK58TNI2EAC6SMCTNHD6.pdf [dostęp: 02.01.2020 r.].

²⁰⁸ Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalony dnia 21 listopada 1952 r., druk nr 15, Warszawa 1952, art. 30 ust. 1, https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/FJ99CJ659S2LEQXDKLA2GRDIMHC6CF.pdf [dostęp: 02.01.2020 r.].

²⁰⁹ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz. U. 1952, nr 33, poz. 232, art. 20 ust. 1.

²¹⁰ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 1 marca 1957 r. – Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. 1957, nr 19, poz. 145, art. 49 ust. 2.

²¹¹ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. 2019, poz. 1028, art. 32 ust. 2.

²¹² Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 29 marca 1972 r. o zmianie regulaminu Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. 1972, nr 21, poz. 127, art. 49 ust. 2.

²¹³ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 17 lipca 1986 r. – Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. 1986, nr 21, poz. 151, art. 32 ust. 1.

²¹⁴ P. Uziębło, *Ustawa z 1999 roku o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli*, „Przegląd Sejmowy”, nr 4(39), 2000, s. 48.

²¹⁵ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. 1989, nr 19, poz. 101, art. 1 pkt. 3 zmieniający art. 20 ust. 4.

1991 r. W latach 1989-1991 zgłoszono łącznie jedenaście projektów konstytucji, przy czym dwa z nich pochodziły od parlamentu, cztery zostały zgłoszone przez partie polityczne (Polskie Stronnictwo Ludowe, Stronnictwo Demokratyczne, Konfederacja Polski Niepodległej, Porozumienie Centrum), a pozostałe przez osoby prywatne²¹⁶.

Pierwsze odniesienia bezpośrednie do inicjatywy obywatelskiej znajdowały się w uchylonej obecnie ustawie z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP²¹⁷. Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r.²¹⁸ podtrzymała katalog podmiotów uprawnionych do wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą^{219,220}. W Polsce oba człony egzekutywy, a więc Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej oraz Rada Ministrów są uprawnione do wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą. We współczesnych państwach demokratycznych takie rozwiązanie spotykane jest niezwykle rzadko. Zazwyczaj uprawnienie to posiada tylko jeden członek dualistycznej egzekutywy. W dotychczasowej praktyce *podwójne* przyznanie władzy wykonawczej w Polsce prawa inicjatywy ustawodawczej nie prowadziło do konfliktów pomiędzy obu członami egzekutywy²²¹.

Do powołanej w trybie ustawy Komisji Konstytucyjnej w marcu i kwietniu 1993 r. zgłoszono siedem projektów konstytucji (autorstwa Prezydenta RP, Senatu, SLD, KPN, Porozumienia Centrum, PSL-Unii Pracy, i Unii Demokratycznej). Komisja Konstytucyjna zakładała, że 10 lipca 1993 r. zostanie przeprowadzona debata konstytucyjna, jednak w dniu 31 maja 1993 r. Prezydent RP rozwiązał obie izby parlamentu w wyniku uchwalenia przez Sejm wotum nieufności dla rządu Hanny Suchockiej. Zatem kolejna próba uchwalenia konstytucji zakończyła się niepowodzeniem²²². Z podobną inicjatywą, umożliwiającą obywatelom w liczbie stu tysięcy złożenie projektu zmiany Konstytucji, wystąpił ówczesny prezydent Lech Wałęsa. Projekt ten zakładał rozwiązanie Sejmu na wypadek gdyby

^{216 216} W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 42-43.

²¹⁷ Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. nr 76, poz. 336 i 337.

²¹⁸ Szerzej o polskich konstytucjach w latach 1919-1992 pisze A. Adamczyk, *Konstytucyjne zasady ustroju...* op.cit., s. 20-24, 30-48.

²¹⁹ Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz. U. 1992, nr 84, poz. 426, art. 15. ust. 1.

²²⁰ Prace nad konstytucją w latach 1918-1997 opisuje D. Górecki, *Przekształcenia w polskim prawie konstytucyjnym*, [w:] D. Górecki (red.), *Polskie Prawo Konstytucyjne*, Warszawa 2015, s. 18-28, por. także K. Drażkiewicz, *Historia polskiego prawa konstytucyjnego*, [w:] M. Podsiadło (red.), *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 25-43.

²²¹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 670.

²²² W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP...* op.cit., s. 45-46.

Konstytucja przepadła w referendum zatwierdzającym. Prezydencki projekt, na wniosek Unii Pracy, został odrzucony większością sejmową²²³.

Inicjatywą klubu parlamentarnego SLD ustawa ta została znowelizowana dwa lata później²²⁴ (obecnie akt prawny jest uchylony). Ustawa konstytucyjna z dnia 22 kwietnia 1994 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej przewidywała określone procedury wniesienia projektu konstytucji przez obywateli²²⁵. Nadano im uprawnienie wniesienia projektu nowej Konstytucji do rozpatrzenia przez Zgromadzenie Narodowe. Uprawnienie to obwarowano jednak wymogiem uzyskania poparcia minimum pięćset tysięcy osób, które posiadają czynne prawo wyborcze do Sejmu. Wykonanie wskazanej inicjatywy ustawodawczej było jednak dopuszczalne w terminie trzech miesięcy od dnia wejścia ustawy w życie²²⁶. Była to zatem inicjatywa o charakterze ustrojowym, ponieważ przyznawała grupie obywateli prawo inicjatywy dotyczącej przedstawienia projektu nowej Konstytucji, czyli aktu normatywnego regulującego ustrój państwa. Ograniczenie czasowe wykonania inicjatywy do trzech miesięcy wskazuje na epizodyczny charakter tego rozwiązania. Inicjatywa mogła znaleźć zastosowanie jedynie w pierwszym stadium prac nad przygotowaniem nowej Konstytucji. Możliwe było wniesienie więcej niż jednego obywatelskiego projektu konstytucji²²⁷. Uchwalenie tejże ustawy było próbą politycznej odpowiedzi na zarzuty niereprezentatywności Sejmu drugiej kadencji, który w owym czasie przygotowywał się do uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²²⁸.

Procedurę rozpoczynał wybór pełnomocnika spośród pierwszych piętnastu osób, które udzieliły poparcia projektowi Konstytucji. Następnie pełnomocnik dokonywał zgłoszenia projektu z załączeniem wykazu pięciuset tysięcy obywateli popierających zgłoszenie. W wykazie tym musiały znaleźć się czytelne informacje dotyczące: imion, nazwisk, wieku, numerów dowodu osobistego lub paszportu oraz adresu zamieszkania osób udzielających poparcie z ich własnoręcznymi podpisami. Dodatkowo każdą stronę wykazu należało opatrzyć adnotacją *Udzielam poparcia projektowi Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgłaszanemu przez grupę obywateli, których pełnomocnikiem jest ...* (tu należało wskazać pełnomocnika z imienia i nazwiska)²²⁹.

²²³ A. K. Piasecki, *Inicjatywa obywatelska w praktyce...*op.cit., s. 50.

²²⁴ Tamże, s. 50.

²²⁵ Ustawa konstytucyjna z dnia 22 kwietnia 1994 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. nr 61, poz. 251 i 252.

²²⁶ Tamże, art. 2a ust. 1-2.

²²⁷ J. Kuciński, *Demokracja bezpośrednia...*op.cit., s. 435.

²²⁸ A. K. Piasecki, *Inicjatywa obywatelska w praktyce...*op.cit., s. 50.

²²⁹ Ustawa konstytucyjna z dnia 22 kwietnia 1994 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. nr 61, poz. 251 i 252, art. 2b ust. 1- 2.

Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, w razie powzięcia uzasadnionych wątpliwości dotyczących prawidłowości złożenia wymaganej liczby podpisów, miała możliwość zwrócenia się, w terminie siedmiu dni, do Państwowej Komisji Wyborczej, o stwierdzenie, czy złożono ustawowo wymaganą liczbę podpisów. W przypadku stwierdzenia, że złożono prawidłowo mniejszą liczbę podpisów, niż wymaganą ustawowo, Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego odmawiała przyjęcia projektu Konstytucji. Wówczas wydawana była uchwała wraz z uzasadnieniem, która była niezwłocznie doręczana pełnomocnikowi²³⁰.

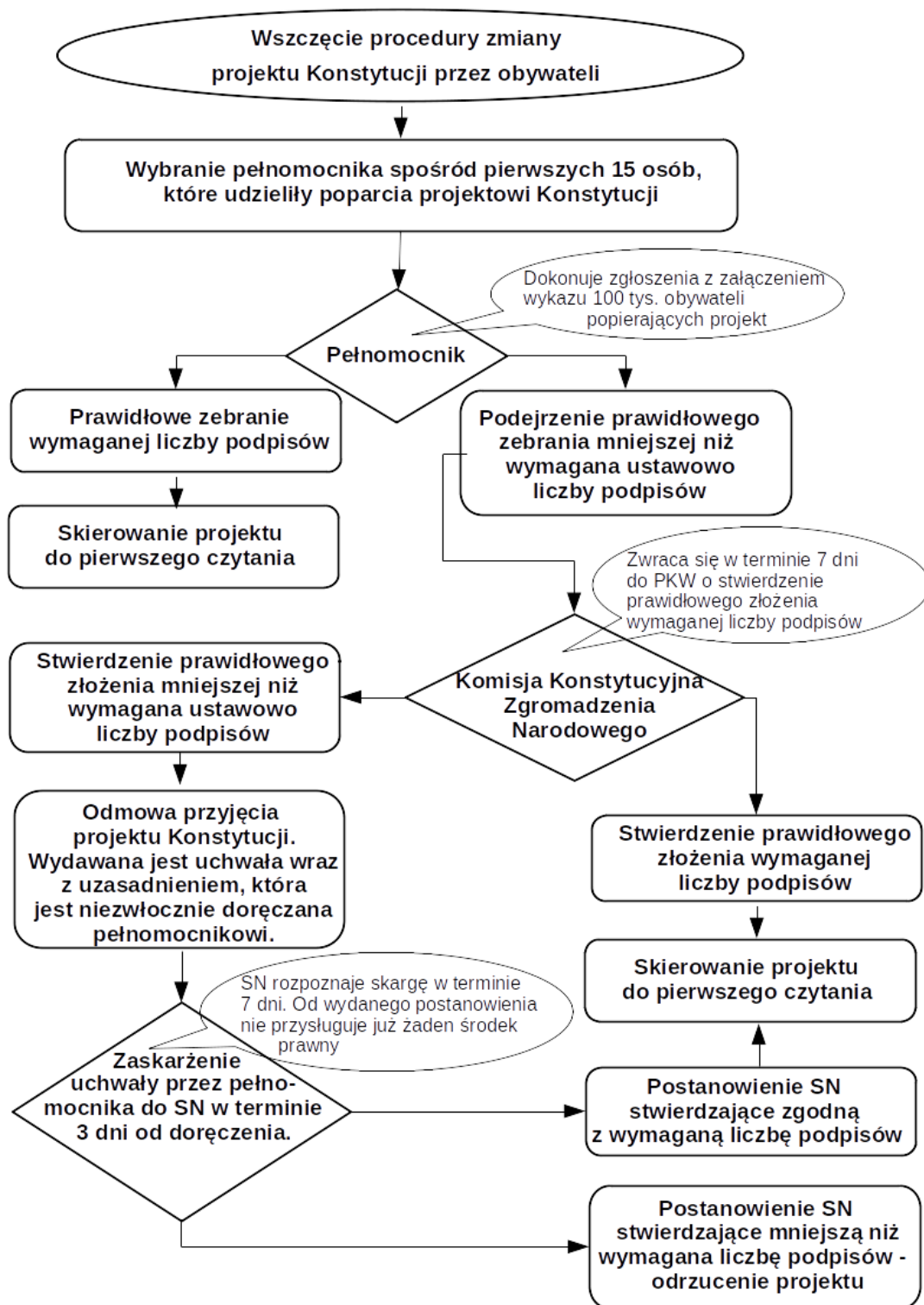
Uchwała o odmowie przyjęcia projektu mogła być jednak zaskarżona przez pełnomocnika, w terminie trzech dni od doręczenia, do Sądu Najwyższego, który rozpoznawał skargę w terminie siedmiu dni. Postępowanie w tej sprawie odbywało się w trybie nieprocesowym, z udziałem trzech sędziów Sądu Najwyższego. Od wydanego postanowienia nie przysługiwał już żaden środek prawny. W ustawie wskazano również na obowiązek rozpatrzenia przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego wszystkich projektów wniesionych w trybie określonym w ustawie, bez względu na kadencję Sejmu i Senatu, w której zostały one zgłoszone (rys. 2.2)²³¹.

Ostatecznie skorzystanie z nowelizacji i zebranie wymaganej liczby podpisów udało się jedynie NSZZ *Solidarność* (dziewięćset sześćdziesiąt tysięcy podpisów), natomiast Unia Polityki Pieniężnej oraz środowiska ekologów nie zdołały zebrać pięciuset tysięcy podpisów. Domniemuje się, że złożenie obywatelskiego projektu konstytucji przez NSZZ *Solidarność* zawdzięcza się również kościołowi, ponieważ dzięki przychylniej postawie niektórych biskupów oraz prymasa możliwe było zbieranie podpisów poparcia pod kościołami²³².

²³⁰ Tamże, art. 2b ust. 3-4.

²³¹ Tamże, art. 2b ust. 5, art. 12a.

²³² A. K. Piasecki, *Inicjatywa obywatelska w praktyce...*op.cit., s. 50-51.



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

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

W dniach 21-23 września 1994 r. odbyło się pierwsze czytanie zgłoszonych projektów konstytucji (obywatelski, senacki, prezydencki, SLD, KPN, PSL i UP, Unii Wolności)²³³. W większości z nich pojawiło się zagadnienie inicjatywy ludowej, choć w różnych ujęciach, co może świadczyć o wyraźnym poparciu dla obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w zakresie obywatelstwa zwykłego. Jedynie projekt PSL i UP przewidywał dodatkowo możliwość zmiany Konstytucji RP²³⁴. Po debacie sejmowej Komisja Konstytucyjna (na czele której stał Aleksander Kwaśniewski) pracowała nad wersją roboczą projektu konstytucji do 19 czerwca 1996 r. Po ponad pięciuset poprawkach Zgromadzenie Narodowe uchwaliło Konstytucję (na czterysta pięćdziesiąt jeden głosów czterdziestu członków było przeciw, a sześciu wstrzymało się od głosu). Na dzień 25 maja 1997 r. Prezydent RP zarządził referendum konstytucyjne, w którym 53,45% głosujących opowiedziało się za projektem. Następnie po stwierdzeniu przez Sąd Najwyższy ważności referendum, Prezydent RP podpisał Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej i weszła ona w życie 17 października 1997 r. – obowiązuje do dnia dzisiejszego²³⁵.

Obecna Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. wskazuje na zamknięty katalog podmiotów mogących wystąpić z inicjatywą ustawodawczą. Są nimi: posłowie (w liczbie co najmniej piętnastu posłów²³⁶), Senat²³⁷ (na wniosek komisji lub co najmniej dziesięciu senatorów²³⁸), Prezydent Rzeczypospolitej²³⁹, Rada Ministrów oraz grupa minimum stu tysięcy obywateli, którzy mają prawo wybierania do Sejmu²⁴⁰. Przekrój wszystkich aktów prawnych regulujących prawo wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą (tabela 2.3).

²³³ W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP...*op.cit., s. 46.

²³⁴ A. Szmyt, *W kręgu prawa konstytucyjnego*, Gdańsk 2019, s. 122.

²³⁵ W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP...*op.cit., s. 47-48.

²³⁶ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r...op.cit., art. 32 ust. 2.

²³⁷ Senat w okresie I-IX kadencji wniósł do Sejmu 407 uchwał dotyczących projektów ustawy proponowanych przez Senat. Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji Senatu, *XXX-lecie odrodzonego Senatu w liczbach*, Warszawa 2019, s. 32.

²³⁸ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu, Dz. U. 2007, nr 48, poz. 565, art. 76 ust. 1.

²³⁹ Szerzej o inicjatywie ustawodawczej Prezydenta RP piszą M. Maciuk, R. Mojak, *Stosowanie Konstytucji RP w działalności prezydenta*, [w:] K. Działocha (red.), *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2005, s. 157-161.

²⁴⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r...op.cit., art. 118 ust. 1-2.

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

Podstawa prawna	Podmioty uprawnione do wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą	Status aktu prawnego
Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1921, nr 44, poz. 267, art. 10	Rząd, Sejm	Uchylony
Regulamin obrad Sejmu uchwalony dnia 16 lutego 1923 r., Drukarnia Państwowa, nr 48653, Warszawa 1930, art. 19 pkt. a	Doprecyzowanie inicjatywy Sejmu – 15 posłów	Uchylony
Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r., Dz. U. 1926, nr 78, poz. 442 art. 3	Rząd, Sejm Nadanie Rządowi uprawnień wyłącznych w sprawie uchwalania ustawy budżetowej	Uchylony
Regulamin obrad Sejmu uchwalony dnia 16 grudnia 1930 r., druk nr 388, Warszawa 1931, art. 19 pkt. a	Doprecyzowanie inicjatywy Sejmu – 30 posłów	Uchylony
Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz. U. 1935 r., nr 30, poz. 227, art. 50 ust. 1-3	Rząd, Sejmu Rząd – uprawnienia wyłączne dotyczące ratyfikacji umów międzynarodowych, budżetu oraz kontyngentu rekruta	Uchylony
Regulamin Sejmu z dnia 5 października 1935 r. druk nr 2, art. 33 ust. 1	Doprecyzowanie inicjatywy Sejmu – 15 posłów	Uchylony
Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1947, nr 18, poz. 71, art. 5	Rząd, Sejm, Rada Państwa (składająca się z Prezydenta RP pełniącego funkcję przewodniczącego, Marszałka i Wicemarszałków Sejmu Ustawodawczego, Prezesa NIK, a w czasie wojny również Naczelnego Dowódcy Wojska Polskiego)	Uchylony
Regulamin Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej uchwalony dnia 25 czerwca 1948 roku, druk nr 343, Warszawa 1948, art. 22. Ust. 1	Doprecyzowanie inicjatywy Sejmu – 10 posłów	Uchylony
Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz. U. 1952, nr 33, poz. 232, art. 20 ust. 1	Rząd, Rada Państwa, posłowie (nie podano w jakiej liczbie mogą oni zgłaszać projekty ustaw, gdyż dotychczas doprecyzowanie znajdowało się w regulaminie sejmu)	Uchylony
Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalony dnia 21 listopada 1952 r., druk nr 15, Warszawa 1952, art. 30 ust. 1	Doprecyzowanie inicjatywy Sejmu – 10 posłów	Uchylony
Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 1 marca 1957 r. – Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. 1957, nr 19, poz. 145, art. 49 ust. 2	Doprecyzowanie inicjatywy Sejmu – 15 posłów	Uchylony

Podstawa prawna	Podmioty uprawnione do wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą	Status aktu prawnego
Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 29 marca 1972 r. o zmianie regulaminu Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. 1972, nr 21, poz. 127, art. 49 ust. 2	Rząd, Rada Państwa, 15 posłów, komisje poselskie	Uchylony
Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 17 lipca 1986 r. – Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. 1986, nr 21, poz. 151, art. 32 ust. 1	Rząd, Rada Państwa, 15 posłów, komisje poselskie	Uchylony
Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. 1989, nr. 19, poz. 101, art. 1 pkt. 3 zmieniający art. 20 ust. 4	Prezydent RP, Senat, Rada Ministrów, posłowie	Uchylony
Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu, Dz. U. 2007, nr 48, poz. 565, art. 76 ust. 1	Doprecyzowanie inicjatywy Senatu – 10 senatorów	Obowiązujący
Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 2019, poz.1028, art. 32 ust. 2	Doprecyzowanie inicjatywy Sejmu – 15 posłów	Obowiązujący
Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz. U. 1992, nr 84, poz. 426, art. 15. Ust. 1	Prezydent RP, Senat, Rada Ministrów, posłowie	Uchylony
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 2009, nr 114, poz. 946, art. 118 ust. 1-2	Prezydent RP, Senat, Rada Ministrów, posłowie, 100.000 obywateli	Obowiązujący
Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, Dz. U. z 2018 r., poz. 2120	Przepisy precyzujące wykonywanie inicjatywy ustawodawczej przez obywateli	Obowiązujący

Źródło: opracowanie własne.

Obecnie katalog podmiotów uprawnionych do wnoszenia projektów ustaw, zawarty w artykule 118 ust. 1-2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ma charakter zamknięty. Jakkolwiek modyfikacje tego katalogu wymagają odrębnej regulacji konstytucyjnej. Niedopuszczalne jest więc, żeby inne akty prawne nadawały uprawnienie inicjatywy ustawodawczej innym podmiotom, niż tym wymienionym w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁴¹.

²⁴¹ P. Chybalski, *Sejm i Senat...*op.cit., s. 468.

Warto wskazać, że z inicjatywą ustawodawczą może wystąpić co najmniej piętnastu posłów, przy czym ta sama liczba posłów wymagana jest do utworzenia klubu poselskiego²⁴². Niemniej jednak, Konstytucja nie nadaje klubowi poselskiemu prawa inicjatywy ustawodawczej, bowiem wymaga indywidualnego poparcia posła dla projektu²⁴³. Uważa się, że posłowie, którzy chcą przeforsować swoją koncepcję muszą zabiegać o poparcie innych posłów od najwcześniejszej fazy inicjowania projektu ustawy. Jeśli bowiem nie uda się uzyskać poparcia co najmniej piętnastu posłów na etapie projektowania ustawy, to szanse na jej skuteczne przeprowadzenie w parlamencie są znikome²⁴⁴. Nie ma przeszkód ku temu, aby regulamin Sejmu przyznał prawo inicjatywy ustawodawczej również innym organom Sejmu, pod warunkiem że miałyby one charakter kolegialny. Podkreśla się bowiem, że do autonomicznych rozstrzygnięć Sejmu należy podmiotowe sprecyzowanie poselskiego prawa inicjatywy ustawodawczej²⁴⁵.

W przypadku inicjatywy ustawodawczej Senatu obligatoryjne jest podjęcie stosownej uchwały większością głosów, a więc *de facto* jest to inicjatywa całej drugiej izby parlamentu²⁴⁶. W przypadku senatorów wniesienie projektu ustawy do Sejmu jest poprzedzone postępowaniem w Senacie. Postępowanie w sprawie inicjatywy ustawodawczej inicjowane jest, jak już wspomniano, przez komisję lub dziesięciu senatorów. Marszałek Senatu zawiadamia Marszałka Sejmu oraz Prezesa Rady Ministrów o podjęciu postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej²⁴⁷.

W odniesieniu do inicjatywy ustawodawczej Prezydenta Rzeczypospolitej²⁴⁸, w wyjątkowych sytuacjach uprawnienie to może być wykonywane przez Marszałka Sejmu, bądź Marszałka Senatu²⁴⁹, jeśli zastępują oni głowę państwa²⁵⁰.

Wykonywanie inicjatywy ustawodawczej przez Radę Ministrów następuje w formie uchwały tego organu, która musi być podjęta z zachowaniem wymaganej większości i kworum. Zatem zarówno Prezes Rady Ministrów, jak i wewnętrzne komitety, poszczególni

²⁴² Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r...op.cit., art. 8 ust. 2.

²⁴³ H. Zięba-Załucka, *Władza ustawodawcza, wykonawcza*...op.cit., s. 18.

²⁴⁴ J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa*...op.cit., s. 134.

²⁴⁵ L. Garlicki, *Sejm i Senat artykuł 118*...op.cit., s. 16.

²⁴⁶ S. Bożyk, *Konstytucyjne ramy inicjatywy*...op.cit., s. 431.

²⁴⁷ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r...op.cit., art. 76 ust. 1-2.

²⁴⁸ Szeroko o udziale głowy państwa w procesie inicjowania ustaw pisze: A. Więckowska, *Wykonywanie inicjatywy ustawodawczej przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej po wejściu w życie Konstytucji z 1997 roku*, „Przegląd Sejmowy”, nr 4(63), 2004, s. 77-95.

²⁴⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r...op.cit., art. 131 ust. 1-2, art. 134 ust. 3.

²⁵⁰ L. Garlicki, *Sejm i Senat artykuł 118*...op.cit., s. 16-17.

członkowie lub komisje nie mogą samodzielnie wykonywać prawa inicjatywy ustawodawczej przyznanego rządowi²⁵¹.

Wszystkie wskazane wyżej podmioty dysponują prawem inicjatywy ustawodawczej niezależnie od siebie, mogą więc wносить konkurencyjne projekty w tym samym czasie. Nie można bowiem wykluczyć sytuacji, kiedy kilka projektów ustaw, pochodzących od różnych podmiotów, będzie dotyczyło tych samych lub bardzo zbliżonych zagadnień²⁵². W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się na generalną konstytucyjną zasadę *równouprawnienia podmiotów inicjatywy ustawodawczej* (poza wyjątkami określonymi w artykule 221 Konstytucji). Z tego względu nie można zakazać przepisami niższej rangi wnoszenia konkurencyjnych względem siebie projektów ustaw przez uprawnione podmioty. Dodatkowo wyprowadzenie ze zwykłych ustaw ograniczeń prawa inicjatywy ustawodawczej dla poszczególnych podmiotów stanowiłoby naruszenie jednej z podstawowych zasad – podziału władzy²⁵³. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje natomiast, że zakaz ingerencji w istotę danej władzy ukazuje zasady kształtowania obszaru kompetencji organów państwowych w ustawodawstwie. Wyznacza ponadto sposób korzystania z kompetencji, które zostały przyznane poszczególnym organom państwowym²⁵⁴.

Szczególne regulacje dotyczące inicjatywy ludowej wprowadzono dopiero ustawą z dnia 24 czerwca 1999 r. uchwaloną na podstawie trzech projektów, które przygotowali osobno posłowie Akcji Wyborczej Solidarność, Sojuszu Lewicy Demokratycznej oraz Polskiego Stronnictwa Ludowego²⁵⁵. Zarówno projekt AWS, jak i PSL miał charakter ramowy, natomiast projekt proponowany przez SLD zawierał więcej regulacji szczegółowych. Jerzy Gwiżdż (AWS) podkreślał, że nie ma mowy o demokracji tam, gdzie opinia publiczna jest niezorganizowana. Wnioskodawcy mieli także odmienne zdanie w kwestii zbierania podpisów poparcia. PSL proponowało zwyczajowo przyjęty sposób zbierania podpisów, natomiast SLD i AWS postulowały zastosowanie przepisów ordynacji wyborczej. Odmienne stanowisko widać było również w kwestii powoływania komitetu inicjującego zbieranie podpisów, ponieważ PSL proponowało, aby komitet był powoływany fakultatywnie, a pozostałe dwa projekty zakładały, że jest to obligatoryjne. Ostatnią z poważnych różnic w projektach było odmienne stanowisko w sprawie podmiotu właściwego do rozpatrywania skargi w przedmiocie odmownej decyzji marszałka o nadaniu biegu

²⁵¹ Tamże, s. 17.

²⁵² H. Zięba-Załucka, *Władza ustawodawcza, wykonawcza...*op.cit., s. 19.

²⁵³ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*op.cit., s. 670.

²⁵⁴ J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 192.

²⁵⁵ K. Eckhardt, *Instytucja obywatelskiej inicjatywy...*op.cit., s. 113.

projektowi ustawy. AWS proponował zobowiązanie do tego Trybunału Konstytucyjnego, podczas gdy projekty PSL i SLD opowiadały się za Sądem Najwyższym. Ostatecznie trzy projekty uzyskały poparcie wszystkich klubów parlamentarnych i zostały przekazane do rozpatrzenia komisjom²⁵⁶.

W głosowaniu nad definitywnym projektem ustawy wzięło udział trzystu dziewięćdziesięciu dziewięciu posłów, przy czym za jej przyjęciem było trzystu dziewięćdziesięciu trzech, a przeciw jedynie pięciu. Z dniem 23 lipca 1999 r. ustawa nabrała mocy prawnej²⁵⁷. Jest to swego rodzaju rewolucja oraz nowość w polskim systemie ustrojowym. Twierdzenie to argumentuje się brakiem instytucji umożliwiających, komukolwiek spoza aparatu władzy, skuteczne występowanie z projektem ustawy, pomimo konkretnych zapisów w poprzednich ustawach zasadniczych dotyczących zakresu podmiotowego inicjatywy ustawodawczej²⁵⁸. Wprowadzenie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej stanowi gwarancję dla sił politycznych (które nie zdobyły miejsca w parlamencie, a posiadają znaczące poparcie społeczne) możliwości inicjowania postępowania ustawodawczego po spełnieniu wymogów określonych konstytucyjnie²⁵⁹.

2.5. Podsumowanie

Pojęcie demokracji bezpośredniej może być rozumiane instytucjonalnie jako jeden z aspektów realizacji idei suwerenności narodu lub ogólnoustrojowo jako system, w którym obywatele sami rozstrzygają o wszystkich istotnych w ich mniemaniu sprawach publicznych. Nie każdy mieszkaniec danego państwa będzie częścią podmiotu władzy z uwagi na brak obywatelstwa, bądź utratę praw obywatelskich. Ponadto wśród osób mogących sprawować władzę bezpośrednio nigdy nie będzie występowała jednomyślność. Zatem decydować będzie większość, co nie gwarantuje wyboru najlepszych rozwiązań. Mimo to demokracja bezpośrednia ma stanowić remedium na wady demokracji przedstawicielskiej i być przeszkodą w powstaniu dyktatury.

W konstytucjach wielu demokratycznych państw prawo obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej zajmuje szczególne miejsce jako instrument mający wpływ na kształt ustawodawstwa, co przekłada się na wzmacnianie społeczeństwa obywatelskiego. Ponadto państwa będące na zaawansowanym etapie budowy społeczeństwa obywatelskiego powinny

²⁵⁶ A. K. Piasecki, *Inicjatywa obywatelska w praktyce...*op.cit., s. 52-53.

²⁵⁷ Tamże, s. 55.

²⁵⁸ M. Zieliński, *Obywatelskie prawo inicjatywy...*op.cit., s. 486.

²⁵⁹ J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa...*op.cit., s. 400.

dążyć do tworzenia dobrego prawa. Poprzez włączenie społeczeństwa w proces ustawodawczy wiedza z zakresu prawa rośnie, a podjęte decyzje będą miały większe poparcie obywateli. O randze obywatelskiej inicjatyw ustawodawczej świadczy również fakt wpisania tego uprawnienia obywateli do konstytucji wielu państw europejskich. Jednocześnie korzystanie z tego narzędzia demokracji bezpośredniej stało się możliwe na szczeblu unijnym w postaci europejskiej inicjatywy obywatelskiej.

Polacy nabyli prawo korzystania z inicjatywy ludowej z chwilą wprowadzenia w życie przepisów ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli w 1999 r. Praktyka stosowania w pierwszych kilku latach obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce wskazuje, że wśród projektów znalazły się te odzwierciedlające pewne zamysły ogólnonarodowe, jak i partykularne, zatem oba typy projektów są możliwe do wniesienia. Jest to oznaka społeczeństwa obywatelskiego i jego aktywności²⁶⁰. Mirosław Granat wskazuje, że *inicjatywa obywatelska, jak dotąd, ma ograniczony zakres i znaczenie. Sama próba jej uruchomienia nazywana jest przez społeczników „drogą przez mękę”. W obecnym stanie prawa i praktyki nie stanowi kwintesencji demokracji bezpośredniej, przeciwnie – inicjatywy „giną” w parlamencie. Ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli nakłada na komitet obywatelski różnego rodzaju ograniczenia co do terminów (...), natomiast Sejm nie jest związany terminem co do przyjęcia lub odrzucenia projektu. Zazwyczaj obywatelskie projekty ustaw podlegają „zamrożeniu”, co w praktyce oznacza ich utracenie*²⁶¹.

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

²⁶⁰ M. Pisz, *Władza ustawodawcza*, [w:] R. Piotrowski (red.), *Prawo konstytucyjne kompendium*, Warszawa 2018, s. 89.

²⁶¹ M. Granat, *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2019, s. 253.

3. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w polskim systemie prawnym

Obywatele powinni mieć zagwarantowaną pewność prawa, bezpieczeństwo prawne, a także powstrzymanie się państwa od ingerencji w sferę ich wolności osobistych. Postulaty te związane są z zasadami poprawnej legislacji. Prawodawca musi przestrzegać proceduralnych aspektów demokratycznego państwa prawa, więc korzysta jedynie ze względnej swobody przy stanowieniu materialnej treści przepisów prawa²⁶². Procedura prawodawcza to zinstytucjonalizowany proces podejmowania decyzji prawotwórczych, bądź dochodzenia do porozumienia w sprawie aktu prawnego. Dobra procedura prawodawcza, będąca połączeniem demokracji i fachowości, stanowi *klucz* do dobrego prawa, które cechuje się: spójnością, przejrzystością, skutecznością, efektywnością i aprobowaną aksjologią. Wprawdzie procedura prawodawcza nie rozstrzyga o tym co słuszne i sprawiedliwe, lecz wyznacza jakimi sposobami można dojść do takiego rozwiązania. Porządkuje chaos politycznych argumentów i impulsów oraz tworzy system prawa, który nie może istnieć bez przestrzegania procedury prawodawczej. Ma ona również inne zalety, takie jak na przykład ograniczenie nadmiaru aktów normatywnych, bądź podwyższenie jakości prawa, a co za tym idzie – powściągnięcie i dyscyplinowanie samego prawodawcy²⁶³.

Podstawowe znaczenie w procesie tworzenia prawa ma zasada legalizmu oraz zasada prawidłowej legislacji (zwana również zasadą przyzwoitej legislacji). Z zasady legalizmu wywodzi się pełne respektowanie procedur ustanowionych w odniesieniu do uchwalania aktów prawnych. Naruszenie procedur powinno prowadzić do uznania aktu prawnego za wadliwy i usunięcia go z systemu aktów prawnych. Zasada prawidłowej legislacji podczas tworzenia prawa wyznacza standardy chroniące prawa jednostki. Są nimi: odpowiednie *vacatio legis* (czas między ogłoszeniem aktu normatywnego a jego wejściem w życie), zasada *lex retro non agit* (zakaz działania prawa wstecz), zasada ochrony praw nabytych, zasada określoności przepisów prawa²⁶⁴. Procedura prawodawcza gwarantująca praworządność tworzenia prawa (czyli legalny charakter norm prawnych) powinna harmonizować w odpowiedni sposób wymagania racjonalności komunikacyjnej (zakładającej konieczność swobodnej debaty nad wartościami tworzonego prawa) z wymaganiami racjonalności instrumentalnej (a więc skutecznością tworzonego prawa)²⁶⁵.

²⁶² M Borski, R. Głajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze w Polsce...*op.cit., s. 15.

²⁶³ A. Bierć, *Proceduralne aspekty...*op.cit., s. 82-83.

²⁶⁴ P. Uziębło, *Cechy polskiego systemu politycznego rzutujące na tworzenie prawa*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Pochodzenie, tworzenie i efektywność prawa*, Warszawa 2014, s. 324.

²⁶⁵ A. Bierć, *Proceduralne aspekty...*op.cit., s. 84.

Z powyższych rozważań wysuwają się cztery podstawowe postulaty. Po pierwsze, procedura powinna być zbudowana pod kątem prawnym w sposób gwarantujący spójność porządku prawnego od strony aksjologicznej oraz formalnej. Chodzi tu o zgodność z konstytucyjnymi wartościami i podstawowymi prawami jednostki, a także z tymi zawartymi w konwencjach międzynarodowych, przy jednoczesnym zachowaniu zasady proporcjonalności. Po drugie, procedura powinna być sprawiedliwa, a więc zapewniać pełną legitymizację decyzji prawotwórczych. Procedura prawodawcza uznana za sprawiedliwą to taka, w której zapewnia się równe warunki dialogu pomiędzy państwem a społeczeństwem nad wartościami tworzonego prawa. Wynika to z faktu, iż prawo jest legitymizowane ze względu na treść oraz sposób zorganizowania dialogu prawodawczego. Decyzje prawotwórcze podjęte przez wykorzystanie większości parlamentarnej (bez dialogu) uznawane są za niewystarczająco legitymizowane. Po trzecie, procedura prawodawcza powinna ograniczać do minimum ryzyko prawodawcy dotyczące nie osiągnięcia założonych celów (nieskuteczności prawa) oraz zapewnić prawidłowe relacje pomiędzy kosztami i korzyściami projektowanych regulacji (efektywność prawa). Po czwarte, procedura prawodawcza powinna zapewnić współpracę demokratyzmu z fachowością. Dzięki temu tworzone ustawy będą wynikiem kompromisu zawartego przez uczestników dialogu prawodawczego, przy jednoczesnym przeanalizowaniu przez ekspertów wszystkich konsekwencji, jakie mogą wyniknąć z przyjęcia różnych rozwiązań w tej samej sprawie²⁶⁶.

Inicjatywa ustawodawcza w doktrynie prawa konstytucyjnego jest uprawnieniem do wnoszenia przez określone podmioty projektów ustaw pod obrady parlamentu. Skutkiem prawnym takiego działania jest formalne wszczęcie postępowania ustawodawczego. Zasadniczy cel tak rozumianej inicjatywy ustawodawczej stanowi więc zobligowanie przez wnioskodawcę parlamentu do rozpatrzenia zgłoszonego projektu ustawy w obrębie przyjętej procedury oraz ustosunkowanie się do projektu przez jego odrzucenie lub uchwalenie w formie ustawy²⁶⁷. Za ustawę w rozumieniu formalnym uważa się każdy akt, który powstał w drodze ustawodawczej, nosi nazwę *ustawa*, a ponadto jako ustawa został ogłoszony. W rozumieniu materialnym ustawą jest każdy przepis prawa, który rozgranicza sferę wolnej działalności podmiotów, ingeruje w sferę wolności i praw jednostki, a także ogranicza korzystanie z wolności^{268,269}.

²⁶⁶ Tamże, s. 84-85.

²⁶⁷ S. Bożyk, *Konstytucyjne ramy inicjatywy...*op.cit., s. 429.

²⁶⁸ J. Nowacki, *Ustawa w rozumieniu formalnym i materialnym*, [w:] J. Nowacki, Z. Tobor (red.), *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 2002, s. 140.

W obecnie obowiązującym stanie prawnym w Polsce wyróżnia się dwa rodzaje inicjatywy ludowej. Pierwszy z nich to inicjatywa ludowa w sprawie przeprowadzenia referendum²⁷⁰, która uregulowana jest w artykule 125 ust. 5 i artykule 170 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także ustawie o referendum ogólnokrajowym²⁷¹ oraz ustawie o referendum lokalnym²⁷². Ten rodzaj inicjatywy ludowej może mieć zasięg zarówno ogólnokrajowy, jak i lokalny, lecz nie może dotyczyć zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁷³. Drugi rodzaj inicjatywy ludowej to obywatelska inicjatywa ustawodawcza uregulowana w artykule 118 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Inicjatywa ta ma charakter jedynie ogólnokrajowy i może się odnosić do ustawodawstwa zwykłego²⁷⁴. ***Posługując się pojęciem inicjatywy ludowej w niniejszej rozprawie autor ma na myśli obywatelską inicjatywę ustawodawczą.*** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej preferuje model demokracji przedstawicielskiej, co jednak nie oznacza, że bezpośrednie sprawowanie władzy przez Naród-Suwerena jest bez znaczenia²⁷⁵.

Polski model regulacji inicjatywy ludowej określa się jako sformułowany (aby wnieść projekt należy przedstawić konkretną treść ustawy), pośredni i semi-bezpośredni (ponieważ aby móc uchwalić dany projekt należy przejść całą procedurę legislacyjną w parlamencie)²⁷⁶. Podstawowym aktem prawnym stanowiącym o prawie Polaków do wniesienia obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej²⁷⁷. W artykule 118 ust. 2 ustawy zasadniczej czytamy, że *inicjatywa ustawodawcza przysługuje również grupie co najmniej 100.000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa*²⁷⁸. Podczas prac nad nową polską konstytucją komisja konstytucyjna miała wątpliwości dotyczące liczby stu tysięcy podpisów. Z jednej strony wskazywano, że liczba ta jest zbyt duża, a więc podpisy będzie trudno zebrać. Z drugiej zaś strony próbowano

²⁶⁹ Pojęcie ustawy szeroko opisuje M. Dobrowolski, *O pojęciu „ustawa” w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Sejmowy”, nr 2(55), 2003, s. 25-44.

²⁷⁰ M. Podolak, *Demokracja bezpośrednia w myśli politycznej współczesnych polskich partii politycznych*, „Humanities and Social Sciences”, vol. XX, nr 22 (1), 2015, s. 181.

²⁷¹ Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym, Dz. U. z 2019 r., poz. 1504.

²⁷² Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz. U. z 2019 r., poz. 741.

²⁷³ Szerzej: S. Grabowska, *Inicjatywa ludowa w sprawie przeprowadzenia ogólnokrajowego referendum wpływającego na ustawodawstwo (na przykładzie uregulowań szwajcarskich, włoskich i polskich)*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio G”, vol. L/LI, 2003/2004, s. 45-73.

²⁷⁴ M. Podolak, *Demokracja bezpośrednia...*op.cit., s. 181.

²⁷⁵ B. Małowski, *Czy obywatelska inicjatywa ustawodawcza spełnia swą rolę? Kilka uwag o funkcjonowaniu inicjatywy ludowej i jej skuteczności*, „Kortowski Przegląd Prawniczy”, nr 1, 2016, s. 19.

²⁷⁶ A. Ciżyńska, R. Pałosz, *Czy rzeczywiście wszyscy...*op.cit., s. 13.

²⁷⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r...op.cit.

²⁷⁸ Tamże, art. 118 ust. 2.

dowieść, że liczba podpisów jest zbyt mała, przez co Sejm zostanie zalany licznymi obywatelskimi projektami ustaw²⁷⁹.

Zgodnie z Konstytucją RP z 1997 r. rząd miał przedstawić projekty ustaw niezbędnych do stosowania Konstytucji w okresie dwóch lat od jej wejścia w życie. Zatem w stosownym terminie powinien być przedstawiony rządowy projekt ustawy rozwijającej prawo obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, przyznane przez nową Konstytucję RP. W praktyce jednak pierwsze trzy projekty dotyczące ustawowej regulacji inicjatywy zostały zaproponowane przez grupy posłów, a nie przez rząd. Debata sejmowa dotycząca przygotowania ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli obejmowała trzy zgłoszone projekty (projekt Klubu Parlamentarnego PSL pod nazwą *ustawa o inicjatywie ustawodawczej obywateli*, wniesiony 16 lutego 1998 r., projekt Klubu Parlamentarnego SLD pod nazwą *ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli*, wniesiony 4 marca 1998 r. oraz projekt posłów AWS pn. *ustawa o trybie postępowania w sprawie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej*, wniesiony 27 marca 1998 r.)²⁸⁰. Podstawowe różnice w tych projektach dotyczyły stopnia sformalizowania trybu wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (między innymi kwestie związane ze zbieraniem podpisów, sposobem powoływania i statusem komitetu inicjującego zbieranie podpisów, procedurą postępowania odwoławczego w przypadku decyzji odmownej o nadaniu biegu projektowi oraz ograniczeń przedmiotowych)²⁸¹.

Przedstawiciele wszystkich klubów parlamentarnych poparli ostatecznie każdy z trzech projektów, wnosząc o przekazanie ich do komisji. Przedstawiciel rządu wnioskował natomiast o odrzucenie wszystkich projektów i zapowiedział przedstawienie projektu rządowego. Marszałek Sejmu skierował odmówione projekty do Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich oraz Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, celem ich rozpoznania. Rządowy projekt wniesiono po upływie ponad pół roku od rozpoczęcia prac w podkomisji. Pierwsze czytanie odbyło się 15 grudnia 1998 r. na posiedzeniu obu komisji, lecz w głosowaniu członkowie komisji odrzucili projekt. W dniu 9 kwietnia 1999 r. miało miejsce drugie czytanie projektu, podczas którego poseł Zbigniew Wawak wniósł o kilka poprawek. Projekt skierowano więc ponownie do obu komisji. Trzecie czytanie projektu oraz głosowanie odbyło się 7 maja 1999 r. Za przyjęciem ustawy opowiedziało się trzystu dziewięćdziesięciu trzech posłów, przeciwnych było pięciu, natomiast jeden poseł wstrzymał się od głosu.

²⁷⁹ S. Grabowska, *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2009, s. 187.

²⁸⁰ P. Uziębło, *Ustawa z 1999 roku o wykonywaniu inicjatywy...op.cit.*, s. 49.

²⁸¹ A. K. Piasecki, *Inicjatywa obywatelska w praktyce...op.cit.*, s. 52-53.

W dniu 24 czerwca 1999 r. debatowano nad poprawkami Senatu, natomiast w dniu 23 lipca 1999 r. ustawa nabrała ostatecznie mocy prawnej²⁸². Zatem niespełna dwa lata po wejściu w życie Konstytucji RP ustanowiono ustawę o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli²⁸³.

Od obywateli wymaga się posiadania pełnych praw wyborczych, a więc muszą to być osoby pełnoletnie, które nie zostały pozbawione tych praw²⁸⁴ (wobec których nie orzeczono prawomocnym wyrokiem sądowym ubezwłasnowolnienia, pozbawienia praw publicznych lub praw wyborczych)²⁸⁵. Ustawodawca czyniąc z narodu suwerena wskazał wyraźnie, że legitymizacja organów państwowych powinna pochodzić z wyraźnej woli obywateli państwa. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza stanowi zaledwie jeden z kilku elementów umożliwiających realizację zasady suwerenności ludu²⁸⁶.

Konstytucja RP nie precyzuje w sposób bezpośredni zakresu spraw, które mogą być przedmiotem projektów ustaw obywatelskich. Pewne ograniczenia znajdują się jednak w treści niektórych przepisów²⁸⁷. Uprawnienie wynikające z artykułu 118 ust. 2 Konstytucji RP doprecyzowano w ten sposób, że grupie minimum stu tysięcy obywateli przysługuje prawo wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą poprzez złożenie przez nich podpisów pod projektem ustawy²⁸⁸. Niemożliwe jest zatem aby jakikolwiek akt podkonstytucyjny mógł zawęzić lub rozszerzyć krąg podmiotów mogących wystąpić z inicjatywą ustawodawczą wskazanych w Konstytucji RP²⁸⁹.

Projekt nie może jednak dotyczyć spraw, które w świetle zapisów Konstytucji stanowią wyłączną właściwość innych podmiotów²⁹⁰. Zmianę Konstytucji RP mogą zainicjować: Prezydent Rzeczypospolitej, Senat lub grupa minimum 1/5 ustawowej liczby posłów²⁹¹. Wyklucza się więc możliwość zainicjowania zmiany Konstytucji RP przez Radę Ministrów, jak również obywateli²⁹². Rada Ministrów jest jedynym organem uprawnionym do inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustawy o zaciąganiu długu publicznego, ustawy budżetowej lub jej zmiany, ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo, czy

²⁸² Tamże, s. 53-55.

²⁸³ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy...op.cit.

²⁸⁴ A. Ciżyńska, R. Pałosz, *Czy rzeczywiście wszyscy jesteśmy suwerenem...*op.cit., s. 13.

²⁸⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r...op.cit., art. 62 ust. 2.

²⁸⁶ A. Ciżyńska, R. Pałosz, *Czy rzeczywiście wszyscy jesteśmy suwerenem...*op.cit., s. 11-12.

²⁸⁷ M. Borski, *Inicjatywa ludowa jako instytucja dialogu społecznego*, [w:] A. Kamińska, E. Kraus, K. Ślęczka (red.), *Jak możliwy jest dialog?*, Sosnowiec, 2014, s. 274.

²⁸⁸ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy...op.cit., art. 2.

²⁸⁹ M Borski, R. Glajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze w Polsce...*op.cit., s. 48.

²⁹⁰ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy...op.cit., art. 3.

²⁹¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r...op.cit., art. 235 ust. 1.

²⁹² H. Zięba-Załucka, *Władza ustawodawcza, wykonawcza...*op.cit., s. 21.

ustawy o prowizorium budżetowym²⁹³. Zakres przedmiotowy ustawy jest co do zasady nieograniczony. Normy konstytucyjne mogą jednak zawierać *expressis verbis* ograniczenia poszczególnych kategorii ustaw, bądź takie ograniczenia można z nich wyprowadzić w sposób, który nie budzi wątpliwości w drodze wykładni²⁹⁴.

3.1. Wniesienie projektu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej do Sejmu

Wprowadzenie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce traktuje się jako krok ku realnemu równouprawnieniu form demokracji bezpośredniej i pośredniej. Z drugiej strony jest to także instrument, który umożliwia zbiorowemu podmiotowi suwerenności czynny udział w procesie legislacyjnym²⁹⁵. Inicjatywa ustawodawcza nie oznacza jeszcze, że projekt będący jej przedmiotem, w efekcie końcowym stanie się prawem. Niemniej jednak podmiot, który wystąpił z inicjatywą ustawodawczą może skutecznie zwrócić uwagę na dany problem społeczny²⁹⁶. *Nawet najdoskonalsze procedury prawotwórcze nie są w stanie zagwarantować efektu w postaci dobrego prawa. Są one jedynie środkiem, drogą która wyznacza sposób przygotowywania, a następnie rozpatrywania projektu aktu prawnego*²⁹⁷. W tym miejscu warto wskazać na powołaną w literaturze przedmiotu przedparlamentarną fazę procesu ustawodawczego, która poprzedza skorzystanie z prawa inicjatywy ustawodawczej przez uprawniony do tego podmiot. We wskazanej fazie pojawiają się różne naciski nieformalne o charakterze politycznym, artykulacja interesów przez związki zawodowe lub ugrupowania polityczne oraz korzystanie przez wnioskodawcę z różnych ekspertyz, bądź zasięganie opinii w różnych środowiskach²⁹⁸.

Komitet inicjatywy ustawodawczej wykonuje wszelkie czynności związane z przygotowaniem projektu ustawy, następnie z jego rozpowszechnianiem i kampanią promocyjną oraz organizacją zbierania podpisów od obywateli popierających projekt. Komitet przyjmuje nazwę uzupełnioną o tytuł projektu ustawy²⁹⁹. Może być utworzony przez grupę co najmniej piętnastu osób, które spełniają łącznie następujące warunki: są obywatelami polskimi, mają prawo wybierania do Sejmu oraz złożyli pisemne oświadczenie o przystąpieniu do komitetu, w którym podali imię (imiona), nazwisko, adres zamieszkania

²⁹³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r...op.cit., art. 221.

²⁹⁴ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz...*op.cit., s. 671.

²⁹⁵ Tamże, s. 672.

²⁹⁶ M Borski, R. Glajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze w Polsce...*op.cit., s. 47.

²⁹⁷ P. Kędziora, *Procedura przygotowania projektu ustawy. postępowanie ustawodawcze na etapie sejmowym*, [w:] A. Malinowski (red.), *Zarys metodyki pracy legislatora*, Warszawa 2009, s. 154.

²⁹⁸ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*op.cit., s. 359-360.

²⁹⁹ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej...op.cit., art. 5 ust. 1.

i numer ewidencyjny PESEL³⁰⁰. Niespełnienie któregośkolwiek z wyżej wymienionych wymogów formalnych powoduje, że dana osoba nie może być członkiem komitetu. Ustawodawca nie określa natomiast maksymalnej liczby osób mogących wchodzić w skład komitetu. Z teoretycznego punktu widzenia pozwala to więc na stworzenie komitetu składającego się z wszystkich osób popierających projekt ustawy. W praktyce jednak funkcjonowanie takiego komitetu byłoby niewskazane. Im więcej osób liczy komitet, tym mniej sprawnie wykonuje on swe zadania. Proponuje się, aby graniczna liczba członków komitetu wynosiła dwadzieścia dziewięć, co pozwoliłoby na uniknięcie konfliktów związanych na przykład z wyborem pełnomocnika komitetu. Do istotnych problemów należy nieuregulowanie prawnie możliwości wystąpienia z komitetu inicjatywy ustawodawczej. Z jednej strony wystąpienie członka z komitetu mogłoby spowodować obniżenie wymaganej liczby członków poniżej limitu ustawowego. Z drugiej strony natomiast nie ma zakazu rezygnacji z członkostwa w komitecie, co mogłoby wpłynąć korzystnie w sytuacji podejmowania przez członka działań sprzecznych z poglądami innych członków tego ciała³⁰¹.

Projekt ustawy zgodny z wymogami Konstytucji RP, ustawą o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli oraz Regulaminem Sejmu RP wnosi się do Marszałka Sejmu³⁰². W niektórych współczesnych systemach ustrojowych projekt ustawy kierowany jest – w ramach inicjatywy ustawodawczej – do pierwszej, a także do drugiej izby parlamentu. W polskim prawie parlamentarnym nie przewiduje się takiego trybu, gdyż z artykułu 118 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jednoznacznie wynika, że wnioskodawcy wszelkie projekty ustaw wnoszą do Sejmu. Przepis ten jest w pełni uzasadniony, gdyż w Polsce pierwszym etapem postępowania z projektem jest praca w Sejmie, a następnie projekt trafia do postępowania ustawodawczego w Senacie³⁰³.

Z teoretycznego punktu widzenia podmioty dysponujące prawem inicjatywy ustawodawczej mogą wносить projekty do Sejmu w dowolnym momencie trwania kadencji. Jednakże ze względów praktycznych niecelowe wydaje się inicjowanie procesu ustawodawczego pod koniec kadencji, gdyż istnieje duże prawdopodobieństwo nie zakończenia procesu legislacyjnego, a zgodnie z zasadą dyskontynuacji projekty nierozpatrzone do końca kadencji nie przechodzą do rozpatrzenia przez Sejm kolejnej kadencji. Wyjątek stanowią projekty złożone w trybie obywatelskiej inicjatywy

³⁰⁰ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy...op.cit., art. 5 ust. 2.

³⁰¹ A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M. Herrmann, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce*, [w:] A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M. Herrmann (red.), *Obywatele decydują. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako narzędzie kształtowania postaw obywatelskich*, Łódź 2012, s. 40-41.

³⁰² Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy...op.cit., art. 4 ust. 1.

³⁰³ S. Bożyk, *Konstytucyjne ramy inicjatywy...op.cit.*, s. 430-432.

ustawodawczej³⁰⁴. W przypadku, gdy postępowanie ustawodawcze nie zostało zakończone podczas kadencji Sejmu, projekt (bez konieczności ponownego jego wnoszenia) jest rozpatrywany przez Sejm kolejnej kadencji. W tej sytuacji Marszałek Sejmu zarządza ponowny wydruk projektu oraz doręczenie go posłom³⁰⁵. Pod pojęciem dyskontynuacji prac parlamentu rozumie się ostateczne zakończenie, wraz z upływem kadencji parlamentu, wszelkich toczących się przed nim postępowań. Jej celem jest umożliwienie parlamentowi danej kadencji pracy bez zaległości powstałych wcześniej. Służy to zatem usprawnieniu prac parlamentu oraz skoncentrowaniu się na realizacji swych postulatów przez ugrupowania, które wygrały wybory. Ponadto umożliwia odrzucenie projektów, których parlament nie chciał odrzucić wprost w drodze głosowania³⁰⁶.

Pierwsze piętnaście osób tworzących komitet wskazuje pełnomocnika oraz jego zastępcę. Osoby te występują w imieniu i na rzecz komitetu³⁰⁷. Inicjatywę ludową należy sformalizować już od samego początku uzyskiwania poparcia obywateli dla danego projektu³⁰⁸. Istnieje możliwość jednoczesnego wniesienia przez grupę obywateli innego projektu w tej samej sprawie³⁰⁹. Osoby tworzące komitet zajmują się jednym projektem. Jeden komitet nie ma możliwości promowania kilku projektów jednocześnie, nawet gdyby były ze sobą w jakimś stopniu powiązane. Dla każdego projektu należy więc utworzyć nowy odrębny komitet, choć nic nie stoi na przeszkodzie, aby miał on podobny lub identyczny skład personalny³¹⁰. Za projekt ustawy (w rozumieniu Konstytucji RP i Regulaminu Sejmu) nie będzie uznany dokument przygotowany dla żartu, bądź którego nie można uznać za projekt ustawy z oczywistych względów³¹¹.

Komitet zbiera jeden tysiąc własnoręcznych podpisów obywateli, którzy popierają projekt³¹², zamieszczony obok danych na wykazie, wraz z danymi dotyczącymi imienia (imion), nazwiska, adresu zamieszkania oraz numeru ewidencyjnego PESEL³¹³. Podpisy te wliczają się do minimalnej wymaganej liczby stu tysięcy podpisów osób popierających

³⁰⁴ M Borski, R. Glajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze w Polsce...*op.cit., s. 51.

³⁰⁵ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy...op.cit., art. 4 ust. 3.

³⁰⁶ M. Radajewski, *Wyjątki od zasady dyskontynuacji prac polskiego parlamentu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 2(54), 2020, s. 156-158.

³⁰⁷ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy...op.cit., art. 5 ust. 3.

³⁰⁸ M. Borski, *Inicjatywa ludowa...*op.cit., s. 275.

³⁰⁹ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy...op.cit., art. 4 ust. 2.

³¹⁰ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 673.

³¹¹ M Borski, R. Glajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze w Polsce...*op.cit., s. 32.

³¹² Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy...op.cit., art. 6 ust. 1 w zw. z art. 9 ust. 2.

³¹³ 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.

projekt³¹⁴. Rzecznik Praw Obywatelskich podnosił zarzut dyskryminacji w stosunku do osób bezdomnych, gdyż nie mogą one poprzeć projektu inicjatywy ludowej z uwagi na niemożność wypełnienia adresu na wykazie z podpisami. Ponadto brak daty złożenia podpisu może utrudniać ustalenie czynnego prawa wyborczego do Sejmu osoby popierającej projekt w momencie składania przez nią podpisu³¹⁵.

Teoretycznie podpisy mogą być zbierane dopiero po nabyciu przez komitet osobowości prawnej, a więc po przyjęciu przez Marszałka Sejmu zawiadomienia o utworzeniu komitetu lub postanowieniu Sądu Najwyższego, dla którego uzyskania konieczne jest dołączenie listy jednego tysiąca podpisów. W związku z tym, w praktyce przepis o uzyskaniu wstępnego poparcia (dokładnie jednego tysiąca podpisów, a nie więcej) uznaje się za *lex specialis* – wyłączający generalną regułę zakazującą wcześniejsze gromadzenie podpisów poparcia^{316, 317}. Nie ma zatem konkretnej podstawy prawnej dotyczącej zbierania podpisów³¹⁸. Sąd Najwyższy wskazuje, że komitet inicjatywy ustawodawczej od momentu nabycia osobowości prawnej *występuje w obrocie prawnym jako twórca projektu ustawy, mogący skutecznie angażować organy zobowiązane i uprawnione do oceny jego normatywnej zawartości. W przeciwnym razie organy te byłyby w praktyce zobligowane do opiniowania projektów aktów normatywnych przedkładanych w tym celu przez każdą osobę fizyczną lub grupę takich osób, bez możliwości sprawdzenia czy projekty te pochodzą od podmiotu działającego w ramach wykonywania inicjatywy ustawodawczej*³¹⁹. Gdyby założyć, że wszystkie podpisy osób popierających projekt, które zebrano przed zawiadomieniem o utworzeniu komitetu stanowią część wymaganej liczby stu tysięcy podpisów, bezcelowe stałoby się ograniczenie do trzech miesięcy czasu potrzebnego na pozyskanie odpowiedniego poziomu poparcia dla projektu. Wtedy znaczna część podpisów mogłaby być zebrana jeszcze przed nabyciem przez komitet osobowości prawnej³²⁰.

Następnie pełnomocnik komitetu zawiadamia Marszałka Sejmu o utworzeniu komitetu. W zawiadomieniu należy podać pełną nazwę komitetu ze wskazaniem dokładnego adresu jego siedziby, dane osób tworzących komitet, a także dane pełnomocnika komitetu

³¹⁴ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy...op.cit., art. 6 ust. 1 w zw. z art. 9 ust. 2.

³¹⁵ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli...*op.cit., s. 187-188.

³¹⁶ A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M. Herrmann, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli...*op.cit., s. 42.

³¹⁷ Por. S. Grabowska, *Formy demokracji bezpośredniej...*op.cit., s. 188.

³¹⁸ M. Zieliński, *Obywatelskie prawo inicjatywy...*op.cit., s. 492.

³¹⁹ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 września 2010 r., sygn. akt III SO 16/10, s. 7.

³²⁰ K. Eckhardt, *Instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie: dobre praktyki*, Rzeszów-Przemysł 2013, s. 119.

i jego zastępcy (imię, nazwisko, adres oraz numer ewidencyjny PESEL)³²¹. Do zawiadomienia należy dołączyć projekt ustawy wraz z uzasadnieniem, a także wykaz jednego tysiąca podpisów obywateli, którzy poparli projekt³²².

Przedłożony projekt ustawy powinien być sporządzony w taki sposób, aby mógł funkcjonować na dalszych etapach postępowania legislacyjnego bez konieczności wprowadzania istotnych zmian³²³. Uważa się jednak, że w praktyce wymaganie całkowitej bezbłędności na tym etapie tworzenia aktu prawnego można potraktować jako postulat. Ponadto zdecydowana większość projektów ustaw, jakie trafiają do Marszałka Sejmu zawiera błędy, niezależnie od wnioskodawcy projektu³²⁴. W doktrynie przyjmuje się, że wymogi określające treść uzasadnień zawarte w regulaminie Sejmu wiążą jednakowo wszystkich inicjatorów projektów ustaw³²⁵. Przepisy szczegółowe dotyczące tworzenia projektu ustawy znajdują się natomiast w rozporządzeniu w sprawie zasad techniki prawodawczej³²⁶. Zasada demokratycznego państwa prawnego zobowiązuje ustawodawcę do troski o jakość prawa. W związku z tym bardzo ważne jest, żeby projekty ustaw spełniały podstawowe wymogi³²⁷. *Żadne przepisy nie wymuszają na żadnym z uprawnionych podmiotów obowiązku przedstawienia Sejmowi tylko projektów wysokiej jakości, zgodnych z konstytucją, z zasadami techniki prawodawczej i zasadami systemu prawa i prawem Unii Europejskiej. Aby tak było, potrzeba czegoś więcej niż prawa – potrzeba wysokiej kultury prawnej i politycznej ogółu społeczeństwa, a podmiotów dysponujących prawem inicjatywy ustawodawczej w szczególności*³²⁸.

W uzasadnieniu należy wyjaśnić cel i potrzebę wydania ustawy, opisać rzeczywisty stan w dziedzinie, którą chce się unormować³²⁹. Uzasadnienie projektowanych rozwiązań prawnych wpływa na podniesienie jakości tworzonego prawa, gdyż ujawnia motywy opracowania nowych rozwiązań oraz przewidywane skutki ich stosowania. Uzasadnienie projektu ustawy funkcjonowało w prawie polskim dużo wcześniej niż wprowadzono je do

³²¹ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy...op.cit., art. 6 ust. 1 w zw. z art. 9 ust. 2; art. 6 ust. 2.

³²² Wzór wykazu ustala Prezes Rady Ministrów, po wcześniejszym zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej. Źródło: tamże, art. 9 ust. 4; art. 6 ust. 3.

³²³ R. Balicki, *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*...op.cit., s. 63.

³²⁴ P. Kędziora, *Podmioty, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza*, [w:] A. Malinowski (red.), *Zarys metodyki pracy legislatora*, Warszawa 2009, s. 149.

³²⁵ P. Chybalski, *Artykuł 34 ust. 1-7*, [w:] A. Szmyt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018, s. 189.

³²⁶ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. 2001, nr 100, poz. 908.

³²⁷ T. Litwin, *Funkcje Sejmu i Senatu a współczesny polski model dwuizbowości*, Warszawa 2016, s. 138.

³²⁸ J. Wawrzyniak, *Kilka uwag na temat inicjatywy ustawodawczej*, [w:] L. Garlicki, A. Szmyt (red.), *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, Warszawa 2003, s. 310.

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

prawa parlamentarnego³³⁰. Dla uzasadnienia projektu obywatelskiego nie zostały przewidziane żadne ułatwienia, choć grupa obywateli nie zawsze będzie posiadać wystarczającą wiedzę i możliwości do profesjonalnego przygotowania uzasadnienia³³¹. W przypadku, gdy do projektu ustawy nie zostanie dołączone uzasadnienie, całość projektu będzie skutkować wadliwością konstytucyjną, ponieważ niemożliwe będzie przedstawienie skutków finansowych wprowadzenia ustawy w życie, zgodnie z obowiązkiem zawartym w artykule 118 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Podmioty, którym przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej, są związane regulaminem Sejmu w stosunku do wymogów określających treść uzasadnienia. W tym miejscu należy wskazać, że regulamin ten jest co do zasady aktem prawa wewnętrznego, który wiąże izbę, jej organy i posłów. Jednak w kwestii materii uzasadnień projektów ustawy stanowi wyjątkowy akt w systemie źródeł prawa, wykraczający poza sferę typowo *wewnątrzsejmową*³³². Ponadto w uzasadnieniu należy wykazać różnicę pomiędzy stanem prawnym dotychczasowym, a tym w proponowanym projekcie oraz przewidywane skutki finansowe, prawne, społeczne i gospodarcze³³³. Wskazane elementy uzasadnienia powinny wprowadzać w obszar stanu prawnego w danej dziedzinie, wskazywać na luki w tej regulacji, bądź nasycenie regulacyjne, a także kierunki zmian, ich znaczenie, jak również uwarunkowania³³⁴.

Następnie przedstawia się źródła finansowania w przypadku projektów, które mogą obciążyć budżet państwa lub budżety jednostek samorządu terytorialnego³³⁵. Przez skutki finansowe można rozumieć wszelkie potencjalne konsekwencje finansowe, jakie może spowodować wykonanie ustawy. W tak szerokim pojmowaniu należy więc uwzględnić nie tylko wydatki, ale także dochody zarówno sfery publicznej, jak i prywatnej³³⁶. Pojęcie skutków finansowych nie jest ostre, zatem w literaturze przedmiotu nie brak głosów definiujących je jako zakres wydatków, które ponoszone są z budżetu państwa, budżetu samorządu terytorialnego lub innych funduszy publicznych, jakie niezbędne są dla wykonania ustawy³³⁷. Polska, jako jedno z nielicznych państw, ustanowiła w ustawie zasadniczej przepis dotyczący wskazywania skutków finansowych wykonania ustawy, jako wymogu formalnego

³³⁰ P. Chybalski, *Artykuł 34 ust. 1-7...op.cit.*, s. 185-186.

³³¹ M Borski, R. Glajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze w Polsce...op.cit.*, s. 69-70.

³³² P. Chybalski, *Artykuł 34 ust. 1-7...op.cit.*, s. 187-188.

³³³ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r...op.cit., art. 34 ust. 2-4.

³³⁴ M. Kruk, *Prawo inicjatywy ustawodawczej...op.cit.*, s. 26.

³³⁵ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r...op.cit., art. 34 ust. 2-4.

³³⁶ P. Chybalski, *Sejm i Senat - komentarz do art. 118 Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP tom II*, Warszawa 2016, s. 478.

³³⁷ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji...op.cit.*, s. 255.

złożenia wniosku inicjatywy ustawodawczej³³⁸. Obowiązek przedstawiania skutków finansowych wprowadzono najprawdopodobniej po to, aby zapobiec wnoszeniu projektów nieprzemysłanych, odbiegających od możliwości finansowych państwa³³⁹. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje natomiast, że nie zawsze przedstawienie skutków finansowych wykonania ustawy jest konieczne. Możliwość odstąpienia od tego obowiązku Trybunał Konstytucyjny przewiduje dla projektów ustaw, których uchwalenie pociągałoby za sobą jedynie znikomy wymiar obciążeń finansowych dla budżetu państwa, bądź jednostek samorządu terytorialnego. Trybunał Konstytucyjny nie wskazał natomiast precyzyjnie na wielkość tego znikomego wymiaru, co pozostawia pewną swobodę decyzyjną Marszałkowi Sejmu w zakresie oceny prawidłowości przedłożonego mu projektu ustawy³⁴⁰.

Analizowane przez Macieja Borskiego oraz Bogusława Przyworę projekty ustaw nie uwzględniały oceny skutków na poziomie poprawek w trakcie procesu legislacyjnego. Brak takich informacji skłania do refleksji dotyczących stanu poprawności tworzenia ocen skutków regulacji. Funkcjonujący model jest więc nieefektywny i zarazem nierzetelny, ponieważ odnosi się jedynie do projektu wnoszonego do Sejmu. Zasadne wydaje się zatem nałożenie na Marszałka Sejmu dodatkowego obowiązku w postaci aktualizacji kosztów końcowych w sytuacji wprowadzenia poprawek, a więc przedstawienia całkowitych kosztów jeszcze przed podjęciem przez Sejm decyzji o uchwaleniu ustawy³⁴¹.

W uzasadnieniu powinny się również znaleźć założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych i oświadczenie o zgodności projektu z prawem unijnym, bądź oświadczenie o nieobejmowaniu prawem Unii Europejskiej projektowanej regulacji. Ostatnim elementem uzasadnienia powinny być informacje dotyczące wyników przeprowadzonych konsultacji oraz przedstawionych wariantów i opinii³⁴². Przeprowadzenie konsultacji stanowi wyraz uspołecznienia procesu stanowienia prawa. Jest to niezwykle pożądana wartość w demokratycznym państwie prawa, która przeciwdziała tworzeniu prawa w sposób pryncypialny i bez należytego rozeznania o przewidywanych skutkach jego przyjęcia, bądź w ogóle samej potrzeby jego przyjęcia. Zadaniem konsultacji jest dostarczenie organowi, który jest odpowiedzialny za tworzenie prawa, przydatnych w toku procesu legislacyjnego informacji. Jednocześnie konsultacje nie mają możliwości narzucania organowi określonego stanowiska. Konsultacje należy zatem przeprowadzić przed wniesieniem projektu do Sejmu.

³³⁸ P. Chybalski, *Sejm i Senat - komentarz do art. 118...*op.cit., s. 463.

³³⁹ J. Repel, *Sejm i Senat...*op.cit., s. 198.

³⁴⁰ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*op.cit., s. 677.

³⁴¹ M. Borkowski, B. Przywora, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza...*op.cit., s. 29.

³⁴² Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r...op.cit., art. 34 ust. 2-4.

Wskazany termin nie dotyczy komitetu inicjatywy ustawodawczej, który nie jest zobowiązany do przedstawienia wyników konsultacji w uzasadnieniu projektu. Komitet może więc przesunąć przeprowadzenie konsultacji na czas trzymiesięcznego zbierania podpisów poparcia dla projektu. Wówczas konsultacje mają charakter jedynie pozorny, ponieważ na tym etapie nie można zmieniać projektu, ani jego uzasadnienia, więc pozyskane opinie i postulaty nie mogą skutkować zmianą przez komitet inicjatywy ustawodawczej treści projektu³⁴³. Obowiązek uzyskania wymaganych prawem opinii oraz przeprowadzenia konsultacji powinien spoczywać na Marszałku Sejmu, a nie na Komitecie Inicjatywy Ustawodawczej. Brak zwolnienia komitetu ze wskazanych opłat blokuje tym samym oddolne projekty obywatelskie³⁴⁴.

Przedłożenie przez komitet projektu nieodpowiadającego wymaganiom formalnym wskazanym w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej nie stanowi projektu ustawy w rozumieniu artykułu 118 ustawy zasadniczej. Nie jest więc dopuszczalne poddanie takiego projektu postępowaniu legislacyjnemu w Sejmie, gdyż procedura ta jest zarezerwowana jedynie dla projektów ustaw³⁴⁵.

Marszałek Sejmu, w terminie czternastu dni od doręczenia zawiadomienia, postanawia o jego przyjęciu. Postanowienie to doręcza się pełnomocnikowi komitetu niezwłocznie. Komitet nabywa osobowość prawną dopiero w momencie przyjęcia przez Marszałka Sejmu zawiadomienia o jego utworzeniu. Istnieje również możliwość wystąpienia braków formalnych, o czym Marszałek Sejmu informuje komitet w terminie czternastu dni od doręczenia mu zawiadomienia. Pełnomocnik komitetu jest wzywany do usunięcia braków w terminie czternastu dni. Ich nieusunięcie skutkuje odmową przyjęcia przez Marszałka Sejmu zawiadomienia³⁴⁶.

Jeśli marszałek Sejmu nabierze wątpliwości dotyczących zgodności zgłoszonego projektu ustawy z przepisami prawa (również prawa Unii Europejskiej lub podstawowymi zasadami techniki prawodawczej), zasięga opinii Prezydium Sejmu i może skierować projekt do Komisji Ustawodawczej. Celem wspomnianej Komisji jest wyrażenie opinii o treści projektu. W przypadku gdy Komisja większością 3/5 głosów zaopiniuje projekt ustawy jako niedopuszczalny, marszałek Sejmu zyskuje podstawę, by odmówić nadania dalszego biegu

³⁴³ P. Chybalski, *Artykuł 34 ust. 1-7...*op.cit., s. 195-196.

³⁴⁴ M. Borkowski, B. Przywora, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza...*op.cit., s. 29.

³⁴⁵ L. Garlicki, *Sejm i Senat artykuł 118...*op.cit., s. 22.

³⁴⁶ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatyw...op.cit., art. 5 ust. 4 w zw. z art. 6 ust. 2; art. 6 ust. 5.

projektowi³⁴⁷. Marszałek Sejmu nie jest związany stanowiskiem komisji, więc nie ma obowiązku nie nadawania biegu projektowi ustawy. Decyzja dotycząca dalszego losu projektu należy do kompetencji Marszałka Sejmu, który ostatecznie ponosi odpowiedzialność za podjętą decyzję³⁴⁸. Przyznanie Marszałkowi Sejmu tak istotnych uprawnień z zakresu nadawania biegu inicjatywom ustawodawczym nie zasługuje na pozytywną ocenę, gdyż jest on związany każdorazowo ze sprawującą w danym momencie władzę większością w parlamencie. Przestrzega się, że może to prowadzić do praktyki ustrojowej polegającej na celowym *blokowaniu* (choć w ograniczonych regulaminem ramach czasowych) przez Marszałka Sejmu, będącego jego jednoosobowym organem kierowniczym, poselskich projektów ustaw zgłaszanych przez mniejsze ugrupowania parlamentarne. Postuluje się zatem przekazanie kompetencji w tym zakresie do Prezydium Sejmu, które składa się z przedstawicieli większości sejmowej oraz największych klubów opozycji politycznej w parlamencie. Dodatkowo proponuje się wprowadzenie konsultowania decyzji Prezydium Sejmu z Konwentem Seniorów w tych sprawach³⁴⁹.

Podobne stanowisko znajdujemy w literaturze przedmiotu: *nie ulega wątpliwości, że w pełnieniu tej funkcji parlamentu decydujący wpływ na treść ustawodawstwa mają zawsze partie i ugrupowania większości rządowej w parlamencie. Wydaje się, że przyznanie Marszałkowi Sejmu, związanemu każdorazowo ze sprawującą w danym momencie władzę większością rządową w parlamencie, tak istotnych uprawnień w zakresie nadawania biegu inicjatywom ustawodawczym, nie jest rozwiązaniem zasługującym na pozytywną ocenę*³⁵⁰. *De facto* Marszałek Sejmu ma możliwość zablokowania każdej inicjatywy ustawodawczej. Twierdzenie to popiera się zasłyszonymi skargami (zwłaszcza przedstawicieli opozycji) na temat nie rozpatrywania zgłoszonych projektów z powodu ich zablokowania przez Marszałka Sejmu³⁵¹.

W przypadku gdy Marszałek Sejmu, w drodze umotywowanego postanowienia, odmówi przyjęcia zawiadomienia, pełnomocnik komitetu ma możliwość zaskarżenia postanowienia, w terminie czternastu dni od doręczenia, do Sądu Najwyższego. Rozpatrzenie skargi przez Sąd Najwyższy następuje w postępowaniu nieprocesowym, w składzie siedmiu

³⁴⁷ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r...op.cit., art. 34 ust. 8.

³⁴⁸ A. Szmyt, *Artykuł 34 ust. 8*, [w:] A. Szmyt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018, s. 212.

³⁴⁹ S. Bożyk, *Konstytucyjne ramy inicjatywy*...op.cit., s. 433-434; S. Bożyk, *Partie polityczne a Sejm RP*, Warszawa 2006, s. 121-124.

³⁵⁰ Tamże.

³⁵¹ T. Litwin, *Funkcje Sejmu*...op.cit., s. 136.

sędziów w terminie trzydziestu dni. Postanowienie wydane przez Sąd Najwyższy jest ostateczne, gdyż nie przysługuje od niego żaden środek prawny³⁵².

Po otrzymaniu informacji o przyjęciu zawiadomienia lub postanowienia Sądu Najwyższego, które uwzględnia skargę, komitet ogłasza fakt nabycia osobowości prawnej w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim. Podaje również adres komitetu i miejsce, w którym udostępnia projekt ustawy do wglądu publicznego. Od tego momentu treść projektu nie może być zmieniona. Po ogłoszeniu informacji o nabyciu osobowości prawnej oraz miejscu udostępnienia projektu do wglądu komitet może rozpocząć kampanię promocyjną oraz zbieranie stu tysięcy podpisów³⁵³. W ustawie próżno szukać przepisów traktujących o wymogu pochodzenia regionalnego sygnatariuszy. Wadą takiego rozwiązania mogłoby być tworzenie inicjatyw typowo regionalnych, które w sposób oczywisty preferują jeden obszar państwa w stosunku do pozostałej jego części. W literaturze przedmiotu panuje też opinia, że nie stanowi to większego problemu, ponieważ to większość parlamentarna (pochodząca z różnych części kraju) decyduje o powodzeniu projektu. Prawdopodobieństwo odrzucenia projektu w jakimś czytaniu z uwagi na obawę przed odbiorem społecznym jest więc duże³⁵⁴.

Zadaniem kampanii promocyjnej jest przedstawienie i wyjaśnienie przez komitet treści projektu ustawy, który stanowi przedmiot inicjatywy ustawodawczej³⁵⁵. Ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli nie wskazuje jednak szczegółów prowadzenia kampanii promocyjnej. Ustawa odsyła bowiem do uchylonej obecnie ordynacji wyborczej z 1993 r., w której zakazano między innymi finansowania kampanii z pieniędzy publicznych^{356,357}. Zatem nic nie stoi na przeszkodzie, aby kampanię promocyjną prowadził inny podmiot (na przykład organizacja pozarządowa) lub znana osoba publiczna, jednak kompetencje do zbierania podpisów posiada wyłącznie komitet inicjatywy³⁵⁸. W miejscu zbierania podpisów musi się znaleźć projekt ustawy wyłożony do wglądu osobom zainteresowanym³⁵⁹. Poparcia dla projektu może udzielić obywatel polski, który ukończył osiemnaście lat i ma prawo wybierania do Sejmu, a więc nie jest osobą ubezwłasnowolnioną, pozbawioną praw publicznych lub wyborczych. Natomiast osoba ta może mieszkać poza granicami kraju Rzeczypospolitej Polskiej³⁶⁰. Wycofanie poparcia udzielonego uprzednio

³⁵² Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy...op.cit., art. 6 ust. 5.

³⁵³ Tamże, art. 7 ust. 1-2; art. 8 ust. 2.

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

³⁵⁵ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy...op.cit., art. 8 ust. 1.

³⁵⁶ M. Zieliński, *Obywatelskie prawo inicjatywy*...op.cit., s. 493.

³⁵⁷ Por. A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M. Herrmann, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli*...op.cit., s. 48.

³⁵⁸ M. Zieliński, *Obywatelskie prawo inicjatywy*...op.cit., s. 493.

³⁵⁹ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy...op.cit., art. 9 ust. 1.

³⁶⁰ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*...op.cit., s. 672.

projektowi ustawy jest uznawane za bezskuteczne³⁶¹. Poparcie inicjatywy przez liczbę ludzi większą niż sto tysięcy nie będzie miało żadnych negatywnych skutków prawnych, jak również nie wpłynie też pozytywnie, a jedynie może wywrzeć pewien efekt polityczny³⁶².

Teoretycznie, termin na zebranie stu tysięcy podpisów wynosi trzy miesiące od złożenia zawiadomienia Marszałkowi Sejmu. Jednak do czasu wydania przez Marszałka Sejmu postanowienia o nadaniu komitetowi osobowości prawnej oraz ustanowienia pełnomocnika nie można rozpocząć zbierania podpisów. W praktyce okres trzech miesięcy ulega więc istotnemu skróceniu. Komitety, które nie mają wsparcia organizacji pozarządowych, bądź partii politycznych, często nie potrafią zrealizować celu wyznaczonego przez ustawodawcę³⁶³. Po zebraniu odpowiedniej liczby podpisów, pełnomocnik komitetu wnosi projekt ustawy wraz z wykazem podpisów do Marszałka Sejmu. Termin na dostarczenie wskazanych dokumentów wynosi trzy miesiące od postanowienia Marszałka Sejmu o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu, bądź postanowienia Sądu Najwyższego o uwzględnieniu skargi na odmowę przyjęcia przez Marszałka zawiadomienia³⁶⁴.

W przypadku, gdy Marszałek Sejmu będzie miał uzasadnione wątpliwości dotyczące prawidłowości złożenia wymaganej liczby podpisów obywateli, ma on możliwość zwrócenia się do Państwowej Komisji Wyborczej, w terminie czternastu dni od wniesienia projektu ustawy, o stwierdzenie, czy złożono wymaganą liczbę podpisów. Czynności sprawdzające dokonywane są przez Państwową Komisję Wyborczą w terminie dwudziestu jeden dni. Pełnomocnik komitetu może uczestniczyć w postępowaniu sprawdzającym w roli obserwatora. W przypadku stwierdzenia, że prawidłowo złożona liczba podpisów obywateli popierających projekt jest mniejsza, niż wymagana ustawowo, Marszałek Sejmu odmawia nadania biegu projektowi w postaci postanowienia wraz z uzasadnieniem, które dostarcza się niezwłocznie pełnomocnikowi komitetu³⁶⁵. Na postanowienie pełnomocnikowi komitetu przysługuje zaskarżenie do Sądu Najwyższego. W czasie postępowania weryfikacyjnego nie ma możliwości uzupełniania podpisów, a więc brak choćby kilku podpisów do wymaganej liczby stu tysięcy spowoduje, że Marszałek Sejmu odmawia nadania biegu projektowi. Takie rozwiązanie dotyczące projektu obywatelskiego wydaje się być dyskryminujące w porównaniu do innych procedur. Dla przykładu, procedura rejestracji listy kandydatów

³⁶¹ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy...op.cit., art. 9 ust. 3.

³⁶² M. Zieliński, *Obywatelskie prawo inicjatywy*...op.cit., s. 487.

³⁶³ A. Ciżyńska, R. Pałosz, *Czy rzeczywiście wszyscy jesteśmy suwerenem*...op.cit., s. 14.

³⁶⁴ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy...op.cit., art. 10 ust. 1-2.

³⁶⁵ Tamże, art. 12 ust. 2.

zgłaszanych w wyborach do Sejmu przewiduje możliwość uzupełnienia braków formalnych (podpisów) w terminie trzech dni. Zatem uniemożliwienie uzupełnienia wniosku inicjatywy obywatelskiej przed upływem terminu wskazanego w ustawie należy traktować jako bezpodstawne utrudnianie realizacji obywatelskiej inicjatywy³⁶⁶.

W przypadku zebrania odpowiedniej liczby podpisów Marszałek Sejmu kieruje projekt do pierwszego czytania w Sejmie, o czym zawiadamia pełnomocnika komitetu³⁶⁷. Ustawodawca nie jest całkowicie konsekwentny, gdyż wprawdzie gwarantuje rozpatrzenie projektu obywatelskiego w konkretnym czasie w ramach pierwszego czytania, lecz nie wskazuje czasu w jakim należy zakończyć postępowanie nad projektem. Nie trudno więc wyobrazić sobie sytuację, w której po pierwszym czytaniu obywatelski projekt zostaje odłożony na bliżej nieokreślony czas, a zawarte w nim propozycje zdążą się zdezaktualizować³⁶⁸. Zarówno Konstytucja RP, jak i ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, nie dają tej formie demokracji bezpośredniej uprzywilejowanej procedury w procesie legislacyjnym. Ponadto wskazanie szczegółowego okresu, w jakim powinno się przeprowadzić pierwsze czytanie, także nie przeważa o powodzeniu inicjatywy³⁶⁹.

Brak jakichkolwiek przepisów określających termin zakończenia prac legislacyjnych powoduje, iż bardzo często prace nad projektami inicjatyw ludowych trwają znacznie dłużej, niż oczekują tego wnioskodawcy. Z przeprowadzonej przez Bartosza Malewskiego analizy prac nad projektami ustaw przez Sejm w latach 2001-2015 wynika, że w wielu przypadkach postępowanie nie zostało zakończone zarówno w kadencji, w której projekt został złożony, jak i w kolejnej. W efekcie następował upadek tych projektów, ponieważ wyłączenie zasady dyskontynuacji w przypadku inicjatyw ludowych umożliwia wniesienie projektu jedynie w kadencji następującej bezpośrednio po tej, w której projekt ustawy był wniesiony. Nie można więc wnosić projektu w nieskończoność. Bartosz Malewski sugeruje, że przedłużanie się prac legislacyjnych Sejmu można traktować jako celowe działanie parlamentarzystów, gdyż na piętnaście spośród czterdziestu czterech wniesionych projektów ustaw obywateli w badanym okresie nie zakończono prac w parlamencie w dwóch następujących po sobie kadencjach Sejmu, zatem przepadły³⁷⁰. Całą procedurę wniesienia projektu, poczynając od

³⁶⁶ M. Jabłoński, *Obywatelskie prawo inicjatywy...*op.cit., s. 656.

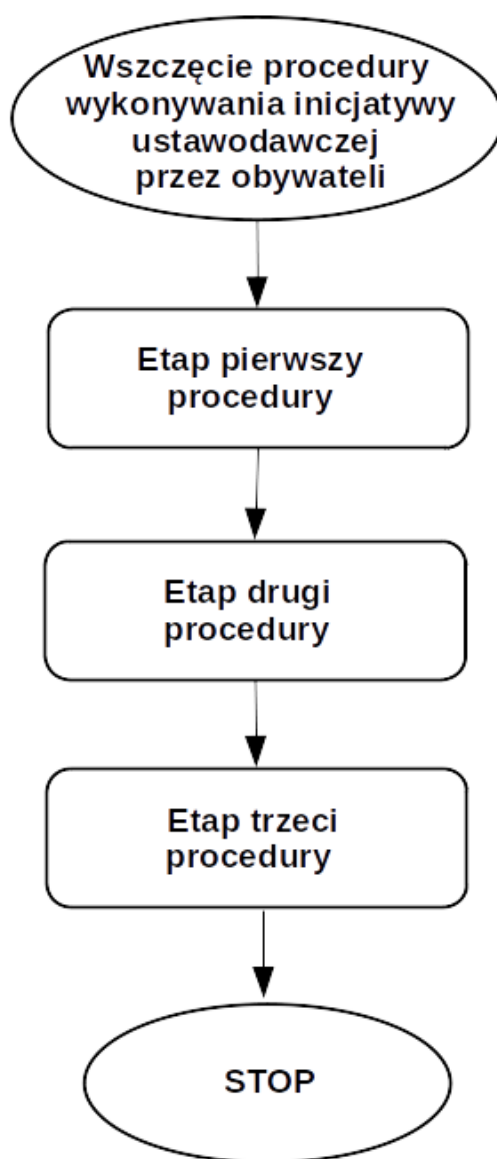
³⁶⁷ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy...op.cit., art. 10 ust. 3.

³⁶⁸ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*op.cit., s. 675-676.

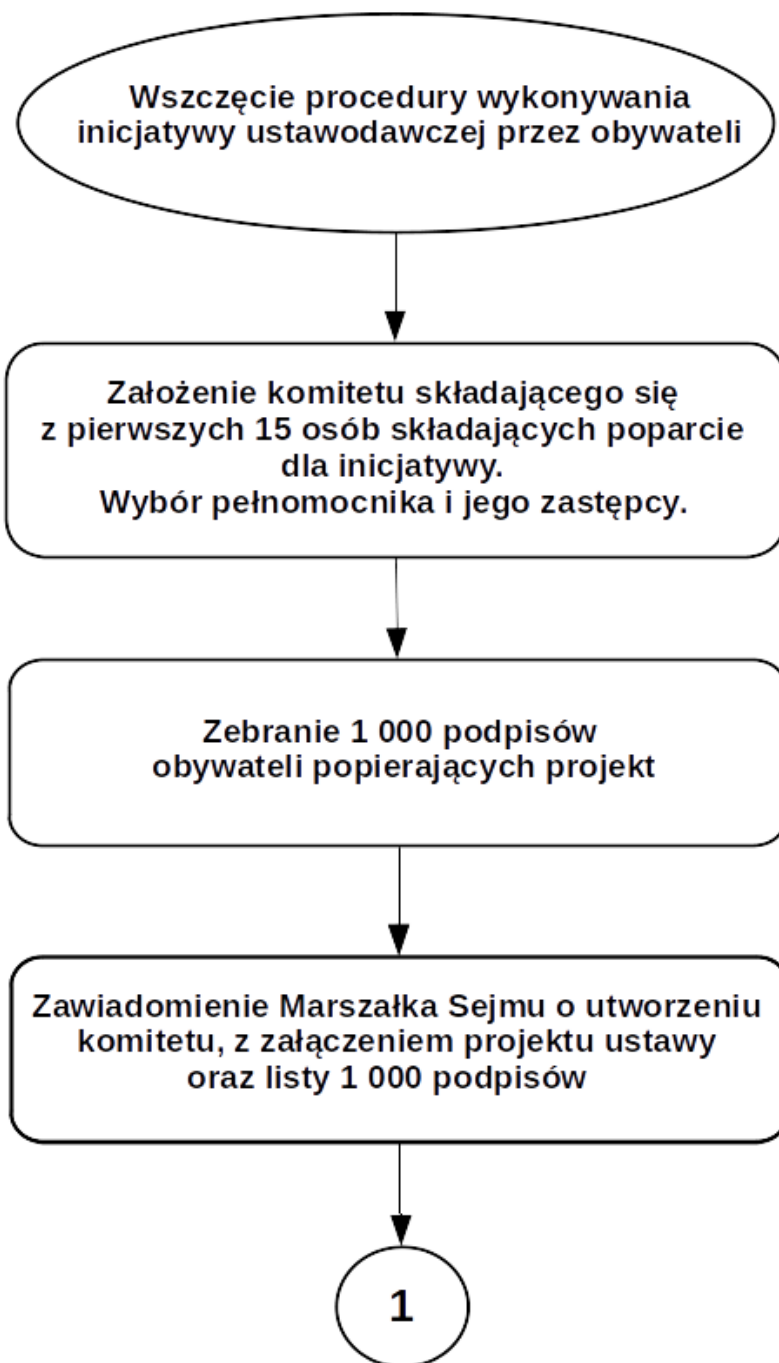
³⁶⁹ P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2005, s. 227.

³⁷⁰ B. Malewski, *Czy obywatelska inicjatywa ustawodawcza...*op.cit., s. 21-23.

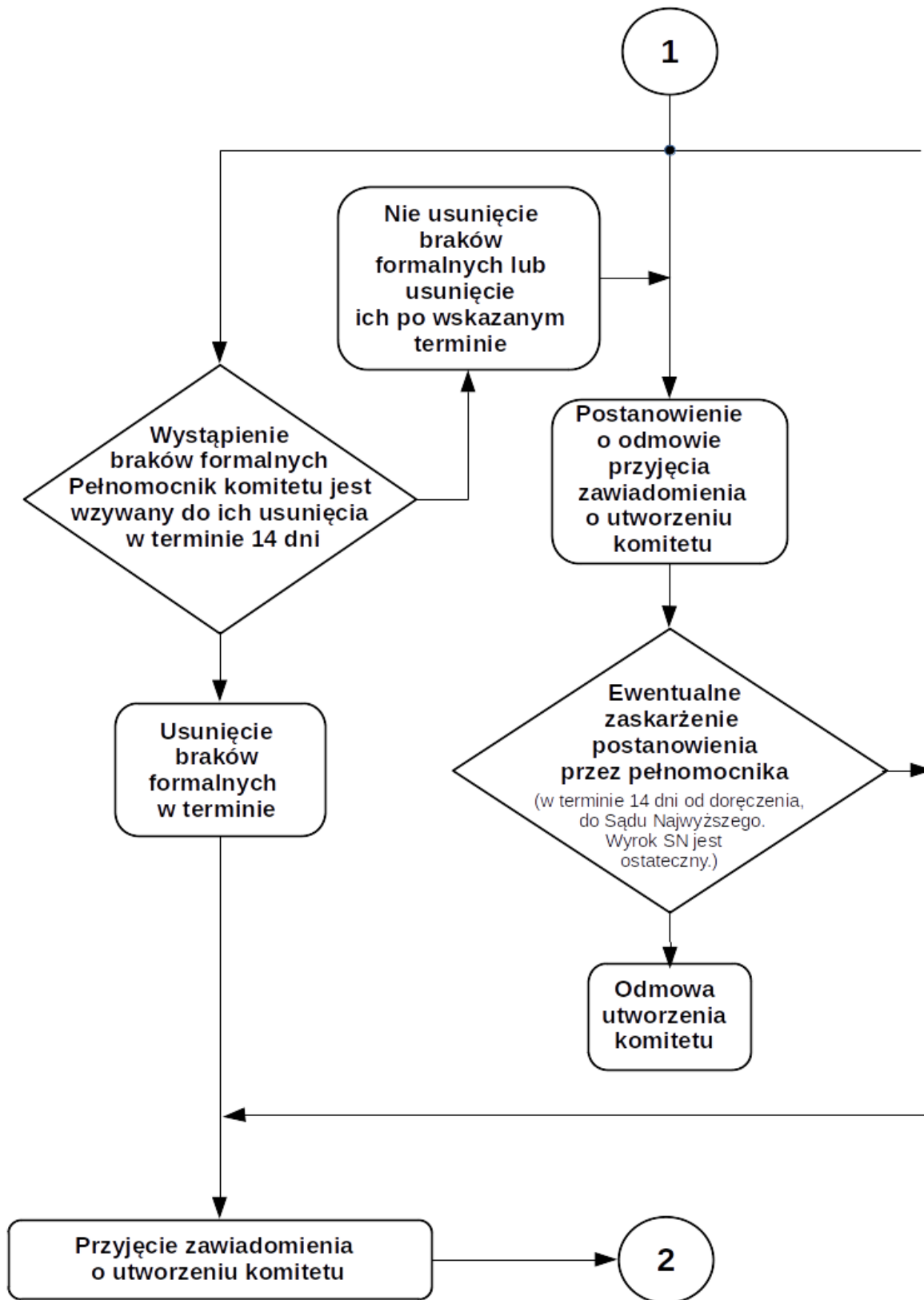
utworzenia komitetu, do złożenia projektu Marszałkowi Sejmowi przedstawiają rysunki 3.1 – 3.4.



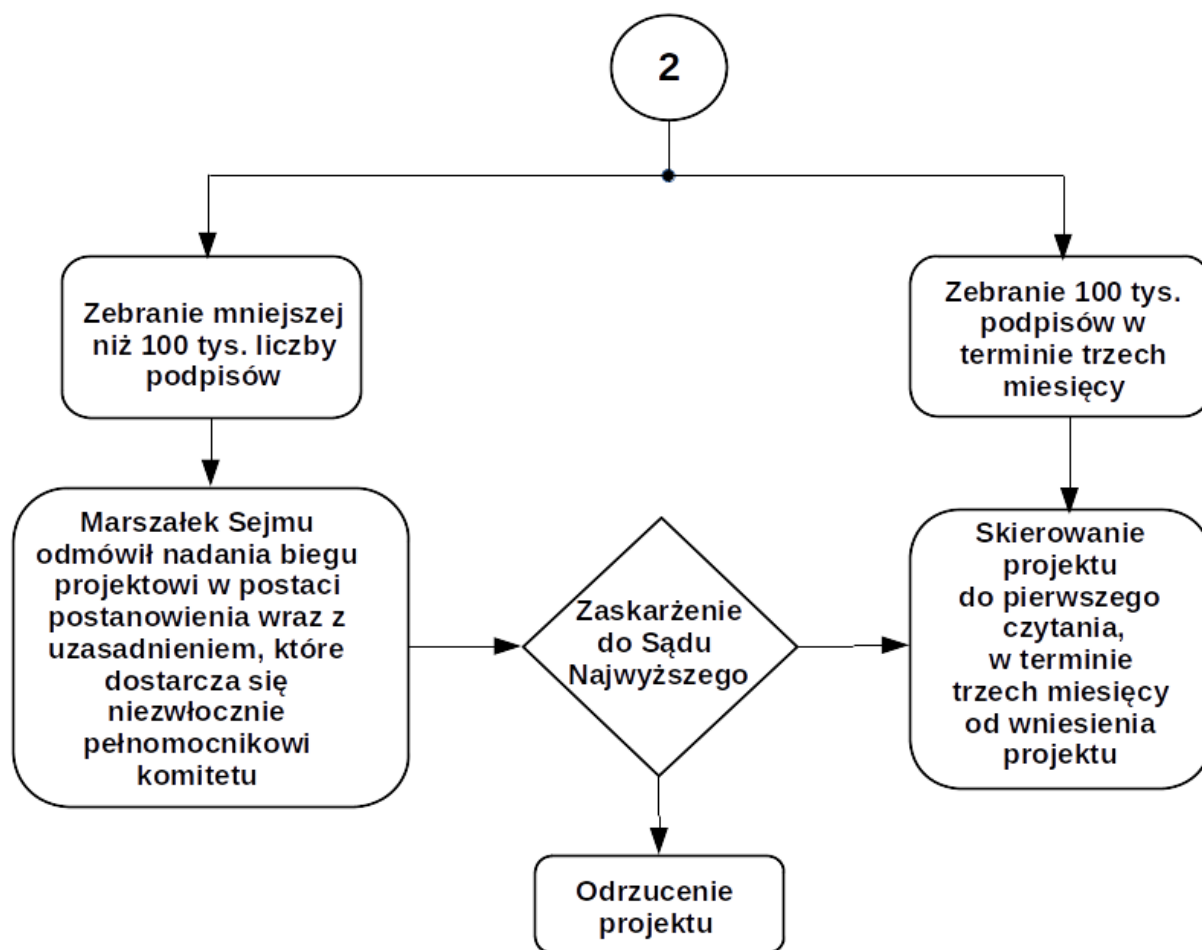
Rys. 3.1. Procedura wniesienia przez obywateli projektu ustawy w świetle ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli



Rys. 3.2. Etap pierwszy procedury wniesienia przez obywateli projektu ustawy w świetle ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli



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



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

Rysunki 3.1. – 3.4. opracowano na podstawie: ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy...op.cit.

W przypadku stwierdzenia, że treść projektu ustawy (bądź uzasadnienia) została zmieniona, Marszałek Sejmu, w terminie nie późniejszym niż czternastu dni od wniesienia projektu, postanawia o odmowie jego przyjęcia. Na postanowienie Marszałka Sejmu pełnomocnikowi komitetu przysługuje skarga do Sądu Najwyższego³⁷¹. Pełnomocnik komitetu (jako jedyny wnioskodawca, spośród wskazanych w artykule 118 Konstytucji RP) ma możliwość zaskarżania do Sądu Najwyższego postanowień Marszałka Sejmu odmawiających przyjęcia złożonego projektu. Inne podmioty nie posiadają takich uprawnień, a więc w przypadku zwrotu projektu muszą dokonać wskazanych poprawek lub zrezygnować z inicjatywy³⁷².

³⁷¹ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy...op.cit., art. 11 ust. 1-2.

³⁷² M. Borski, *Inicjatywa ludowa...*op.cit., s. 278.

Po otrzymaniu projektu ustawy, lecz przed skierowaniem go do pierwszego czytania, Marszałek Sejmu poleca ekspertom Kancelarii Sejmu sporządzenie opinii dotyczącej zgodności wniesionego projektu z prawem Unii Europejskiej³⁷³. Nie dotyczy to jednak projektów wnoszonych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, co budzi spore zdziwienie. Nie sposób bowiem wykazać w przekonujący sposób, że profesjonalizm zaplecza eksperckiego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jest większy od zaplecza, jakim dysponuje Senat, który nie jest zwolniony z poddania projektu opinii o zgodności z prawem unijnym. Przyjęty w regulaminie Sejmu przepis został prawdopodobnie podjęty z przyczyn nie merytorycznych³⁷⁴.

3.2. Postępowanie z projektem ustawy w Sejmie

Funkcja ustawodawcza jest podstawą działalności parlamentu³⁷⁵, a jej celem jest zapewnienie wszechstronnego, treściowego i prawnego opracowania projektu ustawy, jaki wpłynął do Sejmu³⁷⁶. Funkcja ustawodawcza występuje obok funkcji kreacyjnej (obsadzanie kluczowych stanowisk) i funkcji kontrolnej³⁷⁷. Sekwencyjność postępowania ustawodawczego ma ułatwiać podjęcie racjonalnej decyzji końcowej, a więc przyjęcie dobrej ustawy rozumianej jako odpowiadająca zasadom techniki legislacyjnej oraz wkomponowana w dotychczasowy system prawny, jak również realizująca określone zadania państwowe lub społeczne. Sekwencyjność postępowania legislacyjnego sprawia, że czynności podejmowane są przez kilka podmiotów i rozłożone w czasie, co sprzyja refleksji na temat proponowanych rozwiązań normatywnych³⁷⁸.

Zasady procedury ustawodawczej w Konstytucji rozpoczynają się od artykułu 118, jednak materia ta regulowana jest w ustawie zasadniczej jedynie częściowo z uwagi na zasadę autonomii parlamentu. Całkowite przedstawienie procedury legislacyjnej w parlamencie znajduje się w regulaminach Sejmu i Senatu, gdyż są to akty właściwe określające porządek pracy obu izb³⁷⁹. Konstytucja wskazuje wprost na konieczność rozpatrzenia projektu ustawy

³⁷³ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r...op.cit., art. 34 ust. 9.

³⁷⁴ P. Chybalski, *Artykuł 34 ust. 9*, [w:] A. Szmyt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018, s. 220.

³⁷⁵ A. Stawarz-Walat, *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] H. Zięba-Zalucka (red.), *System organów państwowych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2005, s. 41.

³⁷⁶ A. Bałaban, *Sześć funkcji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy”, nr 4(81), 2007, s. 133.

³⁷⁷ Z. Szeliuga, *Parlament – władza ustawodawcza*, [w:] Z. Szeliuga (red.), *Organy władzy publicznej w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, Lublin 2006, s. 69.

³⁷⁸ M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 2002, s. 15.

³⁷⁹ L. Garlicki, *Sejm i Senat artykuł 118...op.cit.*, s. 1.

przez Sejm w trzech czytaniach³⁸⁰. Analiza przepisów konstytucyjnych prowadzi do wniosku, że nie dopuszcza się do odstąpienia od tej zasady. Niedopuszczalne jest więc skrócenie liczby czytań przepisami regulaminu (na przykład w postępowaniach skróconych)³⁸¹. Jednakże przepisy wskazujące na elementy budujące każde czytanie oraz sposób ich realizacji, zgodnie z zasadą autonomii izb, znajdują się w regulaminie Sejmu³⁸².

Zasada trzech czytań ma służyć wnikliwemu rozpatrzeniu projektu przez rozłożenie w czasie oraz uporządkowanie trybu ustawodawczego. Jednocześnie trzy czytania umożliwiają uformowanie się większości, która jest konieczna do uchwalenia ustawy, a mniejszości mogą przedstawiać swoje opinie. Tym samym wspomniana regulacja ma przeciwdziałać podejmowaniu pochopnych i nieprzemyślanych decyzji przez ustawodawcę³⁸³. Wprawdzie rozpatrywanie projektów ustaw przebiega w trzech czytaniach, lecz wnioskodawca może wycofać swój projekt lub wnosić poprawki do czasu zakończenia drugiego czytania³⁸⁴. Pod pojęciem czytania rozumie się procedurę określonego i wielofazowego sposobu rozpatrywania projektu, gdzie czytanie jest pewnym etapem zaawansowania prac legislacyjnych, zgodnie z pewną logiczną kolejnością – przechodzenie od debaty ogólnej do szczegółowej³⁸⁵. W literaturze przedmiotu pojęcie czytania definiuje się również jako rozpatrzenie projektu ustawy na posiedzeniu plenarnym izby³⁸⁶.

3.2.1. Etap pierwszego czytania

Celem wprowadzenia kilku czytań w parlamentach państw demokratycznych było umożliwienie zawarcia kompromisów, jak również uformowanie się większości, która jest konieczna do uchwalenia ustawy. Ponadto rozwiązanie to umożliwia wyrażenie opinii przez mniejszości i wnoszenie poprawek przez deputowanych. Można wówczas wypracować rozwiązanie, które z punktu widzenia fachowej wiedzy z różnych dyscyplin, wydaje się najlepsze. Wydłużenie okresu obrad nad projektem ustawy oraz jawność dyskusji mają sprzyjać perswazji wewnątrz parlamentu. Powinno to również zapobiec naciskom z zewnątrz

³⁸⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r...op.cit., art. 119 ust. 1.

³⁸¹ L. Garlicki, *Sejm i Senat artykuł 119*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – komentarz tom II*, Warszawa 2001, s. 4.

³⁸² B. Szepietowska, *Proces ustawodawczy*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006, s. 107.

³⁸³ E. Gierach, *Artykuł 36*, [w:] A. Szmyt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018, s. 228.

³⁸⁴ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r...op.cit., art. 36 ust. 1-4.

³⁸⁵ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...op.cit.*, s. 678; tak też Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne...op.cit.*, s. 229.

³⁸⁶ L. Garlicki, *Sejm i Senat artykuł 119...op.cit.*, s. 2.

na parlament i służyć wnikliwemu rozpatrzeniu projektu. Obecnie większość projektów ustaw inicjowana jest przez rząd, więc ewentualne kompromisy zawiera się zazwyczaj już na etapie przygotowywania projektu. Ma to służyć sprawniejszemu przejściu projektu przez postępowanie w parlamencie. Obserwuje się także przenoszenie ciężaru prac merytorycznych z obrad plenarnych (na posiedzeniach parlamentu) na dyskusje toczone w trakcie obrad komisji, które składają się z tych samych sił politycznych co w parlamencie. W związku z tym, niekiedy pierwsze czytanie przenoszone jest na posiedzenie komisji zamiast przeprowadzenia go na posiedzeniu plenarnym³⁸⁷.

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej próżno szukać informacji dotyczącej szczegółów każdego czytania oraz informacji o tym, jak należy do nich przechodzić. Informacje te znajdują się w regulaminie Sejmu. Jednakże zarówno Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, jak i regulamin Sejmu nie wskazują żadnych konkretnych terminów na przeprowadzenie poszczególnego czytania³⁸⁸. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że *zasada trzech czytań oznacza konieczność trzykrotnego rozpatrywania przez Sejm samego projektu ustawy w sensie merytorycznym, a nie tylko technicznym. Musi więc występować «zakresowa tożsamość» rozpatrywanego projektu, czego oczywiście nie należy rozumieć w sposób skrajny. Zasada trzech czytań byłaby w części pozbawiona sensu, gdyby jeden projekt ustawy w niezmienionej formie miał być trzykrotnie rozpatrywany przez Sejm. Jednakże za naruszenie artykułu 119 ust. 1 Konstytucji uznać należałoby sytuację, gdy projekt ustawy, przedłożony zgodnie z regulaminem Sejmu przez odpowiednią komisję, a stanowiący przedmiot II czytania, tak różni się swym zakresem od «projektu wyjściowego», że jest to w istocie inny projekt ustawy³⁸⁹.*

Celem wprowadzenia procedury kilkukrotnego czytania jest zapobieganie uchwalaniu ustaw obarczonych istotnymi wadami. Praktyka sejmowa pokazuje jednak, że takie wypadki miewają miejsce dosyć często. Niestety, nie ma jednego dobrego rozwiązania wskazanego problemu, ponieważ wprowadzenie wymogu zwielokrotnionego oficjalnego badania tekstu nie zapobiegnie zupełnie pojawieniu się błędów³⁹⁰.

Do czasu rozpoczęcia pierwszego czytania wnioskodawca może wnieść autopoprawkę do swojego projektu ustawy. Pod pojęciem wniesienia autopoprawki rozumie się dokonanie korekty projektu ustawy zanim rozpocznie się rozpatrywanie projektu w procedurze trzech

³⁸⁷ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...* op.cit., s. 679.

³⁸⁸ Tamże, s. 679-680.

³⁸⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03.

³⁹⁰ A. Ławniczak, *Sejm i Senat*, [w:] M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 312.

czytań przez Sejm. Zaletą tego rozwiązania jest możliwość modyfikacji projektu, który wnioskodawca uzna za niedopracowany, bez konieczności wycofania go. Wówczas ten poprawiony przepis jest wprowadzany bez obowiązku głosowania³⁹¹. Niestety wspomniana regulacja autopoprawki nie ma zastosowania w przypadku obywatelskich projektów ustaw. W piśmiennictwie widać krytyczne podejście do wyłączenia obywatelskich projektów z takiej możliwości, ponieważ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej nie dokonuje zróżnicowania prawa wnoszenia poprawek w stosunku do poszczególnych wnioskodawców. Przyjęcie tego typu rozwiązania jest podyktowane specyfiką obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej i postawionymi jej warunkami formalnymi, które proponowany projekt musi spełnić obligatoryjnie³⁹².

Obecnie obowiązujące zasady regulujące tryb przeprowadzania pierwszego czytania projektu ustawy stanowią efekt złożonego procesu ewolucji. Za czasów II Rzeczypospolitej przyjmowano, że wszystkie czytania projektu ustawy były przeprowadzane podczas obrad plenarnych Sejmu³⁹³. Pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu przeprowadza się obligatoryjnie w stosunku do projektów ustaw dotyczących: zmiany Konstytucji, wyboru Prezydenta, Senatu, Sejmu, organów jednostek samorządu terytorialnego, ustaw budżetowych, podatkowych, kodeksów oraz regulujących ustrój i właściwość władz publicznych. Ponadto Marszałek Sejmu może skierować do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu projekty ustaw, bądź uchwał Sejmu, jeśli przemawiają za tym ważne względy, a więc jest to jego uprawnienie fakultatywne³⁹⁴. Zatem o przeprowadzeniu pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu (zamiast czytania komisyjnego) decyduje jedynie konkretna materia ustawowa, jak również doniosłość społeczna innych projektów³⁹⁵.

Pierwsze czytanie projektu ustawy ma istotne znaczenie dla demokratycznego procesu ustawodawczego. Daje posłom pierwszą sposobność na jego omówienie, jak również szansę dla opinii publicznej na zapoznanie się z projektem (co w praktyce nie zawsze ma miejsce)³⁹⁶. Poszczególni aktorzy polityczni wykazują większe zainteresowanie przebiegiem danego procesu legislacyjnego, jeśli jego efekt może wpłynąć na realizację ich interesów politycznych lub prawnych³⁹⁷. Pierwsze czytanie projektu ustawy zostaje przeprowadzone na posiedzeniu Sejmu w terminie trzech miesięcy od wniesienia projektu do Marszałka Sejmu,

³⁹¹ E. Gierach, *Artykuł 36...op.cit.*, s. 232.

³⁹² M. Zubik, *Zmiany regulaminu Sejmu w latach 2007-2009*, „Przegląd Sejmowy”, nr 3, 2009, s. 132.

³⁹³ W. Odrowąż-Sypniewski, *W sprawie wykładni art. 37 ust. 2 regulaminu Sejmu*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu”, nr 2 (10), 2006, s. 35.

³⁹⁴ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r...op.cit., art. 37 ust. 2-3.

³⁹⁵ W. Odrowąż-Sypniewski, *W sprawie wykładni art. 37 ust. 2...op.cit.*, s. 40.

³⁹⁶ J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa...op.cit.*, s. 144.

³⁹⁷ M Borski, R. Głajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze w Polsce...op.cit.*, s. 26.

bądź od daty wydania przez Sąd Najwyższy postanowienia stwierdzającego, że liczba podpisów popierających projekt została złożona prawidłowo³⁹⁸. Pierwsze czytanie można przeprowadzić nie wcześniej, niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku projektu ustawy, jednakże Sejm lub komisja mogą w tym względzie postanowić inaczej³⁹⁹. Ten przepis regulaminowy daje posłom możliwość zapoznania się z projektem ustawy przed przystąpieniem do jego rozpatrywania⁴⁰⁰. Pojęcie *doręczenia projektu* w praktyce nie zawsze oznacza, że projekt ustawy rzeczywiście trafił do posła. W przypadku, gdy projekty doręczane są w formie papierowej, możliwe jest wysyłanie ich na różne adresy (biur poselskich, kół lub klubów poselskich, skrytek poselskich w Sejmie), a także w okresie pomiędzy posiedzeniami Sejmu lub świąt. W związku z tym, możliwe są opóźnienia w działalności poczty, a co za tym idzie faktyczny moment doręczenia projektu może się zbiec z terminem pierwszego czytania lub co gorsza nastąpić już po jego przeprowadzeniu w Sejmie⁴⁰¹. W szczególnie uzasadnionych wypadkach Sejm może skrócić postępowanie z projektami ustaw lub uchwał poprzez przystąpienie do pierwszego czytania bez zachowania siedmiodniowego terminu, a więc niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów projektu⁴⁰². Przyjęło się, że pierwsze czytanie na forum Sejmu odbywa się jedynie w przypadku projektów ustaw o charakterze ustrojowym, które mogą wywołać istotne skutki dla budżetu państwa i dotyczą kompleksowych regulacji prawnych (kodeksy⁴⁰³). Zatem na forum Sejmu rozpatruje się to, co wymaga decyzji izby oraz projekty, które powinny być rozpatrzone przez izbę, ze względu na swój szczególny charakter, również na etapie pierwszego czytania⁴⁰⁴.

Po zakończeniu pierwszego czytania projektu, lecz jeszcze przed rozpoczęciem szczegółowego jego rozpatrywania komisja, która rozpatruje projekt może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego⁴⁰⁵ (nie dotyczy to postępowania skróconego, w którym drugie czytanie następuje niezwłocznie po pierwszym). Przepisy nie definiują dokładnie czym jest wysłuchanie publiczne. Z płaszczyzny językowej można domniemywać, że jest to określona forma zinstytucjonalizowanego skonsultowania się lub sposób zasięgnięcia informacji⁴⁰⁶. Grzegorz Makowski proponuje następującą definicję wysłuchania

³⁹⁸ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy...op.cit., art. 13.

³⁹⁹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r...op.cit., art. 37 ust. 4.

⁴⁰⁰ H. Zięba-Załucka, *Władza ustawodawcza, wykonawcza*...op.cit., s. 25.

⁴⁰¹ J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa*...op.cit., s. 156.

⁴⁰² Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r...op.cit., art. 51 pkt. 1.

⁴⁰³ O postępowaniu z projektami kodeksów szeroko pisze M. Borski, *Postępowanie z projektami kodeksów jako przykład szczególnego trybu ustawodawczego*, „Roczniki Administracji i Prawa”, nr 13, 2013, s. 17-25.

⁴⁰⁴ J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa*...op.cit., s. 145.

⁴⁰⁵ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r...op.cit., art. 70a ust. 2 w zw. z art. 70f ust.

1.

⁴⁰⁶ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*...op.cit., s. 685.

publicznego jako metody *angażowania obywateli w proces podejmowania decyzji przez organy władzy publicznej*⁴⁰⁷. Wysłuchanie publiczne to instytucja wykorzystywana w procesach podejmowania decyzji głównie w krajach anglosaskich (Kanada, USA, Nowa Zelandia, Australia). W europejskich systemach prawnych pojawia się rzadko (dla przykładu przewidują je niektóre regiony Włoch i Hiszpanii oraz landy niemieckie). Wysłuchania publiczne przeprowadza się zazwyczaj w sposób sformalizowany w ciałach ustawodawczych lub organach władzy wykonawczej. Przedmiotem wysłuchania mogą być zarówno konkretne decyzje administracyjne, inwestycyjne, jak i ogólne kwestie legislacyjne. Statystycznie często pojawiają się również sprawy społeczne jak na przykład edukacja, narkomania, organizacja służby zdrowia. Wysłuchania publiczne traktowane są także jako swego rodzaju konsultacje społeczne lub prawo petycji, które realizowane jest w sprawach budzących spore zainteresowanie opinii publicznej, a także wymagających rozwiązania konfliktu interesów⁴⁰⁸.

Podstawowym celem wysłuchania publicznego jest natomiast umożliwienie wszystkim zainteresowanym podmiotom przedstawienia stanowiska, komentarzy, opinii, które zostaną rozpatrzone przez gremia decyzyjne. Organy zajmujące się przeprowadzeniem wysłuchania, na podstawie zebranych informacji, formułują wnioski, postulaty i zalecenia skierowane do organów podejmujących ostateczne rozstrzygnięcia⁴⁰⁹. W polskim porządku prawnym wysłuchanie publiczne jest wyłącznie mechanizmem udziału obywateli w procesie stanowienia prawa, czego nie można błędnie utożsamiać z lobbingsiem. W Polsce instytucja ta jest uregulowana ustawowo, jednakże sposób zinstytucjonalizowania całkowicie wypaczył sens wysłuchania publicznego. Ponadto dotychczasowa praktyka stosowania wskazanego mechanizmu w sposób całkowity odbiera mu prestiż społeczny. Jest także swoistym zaprzeczeniem celów, którym miało służyć⁴¹⁰.

Zgodnie z polskim prawem, wysłuchanie publiczne, co do terminu jego przeprowadzenia, musi się odbyć przed wejściem komisji w fazę procesu ustawodawczego, czyli szczegółowego rozpatrywania projektu. Wysłuchanie odbywa się jedynie podczas jednego posiedzenia komisji, przy czym porządek dzienny nie powinien obejmować innych punktów obrad⁴¹¹. Katalog podmiotów uprawnionych do uczestnictwa w wysłuchaniu

⁴⁰⁷ G. Makowski, *Instytucja wysłuchania publicznego w Polsce jako mechanizm partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa*, [w:] M. Rymśza (red.) Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa, Warszawa 2007, s. 158.

⁴⁰⁸ P. Radzewicz, *Artykuł 70a*, [w:] A. Szmyt (red.), Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2018, s. 394.

⁴⁰⁹ Tamże, s. 394.

⁴¹⁰ G. Makowski, *Instytucja wysłuchania publicznego...*op.cit., s. 159, 167.

⁴¹¹ P. Radzewicz, *Artykuł 70f*, [w:] A. Szmyt (red.), Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2018, s. 414.

publicznym jest w zasadzie nieograniczony⁴¹². Zatem w wysłuchaniu publicznym mogą wziąć udział podmioty, które po ogłoszeniu projektu w formie druku zgłosiły, na co najmniej dziesięć dni przed wysłuchaniem, swe zainteresowanie pracami nad projektem ustawy. Uprawnienie to posiadają także podmioty przewidziane w ustawie z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej⁴¹³, lecz w określonym dla siebie trybie⁴¹⁴. W praktyce jednak zgłoszenie zainteresowania pracami nad projektem ustawy nie gwarantuje udziału w wysłuchaniu publicznym, ponieważ komisja nie jest zobligowana do zorganizowania wysłuchania. Jest to jedynie uprawnienie fakultatywne komisji⁴¹⁵. Komisja sejmowa decydująca o terminie przeprowadzenia wysłuchania publicznego powinna brać pod uwagę czas trwania kolejnych etapów prac ustawodawczych (szczegółowe prace w komisji i prace plenarne Sejmu). Dyrektywa ta jest dosyć ogólna i nie wiążą się z nią jakiekolwiek terminy wynikające wprost z regulaminu Sejmu. Jednakże wysłuchanie publiczne nie może być przeprowadzone w stosunku do projektów ustaw, wobec których skrócono postępowanie, a więc zamierza się przystąpić do drugiego czytania niezwłocznie po zakończeniu pierwszego, bez uprzedniego odsyłania projektu do komisji⁴¹⁶.

O fakultatywnym charakterze wysłuchania publicznego przesądza również fakt, że może być ono, z przyczyn lokalowych lub technicznych, ograniczone co do liczby podmiotów uczestniczących, przesunięte na inny termin lub w ogóle odwołane⁴¹⁷. Argumentem przemawiającym za znikomym korzystaniem z instytucji wysłuchania publicznego są dane liczbowe. Od momentu wprowadzenia tego rozwiązania do zakończenia szóstej kadencji Sejmu (a więc w okresie pięciu lat) komisje sejmowe przeprowadziły zaledwie osiemnaście wysłuchań publicznych w sprawie projektów ustaw. W trakcie trwania siódmej kadencji Sejmu (lecz jeszcze nie zakończonej w chwili powstawania rozdziału książki), kiedy uchwalono blisko jeden tysiąc osiemset ustaw, przeprowadzono jedynie dziesięć wysłuchań publicznych⁴¹⁸. Wysłuchanie publiczne można postrzegać jako zjawisko naturalne dla ustroju demokratycznego, w którym każdy ma prawo prezentowania swych poglądów na dany temat pozostałym członkom społeczności. Jednak, jak pisze Iwona Wróblewska *wprowadzenie*

⁴¹² P. Radziewicz, *Artykuł 70b*, [w:] A. Szmyt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018, s. 404.

⁴¹³ Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, Dz. U. 2017, poz. 248.

⁴¹⁴ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r...op.cit., art. 70b ust. 1-2.

⁴¹⁵ P. Radziewicz, *Artykuł 70b*...op.cit., s. 404.

⁴¹⁶ A. Szmyt, *W sprawie uchwały komisji sejmowej o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu”, nr 4 (12)/1 (13), 2006/2007, s. 12.

⁴¹⁷ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r...op.cit., art. 70d ust. 1 w zw. z art. 70e ust.1.

⁴¹⁸ M Borski, R. Głajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze w Polsce*...op.cit., s. 102.

omawianej instytucji do polskiego systemu prawnego nosiło znamiona przypadkowości i braku konsensu czy nawet braku wiedzy na temat jej cech i funkcji⁴¹⁹. Mówi się, że instytucja wysłuchania publicznego w Polsce jest niedoskonała. Za jej podstawowy mankament uznawany jest brak obowiązku sporządzenia końcowego raportu po przeprowadzeniu wysłuchania, a także odniesienia się członków komisji do jego treści⁴²⁰.

Podczas pierwszego czytania wnioskodawca uzasadnia projekt, następnie przeprowadza się debatę dotyczącą ogólnych zasad projektu, a na końcu posłowie zadają pytania, na które odpowiadają wnioskodawcy. Pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu może skończyć się odrzuceniem (w związku ze zgłoszonym wnioskiem) projektu w całości, bądź skierowaniem projektu do komisji⁴²¹. Postępowanie ustawodawcze jest sekwencyjne, więc pierwsze czytanie projektu ma charakter wstępny i powinno się koncentrować na kwestiach ogólnych. Pierwsze czytanie jest jedynie wprowadzeniem do kolejnych etapów prac legislacyjnych. Elementem obligatoryjnym każdego pierwszego czytania, od którego należy zacząć, jest przedstawienie przez wnioskodawcę projektu uzasadnienia. Wymóg ten uznawany jest powszechnie za zasadny, gdyż jedynie wnioskodawca potrafi przedstawić projekt w sposób należyty przed rozpatrującą go izbą parlamentu⁴²².

W przypadku pierwszego czytania komisyjnego postępowanie kończy się wydaniem przez komisję sprawozdania o projekcie ustawy (uchwały), określającego stanowisko komisji w stosunku do projektu. Sprawozdanie zawiera jeden z trzech możliwych wniosków, a więc: możliwość przyjęcia projektu bez poprawek lub przyjęcia projektu z określonymi poprawkami z zachowaniem formy tekstu jednolitego projektu, bądź odrzucenia projektu⁴²³. Głównym celem sporządzenia sprawozdania jest rekomendacja dla Sejmu optymalnej wersji tekstu rozpatrywanego projektu. Natomiast za cel dodatkowy należy uznać poinformowanie posłów o rozbieżnościach, które mogą się pojawić podczas prac nad projektem (poprzez zamieszczanie w sprawozdaniu wniosków mniejszości)⁴²⁴. Merytoryczne prace w komisjach sejmowych są istotnym etapem prac legislacyjnych, ponieważ w trakcie ich trwania jest szansa na faktyczne ukształtowanie się poszczególnych rozwiązań prawnych zaproponowanych w projekcie ustawy. Z praktycznego punktu widzenia wąski skład komisji sejmowej pozwala na wnikliwe rozpatrzenie projektu ustawy i nadanie mu ostatecznego

⁴¹⁹ I. Wróblewska, *Wysłuchanie publiczne w Polsce. Analiza rozwiązań normatywnych na tle praktyki ich stosowania*, „Przegląd Sejmowy”, nr 3(110), 2012, s. 91-93.

⁴²⁰ A. Rost, *Instytucje polskiego prawa...*op.cit., s. 138.

⁴²¹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r...op.cit., art. 39 ust. 1-2.

⁴²² E. Gierach, *Artykuł 39*, [w:] A. Szmyt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018, s. 254-255.

⁴²³ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r...op.cit., art. 43 ust. 1-2.

⁴²⁴ M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze...*op.cit., 52.

kształtu⁴²⁵. Faza prac komisyjnych to najistotniejszy etap postępowania legislacyjnego, bo w trakcie jego trwania można ukształtować konkretne rozwiązania prawne projektu ustawy⁴²⁶.

W przypadku, gdy komisja przedstawia w sprawozdaniu wnioski o odrzucenie projektu, w sprawozdaniu nie zamieszcza się wniosków Komisji Ustawodawczej i wniosków mniejszości⁴²⁷. Takie rozwiązanie w sposób wyraźny ogranicza możliwość zgłoszenia wniosków mniejszości w przypadku sprawozdania zawierającego wnioski o odrzucenie projektu ustawy. Jeżeli nieuchwalenie sprawozdania, które zawiera wniosek o przyjęcie projektu z określonymi poprawkami, byłoby tożsame z przyjęciem sprawozdania postulującego odrzucenie projektu ustawy, to w prosty sposób możliwe byłoby manipulowanie prawem posłów do zgłaszania wniosków mniejszości. Ustalenie treści sprawozdania przez komisję obliguje, by większość członków komisji opowiedziała się za jednym z trzech wymienionych wyżej wniosków. Brak podjęcia uchwały skutkuje kontynuacją prac nad sprawozdaniem, które nie zostaje uznane za zakończone. Podczas komisyjnego pierwszego czytania projektu każdy poseł ma prawo zgłoszenia propozycji poprawki⁴²⁸.

Pod pojęciem poprawki rozumie się wniosek legislacyjny, którego celem jest merytoryczna zmiana treści projektu poprzez dopisanie, wykreślenie lub zastąpienie w nim konkretnych wyrazów⁴²⁹. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego pojęcie poprawki definiuje jako *wtórny propozycję legislacyjną odnoszącą się do tekstu, do którego zostaje zaproponowana, co oznacza, że musi ona też pozostawać w przedmiotowych ramach tego tekstu. Nakaz ten dotyczy wszystkich stadiów postępowania parlamentarnego, tak w Sejmie nad projektem ustawy, jak i w Senacie nad ustawą uchwaloną przez Sejm*⁴³⁰. Prawo wnoszenia poprawek w czasie rozpatrywania przez Sejm projektu ustawy przysługuje również wnioskodawcy i Radzie Ministrów⁴³¹. W związku z tym Prezydent, Senat lub grupa stu tysięcy obywateli nie może zgłaszać propozycji poprawek do każdego projektu ustawy, jeśli nie jest wnioskodawcą projektu. W przypadku posłów lub rządu – możliwość wnoszenia

⁴²⁵ M Borski, R. Głajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze w Polsce...*op.cit., s. 90.

⁴²⁶ A. Stawarz-Walat, *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej...*op.cit., s. 45.

⁴²⁷ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r...op.cit., art. 43 ust. 4.

⁴²⁸ W. Odrowąż-Sypniewski, *O skutkach prawnych nieuchwalenia przez komisję wniosku o przyjęcie sprawozdania z prac nad projektem ustawy*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu”, nr 3 (7), 2005, s. 25.

⁴²⁹ R. Balicki, *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej...*op.cit., s. 70.

⁴³⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 1999 r., sygn. akt K 25/98, por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 stycznia 1996 r., sygn. akt K. 18/95, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K. 3/98, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 1998 r., sygn. akt K. 24/98, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 listopada 1993 r., sygn. akt K. 5/93, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 1997 r., sygn. akt 25/97.

⁴³¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r...op.cit., art. 119 ust. 2.

poprawek nie jest ograniczona do wniesionego przez te podmioty projektu. Poprawki mogą zatem zgłaszać do każdego projektu ustawy, niezależnie od tego, który podmiot wniósł projekt ustawy do Sejmu⁴³². Ponadto Marszałek Sejmu może odmówić poddania pod głosowanie poprawki, jeśli nie była ona uprzednio przedłożona komisji⁴³³.

W pracach nad projektem ustawy komitet jest reprezentowany przez przedstawiciela lub osobę uprawnioną do jego zastępstwa. Zasady i tryb udziału uprawnionego przedstawiciela w pracach Sejmu oraz regulamin Senatu określają odpowiednio: regulamin Sejmu i Senatu. Komitet pokrywa wszelkie wydatki powstałe w związku z wykonywaniem inicjatywy ustawodawczej przez obywateli⁴³⁴. Komitet ma jednak możliwość organizowania zbiórek publicznych na cele związane z wykonywaniem inicjatywy ustawodawczej (stosuje się tu odpowiednio przepisy ustawy o zasadach prowadzenia zbiórek publicznych⁴³⁵)⁴³⁶.

Odrzucenie projektu ustawy jest jedną z dwóch form przerwania procedury uchwałodawczej, obok wycofania projektu przez wnioskodawcę. Pierwsze czytanie projektu na posiedzeniu plenarnym kończy się podjęciem uchwały o odrzuceniu projektu w całości lub skierowaniu go do dalszych prac komisyjnych. Czytanie na forum komisji nie może się natomiast zakończyć odrzuceniem projektu. W związku z tym dla posłów, którzy reprezentują większość parlamentarną bardziej korzystne jest przeprowadzenie pierwszego czytania na posiedzeniu parlamentarnym, ponieważ Sejm może na ich wniosek odrzucać projekty ustaw złożone przez posłów opozycji⁴³⁷. W przypadku, gdyby komisja oceniła jednoznacznie negatywnie projekt ustawy, możliwość odrzucenia projektu nie angażowałaby niepotrzebnie izby w kolejne etapy proceduralne⁴³⁸. Argumentem przemawiającym za takim stanowiskiem jest fakt, że zazwyczaj w komisji znajdują się główne siły polityczne znajdujące się w Sejmie w stosunku mniej więcej proporcjonalnym. Negatywna opinia komisji wyrażona raz będzie zatem ugruntowana, bez względu na argumenty służące jej podważeniu. Niemniej jednak, założenie takie stoi w sprzeczności z istotą prac parlamentarnych, które są wieloetapowe po to, aby umożliwić prezentowanie różnych poglądów⁴³⁹. Należy podkreślić, że Sejm może podjąć uchwałę o odrzuceniu projektu ustawy dopiero po zakończeniu pierwszego czytania. Jest to moment, w którym dokonano już minimum trzech czynności, a więc przedstawiono uzasadnienie projektu, przeprowadzono debatę w sprawie ogólnych zasad projektu,

⁴³² H. Zięba-Załucka, *Władza ustawodawcza, wykonawcza...*op.cit., s. 29.

⁴³³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r...op.cit., art. 119 ust. 3.

⁴³⁴ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy...op.cit., art. 14 ust. 1-2; art. 15 ust. 1.

⁴³⁵ Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiórek publicznych, Dz. U. z 2019 r., poz. 756.

⁴³⁶ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy...op.cit., art. 15 ust. 2.

⁴³⁷ E. Gierach, *Artykuł 39...*op.cit., s. 259.

⁴³⁸ J. Góral, *Regulamin Sejmu a praktyka*, „Przegląd Sejmowy”, nr 2, 2000, s. 47.

⁴³⁹ E. Gierach, *Artykuł 39...*op.cit., s. 260.

zakończono pytania poselskie i odpowiedzi wnioskodawcy. Zatem na tym etapie Sejm nie narusza obowiązku rozpatrzenia projektu ustawy⁴⁴⁰.

Zasada dyskontynuacji jest elementem mocno ustabilizowanej praktyki parlamentarnej, co pozwala na traktowanie jej jako zwyczaju parlamentarnego lub prawa zwyczajowego, choć zasada ta nie jest wyrażona *expressis verbis* w żadnym przepisie prawnym. Zgodnie z zasadą dyskontynuacji nowy parlament *nie dziedziczy* spraw, które nie zostały załatwione przez Sejm poprzedniej kadencji i rozpoczyna działalność z tak zwanym czystym kontem⁴⁴¹. Koniec kadencji Sejmu wywiera znaczący wpływ na tryb pracy izby⁴⁴². Sens zasady dyskontynuacji wyjaśniany jest w doktrynie względami dogmatyczno-prawnymi (ustanie pełnomocnictw parlamentu), bądź praktyczno-celowościowymi. Nowo wybrany parlament nie powinien być obciążony *starymi* projektami, bo zbyt wielka ich liczba mogłaby utrudniać podjęcie pracy parlamentu nad *nowymi* priorytetowymi projektami ustaw. Dodatkowo względy polityczne przemawiają za stosowaniem zasady dyskontynuacji, gdyż działania parlamentu muszą być określone przez bieżący układ sił politycznych⁴⁴³.

Za usprawiedliwione uważa się pozostawienie prac nad projektem ustawy, który został wniesiony do Sejmu w ostatnich tygodniach kończącej się kadencji, a więc zgodnie z zasadą dyskontynuacji, projekt nie będzie rozpatrywany w kolejnej kadencji. Zdecydowany sprzeciw budzi natomiast celowe zatrzymywanie projektów latami na pewnym etapie postępowania ustawodawczego, by projekt nie zdążył się przekształcić w uchwaloną ustawę przed upływem kadencji Sejmu. Takie zabiegi godzą w prawo inicjatywy ustawodawczej i mają znamiona obejścia prawa. Sygnalizuje się widoczny problem zakończenia procedury legislacyjnej poprzez włożenie projektu do szuflady na cały okres, jaki pozostał do zakończenia kadencji zamiast odrzucenia projektu w którymś z trzech czytań⁴⁴⁴.

Obywatelski projekt ustawy nie został objęty zasadą dyskontynuacji prac parlamentu. Dowodzi to pewnego uprzywilejowania projektu złożonego przez obywateli w stosunku do projektów złożonych w standardowym trybie⁴⁴⁵. W sytuacji, gdy postępowanie ustawodawcze nie zostało zakończone w trakcie kadencji Sejmu, pierwsze czytanie przeprowadza się nie później niż w terminie sześciu miesięcy od daty pierwszego posiedzenia Sejmu kolejnej

⁴⁴⁰ Tamże, s. 261.

⁴⁴¹ L. Garlicki, *Opinia w sprawie skutków zakończenia kadencji sejmu dla postępowania ustawodawczego*, „Przegląd Sejmowy”, nr 3, 1993, s. 112.

⁴⁴² A. Stawarz-Walat, *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej...op.cit.*, s. 16.

⁴⁴³ W. Sokolewicz, *Uwagi o konsekwencjach rozwiązania sejmu dla nie dokończonych postępowań ustawodawczych*, „Przegląd Sejmowy”, nr 3, 1993, s. 119.

⁴⁴⁴ P. Winczorek, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP w sejmowym postępowaniu legislacyjnym*, [w:] K. Działocha (red.), *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2005, s. 145.

⁴⁴⁵ K. Piech, *Instytucje demokracji bezpośredniej...op.cit.*, s. 129.

kadencji⁴⁴⁶. Ustawodawca nie określił natomiast żadnego terminu, w jakim postępowanie nad projektem powinno się zakończyć. Projekt może więc przeleżeć w sejmowej *zamrażarce* na tyle długo, że stanie się nieaktualny⁴⁴⁷.

3.2.2. Etap drugiego czytania

Podobnie jak w przypadku pierwszego czytania, drugie czytanie nie może się odbyć szybciej niż siódmego dnia od doręczenia posłom sprawozdania komisji, z wyjątkiem sytuacji gdy Sejm postanowi inaczej. W szczególnie uzasadnionych wypadkach Sejm może skrócić postępowanie nad projektami uchwał lub ustaw poprzez przystąpienie do drugiego czytania niezwłocznie po zakończeniu pierwszego, bez odesłania projektu do komisji. Sejm może również przystąpić do drugiego czytania niezwłocznie (bez zachowania siedmiodniowego terminu) po otrzymaniu przez posłów druku sprawozdania komisji. W drugim czytaniu komisja przedstawia Sejmowi sprawozdanie o projekcie ustawy, przeprowadza się debatę, a następnie istnieje możliwość zgłoszenia wniosków i poprawek⁴⁴⁸. Debata to sposób przeprowadzenia dyskusji oraz omawiania zagadnień, które są przedmiotem porządku obrad parlamentu⁴⁴⁹. W zależności od długości wyróżnia się debatę: krótką (sto dwadzieścia minut), krótką-przedłużoną (sto osiemdziesiąt minut), średnią (dwieście czterdzieści minut) oraz długą (trzysta sześćdziesiąt minut)⁴⁵⁰.

Podmiotami uprawnionymi do wnoszenia poprawek podczas drugiego czytania są: wnioskodawca, Komisja do Spraw Petycji, przewodniczący klubu lub koła (bądź upoważniony przez niego wiceprzewodniczący) w imieniu klubu albo koła, grupa co najmniej piętnastu posłów, a także Rada Ministrów⁴⁵¹. Konieczność wyznaczania zasad, które gwarantują prawidłową realizację uprawnień przysługujących klubom poselskim była prawdopodobną przyczyną formalizacji zasad zgłaszania poprawek w imieniu klubu. W interesie całego Sejmu leży, aby wskazane uprawnienia były realizowane w sposób nie budzący wątpliwości dotyczących właściwej reprezentacji klubu. Stąd też przewodniczący klubu nie dysponuje swobodą decyzji dotyczącej powierzenia prawa zgłaszania poprawek

⁴⁴⁶ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy...op.cit., art. 13 w zw. z art. 4 ust. 3.

⁴⁴⁷ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne* 2012...op.cit., s. 245-246.

⁴⁴⁸ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r...op.cit., art. 44 ust. 1-3; art. 51 pkt. 2-3.

⁴⁴⁹ A. Preisner (red.), *Słownik wiedzy* ...op.cit., s. 23.

⁴⁵⁰ M Borski, R. Głajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze w Polsce*...op.cit., s. 106.

⁴⁵¹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r...op.cit., art. 45 ust. 1.

wybranemu członkowi klubu. Uprawnienie to może scedować co najwyżej na wiceprzewodniczącego klubu poselskiego⁴⁵².

W przypadku niezgłoszenia poprawek lub wniosków można przystąpić niezwłocznie do trzeciego czytania⁴⁵³. W tym kontekście słowo *niezwłocznie* oznacza *bez względnej zwłoki*, nie jest natomiast synonimem słowa *natychmiast*. Wskazany przepis ma służyć przyspieszeniu prac legislacyjnych i w praktyce sejmowej jest bardzo często stosowany, co dowodzi jego użyteczności. W literaturze przedmiotu pojawiają się głosy, że dopuszczenie do głosowania w trzecim czytaniu poprawek i wniosków, które nie były skierowane do zaopiniowania przez komisję, po wcześniejszym poinformowaniu o ich treści jedynie przez posła sprawozdawcę (bez wcześniejszego doręczenia posłom) jest nieprawidłowe⁴⁵⁴. Jeżeli natomiast podczas drugiego czytania zgłoszono nowe wnioski i poprawki, projekt kierowany jest ponownie do komisji, które go rozpatrywały, chyba że Sejm postanowił inaczej⁴⁵⁵.

Nie ulega wątpliwości, że niedopuszczalne jest kierowanie projektu do innych komisji, niż te które rozpatrywały go po pierwszym czytaniu. Jedynym wyjątkiem w tym względzie mogłaby być sytuacja, w której komisja, która uprzednio rozpatrywała projekt, uległaby likwidacji⁴⁵⁶. Następnie komisje rozpatrują zgłoszone wnioski i poprawki wraz z wnioskodawcami i przedkładają Sejmowi dodatkowe sprawozdanie o ich przyjęciu lub odrzuceniu⁴⁵⁷. Komisje muszą się ograniczyć do zaopiniowania poprawek i wniosków, a więc sformułowania rekomendacji o ich przyjęciu lub odrzuceniu przez Sejm⁴⁵⁸.

W tej fazie postępowania niedopuszczalne jest zgłaszanie nowych wniosków i poprawek, czy też ewentualna modyfikacja wniosków i poprawek poddanych rozpatrzeniu przez komisję⁴⁵⁹. Znaczenie drugiego czytania jest większe w przypadku, gdy pierwsze czytanie odbywa się podczas posiedzenia komisji. Po raz pierwszy bowiem społeczeństwo ma możliwość zapoznania się z projektem. Aktualnie etap drugiego czytania łączy w sobie debatę ogólną (poprzez możliwość ustosunkowania się frakcji parlamentarnych do całości projektu

⁴⁵² W. Odrowąż-Sypniewski, *W sprawie celowości dokonania przez Prezydium Sejmu wykładni art. 45 regulaminu Sejmu*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu”, nr 2 (10), 2006, s. 45.

⁴⁵³ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r...op.cit., art. 48.

⁴⁵⁴ P. Chybalski, *Artykuł 48*, [w:] A. Szmyt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018, s. 321.

⁴⁵⁵ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r...op.cit., art. 47 ust. 1.

⁴⁵⁶ P. Chybalski, *Artykuł 47*, [w:] A. Szmyt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018, s. 318.

⁴⁵⁷ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r...op.cit., art. 47 ust. 2.

⁴⁵⁸ M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze*...op.cit., s. 54-55.

⁴⁵⁹ P. Chybalski, *Artykuł 47*...op.cit., s. 319.

w wersji zaprezentowanej przez komisję) oraz debatę szczegółową (przez możliwość wnoszenia poprawek)⁴⁶⁰.

W regulaminie Sejmu próżno szukać rozwiązań określających granice dopuszczalności materii poprawek wnoszonych podczas drugiego czytania. Punktem odniesienia jest tu materia poprawek komisyjnych, a więc muszą one odpowiadać przedmiotowi projektu, choć standardy dotyczące poprawek w drugim czytaniu zostały zastrzone. Zakłada się, że drugie czytanie jest późnym etapem prac ustawodawczych, więc zgłaszane poprawki, co do zasady, nie są poddawane tak wnikliwej analizie, jak te zgłaszane podczas prac komisji. Rezultatem mogą być częstsze wady (na przykład legislacyjne) poprawek zgłaszanych w toku drugiego czytania⁴⁶¹.

Wnioskodawca może wnosić poprawki do zgłoszonego przez siebie projektu do czasu zakończenia drugiego czytania⁴⁶². Nie może dojść do sytuacji, w której przez poprawkę dochodzi do przyłączenia do treści projektu ustawy materii, które dotychczas nie były regulowane⁴⁶³. Drugie czytanie to etap poświęcony konkretnym i szczegółowym rozwiązaniom legislacyjnym. Na tym etapie każdy poseł ma możliwość zgłoszenia poprawki do projektu, która uzyskuje niejako samodzielny byt proceduralny (gdyż musi być poddana pod głosowanie odrębnie). Poseł ma również możliwość wycofania zgłoszonej przez siebie poprawki⁴⁶⁴. Pod względem merytorycznym poprawki powinny zawierać konsekwencje, jakie wynikają z ich treści dla tekstu projektu ustawy. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego poprawka nie powinna stanowić projektu nowej regulacji prawnej. Powinna natomiast mieć związek bezpośredni z celem i przedmiotem projektu określonymi pierwotnie⁴⁶⁵. Rygorystyczne podejście do uchwalania poprawek w postępowaniu ustawodawczym ma pewne zalety. Przykładowo, przeciwdziałanie próbom wprowadzenia kontrowersyjnych przepisów, które wykraczają poza cel regulacji, bez przeprowadzenia debaty w parlamencie. Podejściu temu nie brak też wad, jak na przykład zmniejszenie sprawności procedowania w Sejmie, nadmierna koncentracja nad kontrolą procedury uchwalania przepisów, a nie na ich treści materialnej, bądź walka polityczna opozycji z większością parlamentarną⁴⁶⁶.

⁴⁶⁰ P. Chybalski, *Artykuł 44*, [w:] A. Szmyt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018, s. 298, 303.

⁴⁶¹ Tamże, s. 307.

⁴⁶² Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r...op.cit., art. 36 ust. 4.

⁴⁶³ T. Litwin, *Funkcje Sejmu*...op.cit., s. 132.

⁴⁶⁴ H. Zięba-Załucka, *Władza ustawodawcza, wykonawcza*...op.cit., s. 31.

⁴⁶⁵ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*...op.cit., s. 690-691.

⁴⁶⁶ T. Litwin, *Funkcje Sejmu*...op.cit., s. 147.

Również do czasu zakończenia drugiego czytania wnioskodawca może wycofać projekt ustawy w toku postępowania ustawodawczego w Sejmie⁴⁶⁷. Zatem projektu nie może wycofać podmiot, który w ogóle nie dysponuje prawem inicjatywy ustawodawczej. Nie może tego zrobić również podmiot, który wprowadzicie dysponuje prawem inicjatywy ustawodawczej, lecz nie przedłożył projektu, który chce wycofać⁴⁶⁸. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w sposób ogólny wskazuje na prawo wnioskodawcy do wnoszenia poprawek i wycofania projektu. Dokonując interpretacji nie powinno się więc różnicować uprawnień i statusu poszczególnych *rodzajów* wnioskodawców⁴⁶⁹.

Tak postawiona granica czasowa (do czasu zakończenia drugiego czytania) jest w pełni uzasadniona, gdyż po zakończeniu prac komisyjnych oraz zgłoszeniu poprawek w drugim czytaniu wnioskodawca dowiaduje się jaki kształt może przybrać ostatecznie *jego* projekt ustawy⁴⁷⁰. Łatwo wyobrazić sobie sytuację, w której wnioskodawca nie jest zadowolony z kształtu wniesionego przez siebie projektu ustawy po naniesieniu na niego poprawek w trakcie prac legislacyjnych w Sejmie. W ocenie wnioskodawcy projekt po poprawkach może nie spełniać pierwotnych założeń, jakie leżały u podstaw wystąpienia z nim. Zatem w intencji wnioskodawcy lepszym rozwiązaniem byłoby wycofanie projektu, przerywając tym samym postępowanie ustawodawcze, niż doprowadzenie do uchwalenia ustawy odzwierciedlającej w istocie cele inne od tych pierwotnie zakładanych⁴⁷¹. Prawo do wycofania projektu ustawy wprowadzono w odpowiedzi na *praktykę topienia* projektów ustaw w komisjach sejmowych⁴⁷².

Prawo do wycofania projektu ma także wnioskodawca obywatelskiego projektu ustawy, czyli przedstawiciel komitetu inicjatywy⁴⁷³⁴⁷⁴, gdyż z technicznego punktu widzenia niemożliwe jest wycofanie poparcia dla projektu przez tę samą grupę *stu tysięcy* obywateli⁴⁷⁵ (tym bardziej, że zgodnie z ustawą wycofanie poparcia udzielonego projektowi jest

⁴⁶⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r...op.cit., art. 119 ust. 4.

⁴⁶⁸ E. Gierach, *Artykuł 36*...op.cit., s. 235.

⁴⁶⁹ P. Czarny, *Opinia prawna w sprawie dopuszczalności i trybu wycofania projektu ustawy złożonego w Sejmie na podstawie art. 118 ust. 2 Konstytucji RP*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu”, nr 3 (39), 2013, s. 63.

⁴⁷⁰ L. Garlicki, *Sejm i Senat artykuł 119*...op.cit., s. 11.

⁴⁷¹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*...op.cit., s. 693.

⁴⁷² R. Balicki, *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej*...op.cit., s. 72.

⁴⁷³ A. Szymt, *W sprawie uprawnień przedstawiciela komitetu inicjatywy ustawodawczej obywateli*, „Przegląd Sejmowy”, nr 1 (96), 2010, s. 243.

⁴⁷⁴ Tożsame stanowisko por. L. Garlicki, *Teza 10 do art. 119* [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. II, L. Garlicki (red.), Warszawa 2001; P. Winczorek, *Uwaga do art. 119* [w:] Komentarz do Konstytucji RP, Warszawa 2000; S. Grabowska, *Modele regulacji ludowej inicjatywy ustawodawczej*, „Studia Prawnicze” 2007, nr 1, s. 25, A. Szymt, *Uprawnienia przedstawiciela komitetu inicjatywy ustawodawczej obywateli*, [w:] W. Odrowąż-Sypniewski (red.), *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. I, Warszawa 2010, s. 243, P. Kędziora, *Podmioty, którym przysługuje inicjatywa*...op.cit., s. 151.

⁴⁷⁵ P. Czarny, *Opinia prawna w sprawie dopuszczalności*...op.cit., s. 65.

nieskuteczne⁴⁷⁶). W literaturze przedmiotu znajdujemy również przeciwstawny pogląd stwierdzający, że nie należy przyznać jednostce prawa do dysponowania projektem ustawy popartym przez co najmniej *sto tysięcy* obywateli. Jest to argumentowane ogromnym wysiłkiem społecznym włożonym w przygotowanie projektu i jego złożenie na ręce Marszałka Sejmu, który zniweczyć mogłaby jedna osoba – pełnomocnik komitetu – wycofując projekt ustawy. Nie jest możliwe więc wycofanie projektu, który został złożony w ramach obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej⁴⁷⁷.

W literaturze przedmiotu nie brak też głosów, że wycofanie przez wnioskodawcę projektu inicjatywy ludowej jest niedopuszczalne z uwagi na brak statusu prawnego wnioskodawcy zarówno w przypadku samego komitetu inicjatywy, jak i jego przedstawiciela⁴⁷⁸. Choć artykuł 119 ust. 4 Konstytucji RP stanowi, że każdy wnioskodawca może wycofać swój projekt ustawy, to w praktyce projektu inicjatywy ludowej wycofać się nie da. Ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli stanowi bowiem, że wycofanie poparcia, którego udzielonego projektowi ustawy jest nieskuteczne. Komitet inicjatywy ustawodawczej nie może podjąć decyzji o wycofaniu projektu obywatelskiego, gdyż jest on uprawniony do realizacji ustawowo określonego zakresu czynności (takich jak przygotowanie projektu ustawy, jego rozpowszechnienie, kampania promocyjna, organizacja zbierania podpisów). Skoro komitet nie posiada uprawnień do wycofania projektu obywatelskiego, to pełnomocnik, działający w imieniu i na rzecz komitetu również jest pozbawiony takiej możliwości. Argumentem przemawiającym za takim rozwiązaniem jest zebrane sto tysięcy podpisów obywateli popierających projekt (aby mógł być wniesiony), których nie można w ten sposób deprecjonować⁴⁷⁹. W trakcie prac nad ustawą o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, Senat proponował wniesienie poprawki, która umożliwiłaby pełnomocnikowi komitetu wycofanie projektu, jeśli znacząco odbiegałby on od swej pierwotnej wersji. Proponowaną przez Senat poprawkę do ustawy odrzucił jednak Sejm⁴⁸⁰. Warto zauważyć, że w przypadku inicjatyw ustawodawczych Senatu, zarówno wnoszenie autopoprawek, jak i wycofanie projektu musi być dokonane w formie

⁴⁷⁶ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy...op.cit., art. 9 ust. 3.

⁴⁷⁷ P. Uziębło, *Ustawa z 1999 roku o wykonywaniu inicjatywy...*op.cit., s. 64-65.

⁴⁷⁸ Twierdzą tak m. in. K. Skotnicki, *Formy demokracji bezpośredniej*, [w:] D. Górecki (red.), *Polskie Prawo Konstytucyjne*, Warszawa 2015, s. 115; P. Uziębło, *Ustawa z 1999 roku o wykonywaniu inicjatywy...*op.cit., s. 65, , M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze...*op.cit., s. 22.

⁴⁷⁹ M. Borski, *Inicjatywa ludowa...*op.cit., s. 276.

⁴⁸⁰ A. Rytel-Warzocha, P. Uziębło, M. Hoffmann, *Obywatele decydują. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako narzędzie kształtowania postaw obywatelskich*, Łódź 2012, s. 58.

tożsamej, w jakiej projekt wniesiono. Tak więc wnoszenie autopoprawek przez Senat (jako wnioskodawcy) lub wycofanie projektu wymaga formy uchwały Senatu⁴⁸¹.

3.2.3. Etap trzeciego czytania

Trzecie czytanie może odbyć się niezwłocznie, pod warunkiem że w drugim czytaniu projekt ustawy nie został skierowany ponownie do komisji. Podczas trzeciego czytania przedstawia się sprawozdanie dodatkowe komisji oraz przeprowadza głosowanie⁴⁸². Pierwszą czynnością przeprowadzaną podczas trzeciego czytania jest wystąpienie posła sprawozdawcy, które obejmuje przedstawienie dodatkowego sprawozdania lub prezentacja poprawek i wniosków (jeśli pomimo zgłoszenia przez Sejm w drugim czytaniu poprawek lub wniosków, nie skierowano projektu do komisji). Wystąpienie posła sprawozdawcy podczas trzeciego czytania nie zawsze będzie więc konieczne. W sytuacji, gdy w drugim czytaniu nie zgłoszono żadnej poprawki, ani wniosku, trzecie czytanie obejmuje wyłącznie głosowania. Ugruntowana i powszechna praktyka sejmowa odbiega od powyższych ustaleń. Zazwyczaj wystąpienia posła sprawozdawcy, których celem jest przedstawienie dodatkowego sprawozdania, urastają do rangi ceremonii⁴⁸³.

Trzecie czytanie to etap prac bez debaty, którego celem jest głosowanie. Na tym etapie nie ma już możliwości zgłaszania dalszych poprawek lub ponawiania poprawek zgłoszonych wcześniej. Głosowanie jest właściwym momentem uchwalania ustawy⁴⁸⁴. W pierwszej kolejności głosuje się wniosek o odrzucenie projektu ustawy w całości, jeśli takowy został przedstawiony. Jeśli Sejm nie odrzuci projektu, w następnej kolejności głosuje się poprawki do poszczególnych artykułów. W przypadku poprawek, głosowanie rozpoczyna się od tych poprawek, których odrzucenie lub przyjęcie rozstrzyga o innych poprawkach. Na końcu pod głosowanie poddawany jest projekt w całości, w brzmieniu zaproponowanym przez komisję, wraz ze zmianami wynikającymi z przegłosowanych poprawek. Jednakże Marszałek Sejmu może odroczyć głosowanie nad całością projektu do czasu zbadania, czy między poszczególnymi przepisami nie zachodzą pewne sprzeczności⁴⁸⁵.

Zgodnie z artykułem 120 Konstytucji *Sejm uchwała ustawy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że Konstytucja*

⁴⁸¹ T. Litwin, *Funkcje Sejmu i Senatu...*op.cit., s. 142.

⁴⁸² Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r...op.cit., art. 48-49.

⁴⁸³ P. Chybalski, *Artykuł 49*, [w:] A. Szmyt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018, s. 323-324.

⁴⁸⁴ H. Zięba-Załucka, *Władza ustawodawcza, wykonawcza...*op.cit., s. 31.

⁴⁸⁵ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*op.cit., s. 688.

przewiduje inną większość⁴⁸⁶. Zwykła większość oznacza, że za przyjęciem określonego aktu prawnego opowiedziało się więcej parlamentarzystów niż przeciw jego przyjęciu. Liczba głosów wstrzymujących się nie ma tu żadnego znaczenia⁴⁸⁷. W przypadku projektu zmiany Konstytucji lub wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej wymagana jest większość co najmniej 2/3 głosów (tak zwana większość kwalifikowana) w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów⁴⁸⁸ (tak zwane kworum lub *quorum*). Pod pojęciem kworum rozumie się najmniejszą liczbę członków parlamentu (posłów lub senatorów, którzy powinni być obecni podczas obrad danej izby) niezbędną, by podejmowane przez nich decyzje były ważne^{489,490}.

Marszałek Sejmu przesyła tekst uchwalonej ustawy, potwierdzony swoim podpisem, niezwłocznie Prezydentowi oraz Marszałkowi Senatu⁴⁹¹. Czynność ta ma typowo techniczny charakter, gdyż nie wiąże się bezpośrednio z merytoryczną pracą nad ustawą. Marszałek Sejmu jest zobowiązany do podpisania ustawy w takim kształcie, w jakim została ona przyjęta przez Sejm. Jego podpis stanowi urzędowe stwierdzenie tego, co podjął Sejm i ma znaczenie jedynie dla innych organów państwa⁴⁹². Inne organy państwowe (poza parlamentem) są wykluczone ze stanowienia ustaw, co stanowi rozwiązanie typowe dla współczesnego świata. Organy te mogą jednak stanowić akty prawne o mocy ustawy pod warunkiem, że umocowanie takie znalazło się w przepisach konstytucyjnych⁴⁹³.

Jednak w ostatnich latach duża aktywność parlamentarna obserwowana jest w zakresie uchwalania projektów ustaw wnoszonych przede wszystkim przez Radę Ministrów. Takie działanie spotyka się z krytyką, gdyż uchwała się nadmiar aktów prawnych, które teoretycznie cechują się wysoką rangą. Ich ogromna liczba powoduje, że społeczeństwo traci orientację, a z czasem przestaje się przejmować obowiązującym stanem prawnym. Zjawisko to określa się również mianem *przesadnego paragrafciarstwa* jako sztuki uprawianej dla samej siebie, pozbawionej głębszej analizy kontekstu społeczno-politycznego wprowadzanego rozwiązania⁴⁹⁴. Uważa się, że wielka liczba projektów ustaw jest przyczyną ich

⁴⁸⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r...op.cit., art. 120.

⁴⁸⁷ T. Litwin, *Funkcje Sejmu i Senatu*...op.cit., s. 141.

⁴⁸⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r...op.cit., art. 90 ust. 2; art. 235 ust. 4.

⁴⁸⁹ Z. Tabor, *Procedura ustawodawcza*, [w:] J. Nowacki, Z. Tobor (red.), *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 2002, s. 144.

⁴⁹⁰ T. Litwin, *Funkcje Sejmu i Senatu*...op.cit., s. 141.

⁴⁹¹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r...op.cit., art. 52 ust. 1.

⁴⁹² P. Chybalski, *Artykuł 52*, [w:] A. Szmyt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018, s. 340-341.

⁴⁹³ L. Garlicki, *Sejm i Senat artykuł 118*...op.cit., s. 5.

⁴⁹⁴ A. Ławniczak, *Sejm i Senat*...op.cit., s. 311.

powierzchnowego oglądu zarówno pod kątem merytorycznym, jak i jurydycznym⁴⁹⁵. Janusz Kochanowski – Rzecznik Praw Obywatelskich (2006-2010) pisze: *nie ulega wątpliwości, że w ostatnich kilkunastu latach mamy w Polsce do czynienia z olbrzymim wzrostem liczby nowych regulacji prawnych, który wymyka się racjonalnemu uzasadnieniu. Nadmiar i płynność uchwalanego prawa jest tak duża, że bez pomocy systemów komputerowych nie dałoby się nad nim zapanować (...). Nadmierna ilość prawa jakkolwiek zła z samej swojej istoty, z uwagi na brak czasu do jego należytego przygotowania, prowadzi oczywiście do stanowienia prawa wadliwego zarówno pod względem merytorycznym, jak i techniczno-legislacyjnym*⁴⁹⁶.

Jednocześnie przy ogromnym *przepracowaniu* parlamentu posłowie są absorbowani problemami o charakterze politycznym (jak rozgrywki między rządem a opozycją), nie natomiast wysoką jakością stanowionego prawa, jego spójnością z całym systemem prawnym, czy też zgodnością ustaw z konstytucją⁴⁹⁷. *Liczba uchwalonych ustaw w ciągu ostatnich kilkunastu lat gwałtownie wzrosła, co wywołuje skutek w postaci zmniejszenia poszanowania dla niemożliwego do ogarnięcia przez obywatela lawinowo narastającego prawa, często obciążonego wewnętrznymi sprzecznościami*⁴⁹⁸.

Obywatelska inicjatywa ustawodawcza została zaakceptowana przez szerokie kręgi społeczne, czemu dowodzić ma znaczna liczba powstałych komitetów. Podkreśla się jednak destrukcyjną rolę środowiska politycznego, gdyż zdaniem Piotra Uziębło większość projektów obywatelskich dosłownie *utyka w komisjach sejmowych na całe lata*⁴⁹⁹. Za największy problem chcących skorzystać z inicjatywy ustawodawczej obywateli uznaje się zebranie stu tysięcy podpisów w wymaganym przez ustawę czasie. Okres trzech miesięcy od przyjęcia przez Marszałka Sejmu zawiadomienia o utworzeniu komitetu oraz wydania postanowienia w tej sprawie okazuje zbyt krótki dla osób nieposiadających rozległej siatki wolontariuszy lub ochotników⁵⁰⁰. Dyskusyjne wydaje się ograniczenie czasowe zebrania dziewięćdziesięciu dziewięciu tysięcy podpisów w porównaniu do *de facto* niekończącego się terminu na zebranie pierwszego jednego tysiąca podpisów. Nastręcza to spore trudności, gdyż

⁴⁹⁵ J. Wawrzyniak, *Kilka uwag na temat inicjatywy...*op.cit., s. 315.

⁴⁹⁶ J. Kochanowski, *Jak powinno być tworzone prawo w Polsce? Reforma procesu stanowienia prawa – Rada Stanu*, s. 5, <https://www.rpo.gov.pl/pliki/12087762480.pdf> [dostęp: 15.09.2019 r.].

⁴⁹⁷ J. Wawrzyniak, *Kilka uwag na temat inicjatywy...*op.cit., s. 313.

⁴⁹⁸ A. Ławniczak, *Sejm i Senat...*op.cit., s. 313.

⁴⁹⁹ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce...*op.cit., s. 238-239.

⁵⁰⁰ M. Borkowski, B. Przywora, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza ...*op.cit., s. 21.

Por. M. Borski, *Inicjatywa ludowa jako instytucja...*op.cit., s. 279.

okresu trzech miesięcy nie można przedłużać, natomiast Polacy nie są zbyt chętni do przejawiania aktywności publicznej⁵⁰¹.

W praktyce okazuje się, że nie sam fakt zebrania odpowiedniej liczby stu tysięcy podpisów stanowi problem, lecz osiągnięcie tego w wyznaczonym czasie trzech miesięcy. Dotyczy to szczególnie grup obywateli, którzy założyli komitet inicjatywy ustawodawczej, a nie posiadają rozległej sieci wolontariuszy (ochotników). Zwraca się również uwagę na wprowadzenie zmian w wykazach osób popierających inicjatywę, poprzez ograniczenie ilości danych osobowych, jakie należy podać. Obowiązek podawania adresu zamieszkania często jest elementem zniechęcającym znane osoby do udzielenia poparcia danej inicjatywy, ponieważ wykaz jest później podawany do publicznej wiadomości⁵⁰². Dla komitetów, którym udało się zebrać minimalną liczbę podpisów największy problem stanowi zasada dyskontynuacji (która powinna zostać całkowicie wyłączona w przypadku projektów obywatelskich, a została ograniczona do Sejmu następnej kadencji). W praktyce oznacza to, że projekty złożone w danej kadencji, które nie zostały w niej rozpatrzone, a także nie rozważone w kolejnej kadencji Sejmu, ostatecznie przepadają i prace nad nimi zostają zakończone⁵⁰³.

Konstytucja RP nie odnosi się do kwestii czasu, jaki upływa od wpłynięcia projektu do łaski marszałkowskiej do poddania go pierwszemu czytaniu. W takim stanie rzeczy niektóre teksty trafiają do słynnej „zamrażarki”, podczas gdy inne traktowane są jak najbardziej priorytetowo⁵⁰⁴. Ustalanie ewentualnych terminów zależy od samego Sejmu i może być dokonywane bądź w regulaminie (czego jednak nie uczyniono), bądź przez indywidualne decyzje Marszałka Sejmu i innych organów kierowniczych izby (...). Zapewnia to pracom parlamentarnym znaczną elastyczność i pozwala na dostosowywanie tempa rozpatrywania projektu do jego wagi merytorycznej i znaczenia politycznego. Dzięki temu mogła powstać praktyka „topienia” projektów ustaw w komisjach sejmowych⁵⁰⁵.

Nieliczne inicjatywy obywatelskie spotykają się zazwyczaj w Sejmie z dość lekceważącym traktowaniem, jeśli bowiem są zgodne z dominującymi w obrębie klasy politycznej poglądami, to są odbierane jako zbędne czy też przedwczesne wybieganie przed szereg, natomiast wówczas gdy odbiegają od przekonań oficjalnych reprezentantów Narodu, to spogląda się na nie jako na szkodliwe koncepty ulegającej złym podszeptom mniejszości,

⁵⁰¹ M. Jabłoński, *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 658-659.

⁵⁰² M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze w Polsce...*op.cit., s. 72.

⁵⁰³ M. Borkowski, B. Przywora, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza...*op.cit., s. 21.

⁵⁰⁴ A. Ławniczak, *Sejm i Senat...*op.cit., s. 313.

⁵⁰⁵ L. Garlicki, *Sejm i Senat artykuł 119...*op.cit., s. 12.

próbującej zakłócić przebiegający swoim rutynowym torem sprawdzony proces zaspokajania potrzeb ogółu. Jego dyferencjacja nastąpiłaby wtedy, gdyby wprowadzić prawne kwoty procentowe ograniczające udział rządowych propozycji w ogólnej puli wniosków ustawodawczych. Zapewne jednak propozycja tego rodzaju nie ma większych szans na realizację w aktualnie obowiązującym konstytucyjnym modelu władzy państwowej⁵⁰⁶.

Z przeprowadzonej przez Marcina Rachwałę analizy funkcjonowania obywatelskiej inicjatywy obywatelskiej w Polsce w latach 2001-2005 nasuwa się jeden podstawowy wniosek – z rozwiązania takiego korzystały głównie osoby, które wcześniej były zaangażowane w życie publiczne. Cytując za autorem *w większości przypadków przeciętny obywatel pozostał biernym podmiotem w procedurze zmierzającej do złożenia projektu ustawy. Zdecydowana większość komitetów powstała na bazie wcześniej istniejących organizacji społeczno-politycznych, natomiast rola wyborców zwykle sprowadzała się tylko do złożenia podpisu pod obywatelską inicjatywą. Pozytywnie ocenia się obecnie obowiązujące prawo, które daje suwerenowi możliwość złożenia projektu ustawy niezależnie od woli polityków. Niemniej jednak obywatele, którzy nie są zaangażowani w działalność partii politycznych lub innych zorganizowanych podmiotów, niezmiernie rzadko decydują się na korzystanie z tego rozwiązania. Zatem do lepszego funkcjonowania tej formy demokracji bezpośredniej w Polsce niezbędne są zmiany w świadomości społecznej, które następują dużo wolniej niż zmiany prawa⁵⁰⁷.*

3.3. Podsumowanie

Prawodawca przy stanowieniu materialnej treści przepisów prawa posiada jedynie względną swobodę, ponieważ musi się stosować do proceduralnych aspektów demokratycznego państwa prawa. Dobre procedury prawodawcze umożliwią tworzenie dobrego prawa, a więc takiego które jest spójne, przejrzyste, skuteczne, efektywne i cieszy się aprobowaną aksjologią. Najważniejsze w procesie tworzenia prawa jest postępowanie zgodnie z zasadą legalizmu i zasadą prawidłowej legislacji, będące standardami chroniącymi prawa jednostki. Procedura prawodawcza powinna być zbudowana w sposób gwarantujący spójność porządku prawnego (zarówno od strony aksjologicznej, jak i formalnej) oraz sprawiedliwa poprzez zapewnienie pełnej legitymizacji decyzji prawotwórczych.

⁵⁰⁶ A. Ławniczak, *Sejm i Senat...*op.cit., s. 313.

⁵⁰⁷ M. Rachwał, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza...*op.cit., s. 136.

Artykuł 118 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wśród podmiotów mogących zainicjować proces ustawodawczy wskazuje grupę co najmniej stu tysięcy obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Zatem możliwość wyrażenia poparcia dla projektu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej posiadają obywatele mający pełne prawa wyborcze. Są to osoby pełnoletnie, wobec których nie orzeczono wyrokiem sądu pozbawienia praw publicznych lub praw wyborczych, bądź ubezwłasnowolnienia. W celu wniesienia projektu należy przedstawić konkretną treść ustawy (rodzaj sformułowany) a skutkiem prawnym realizacji tego uprawnienia jest wszczęcie postępowania ustawodawczego w Sejmie.

Poprzez obywatelską inicjatywę ustawodawczą obywatele mają możliwość realizacji zasady suwerenności ludu. Zakres przedmiotowy projektu ustawy jest co do zasady nieograniczony. Jedyne ograniczenia to sprawy, którym Konstytucja RP nadaje wyłączną właściwość innych podmiotów na przykład zmiana ustawy zasadniczej lub zaciąganie długu publicznego.

Wszelkie czynności związane z przygotowaniem projektu ustawy, kampanią promocyjną, zbieraniem podpisów poparcia oraz czuwaniem nad przebiegiem procesu ustawodawczego pełni komitet inicjatywy lub jego pełnomocnik. Projekt wnoszony jest do Marszałka Sejmu wraz z zawiadomieniem o utworzeniu komitetu. Następnie w terminie czternastu dni Marszałek postanawia o przyjęciu zawiadomienia, wezwaniu pełnomocnika do usunięcia braków formalnych lub odmawia przyjęcia zawiadomienia (od czego służy zaskarżenie do Sądu Najwyższego). Od dnia złożenia zawiadomienia o utworzeniu komitetu rozpoczyna się kampanię promocyjną oraz zbieranie stu tysięcy podpisów poparcia, na co ustawa przewiduje trzymiesięczny termin. Państwowa Komisja Wyborcza podejmuje czynności sprawdzające liczbę prawidłowo złożonych podpisów jedynie w przypadku uprzedniego zwrócenia się Marszałka Sejmu, który nabrał uzasadnionych wątpliwości, że liczba podpisów jest mniejsza niż wymagane sto tysięcy.

Po wydaniu przez Marszałka Sejmu postanowienia o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej i zebraniu odpowiedniej liczby podpisów projekt jest kierowany do pierwszego czytania. Ustawa zasadnicza wskazuje na konieczność rozpatrzenia projektu ustawy sekwencyjnie w trzech czytaniach i dla projektów obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej nie przewiduje odstępstw od tej zasady. Pierwsze czytanie przeprowadza się na posiedzeniu Sejmu w terminie trzech miesięcy od wniesienia projektu do łaski marszałkowskiej, jednak brak jest wskazania w jakim terminie należy zakończyć proces ustawodawczy w niższej izbie.

Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze są wyłączone z zasady dyskontynuacji prac parlamentu, zatem w sytuacji zakończenia kadencji postępowanie ustawodawcze jest kontynuowane, przy czym pierwsze czytanie przeprowadzane jest w terminie sześciu miesięcy od pierwszego posiedzenia Sejmu kolejnej kadencji. Warto wskazać na uprzywilejowanie obywatelskich projektów ustaw względem pozostałych wnioskodawców, którzy są objęci zasadą dyskontynuacji. Niemniej jednak zaletą tego rozwiązania jest jednocześnie jego wada, ponieważ w praktyce bardzo często inicjatywy ludowe utykają w komisjach sejmowych na kilka lat. Prace nad projektem ustawy mogą trwać przez całą kadencję następującą bezpośrednio po tej, w której wniesiono projekt. W przypadku niezakończenia prac w kolejnej kadencji Sejmu obywatelski projekt ustawy przepada, nie mówiąc już o dezaktualizacji zawartych w nim propozycji.

Każdy wnioskodawca może wycofać swój projekt do czasu zakończenia drugiego czytania. W literaturze przedmiotu stanowiska na ten temat są podzielone, ponieważ z jednej strony wskazuje się na równouprawnienie wnioskodawców, a z drugiej strony na niemożliwość wycofania poparcia dla obywatelskiego projektu ustawy. W trakcie trwania od trzeciej do ósmej kadencji Sejmu RP wycofano jedynie trzy projekty obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej (projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, druk sejmowy nr 2000 – szósta kadencja, druk nr 25 – siódma kadencja; projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt, druk sejmowy nr 2349 – siódma kadencja, druk nr 26 – ósma kadencja; obywatelski projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, druk sejmowy nr 550 – ósma kadencja). Praktyka wskazuje więc na możliwość wycofania projektu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, ponieważ trzykrotnie wnioskodawca skorzystał z takiego rozwiązania.

Etapem końcowym prac Sejmu jest głosowanie nad ostateczną wersją projektu ustawy. Co do zasady ustawy uchwalane są zwykłą większością głosów w obecności minimum połowy ustawowej liczby posłów. Uchwaloną ustawę Marszałek Sejmu podpisuje i przesyła do dalszych prac Marszałkowi Senatu oraz Prezydentowi RP. Sam fakt wniesienia projektu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej nie świadczy o jego przyjęciu w formie ustawy i wprowadzeniu do obrotu prawnego. Niemniej jednak poprzez inicjatywę ludową obywatele mogą zwrócić uwagę na dany problem społeczny, który być może w przyszłości zostanie ponownie poddany pod obrady obu izb parlamentu z inicjatywy innego wnioskodawcy.

4. Kontynuacja postępowania ustawodawczego

Dwuizbowy system parlamentarny to system polityczny, w którym parlament złożony jest z dwóch odrębnych zgromadzeń ustawodawczych⁵⁰⁸. W literaturze przedmiotu można przeczytać o utożsamianiu Senatu z *izbą refleksji*, bądź *sitem ustawodawczym*, zapewniającym możliwość *racjonalnej weryfikacji* rozstrzygnięć ustawodawczych podjętych przez Sejm. Jest to więc instytucja, która przyczynia się do optymalizacji treści uchwalanych ustaw⁵⁰⁹. Celem wprowadzenia lub utrzymania drugiej izby parlamentu jest dopełnienie zasady podziału władzy poprzez stworzenie wewnętrznego hamulca, aby ograniczyć tendencje do dominowania legislatury⁵¹⁰.

Przebieg procesu ustawodawczego w Polsce jest typowy dla współczesnych parlamentów, które są ukształtowane na zasadzie bikameralizmu nierównoprawnego (asymetrycznego). Wynika to z dominującej pozycji pierwszej izby (Sejmu) i pozwala na odrzucenie propozycji drugiej izby (Senatu). Piotr Uziębło pisze, że takie rozwiązanie *zabezpiecza przed paraliżem prac parlamentarnych*⁵¹¹. Krzysztof Skotnicki twierdzi jednak, że *nie ulega wątpliwości, że Senat służy do poprawiania prawa, ustaw, które – lepsze czy gorsze – uchwalane są w Sejmie. Istniejący model to konstrukcja, w której Senat ma koncentrować się na szlifowaniu, doskonaleniu rozwiązań, które są przyjęte w Sejmie, nie zaś na dokonywaniu w tym momencie jakichś zasadniczych rewolucji. Czego byśmy nie powiedzieli, trzydzieści dni, które są wyznaczone dla Senatu na rozpatrzenie ustawy w procesie ustawodawczym, a w niektórych wypadkach przecież nawet mniej, to jest naprawdę mało czasu i za dużo możliwości na dokonywanie korekt już nie ma*⁵¹².

Druga izba parlamentu ma konstytucyjnie zagwarantowane prawo wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą. Jednak z uwagi na swój kolegialny charakter ma odrębną procedurę zgłaszania projektu ustawy. Podczas pierwszego czytania przedstawia się projekt ustawy przedstawiciela wnioskodawcy oraz przeprowadza dyskusję, podczas której można zgłaszać wnioski. Kolejne czytania odbywają się na posiedzeniu Senatu. Podczas drugiego

⁵⁰⁸ P. Peeters, A. Alen, *Władza ustawodawcza*, „Przegląd Sejmowy”, nr 3, 1993, s. 71.

⁵⁰⁹ J. Kuciński, *Konstytucyjny ustrój państwowy...*op.cit., s. 162.

⁵¹⁰ P. Sarnecki, *Czy w Polsce istnieje konstytucyjna zasada dwuizbowości parlamentu?*, „Przegląd Sejmowy”, nr 2, 1993, s. 47.

⁵¹¹ P. Uziębło, *Zarys procesu ustawodawczego w Polsce*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Pochodzenie, tworzenie i efektywność prawa*, Warszawa 2014, s. 333.

⁵¹² K. Skotnicki, *Głos w dyskusji panelowej*, [w:] Senat w tradycji i praktyce ustrojowej Rzeczypospolitej. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Senat Rzeczypospolitej Polskiej we współpracy z Polskim Towarzystwem Historycznym i Polskim Towarzystwem Nauk Politycznych z okazji 90. rocznicy pierwszego posiedzenia Senatu II Rzeczypospolitej 11 grudnia 2012 roku, Warszawa 2013, s. 81.

czytania komisja przedstawia sprawozdanie o projekcie ustawy, a następnie przeprowadza się dyskusję z możliwością zgłaszania wniosków. Podczas trzeciego czytania komisja przedstawia dodatkowe sprawozdanie, jeśli projekt był do niej skierowany po drugim czytaniu. Trzecie czytanie kończy się głosowaniem o odrzuceniu projektu lub przyjęciu projektu w całości z uwzględnieniem zmian wynikających z przyjętych poprawek⁵¹³.

Postępowanie w sprawie wniesienia inicjatywy ustawodawczej kończy się przekazaniem podjętej uchwały przez Marszałka Senatu do Marszałka Sejmu. Senat rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach, przy czym wnioskodawca może wycofać swój projekt do czasu zakończenia drugiego czytania. Za wycofany uważa się również wniosek zainicjowany przez dziesięciu senatorów, jeżeli poparcia dla projektu udzieli mniej niż dziesięciu senatorów⁵¹⁴.

Jarosław Szymanek twierdzi, że *jeśli chodzi o drugą izbę parlamentu, to przede wszystkim należy powiedzieć, że jest ona prawdziwym ustrojowym paradoksem, a to dlatego, że po pierwsze, nazywamy ją drugą, choć patrząc na chronologię kształtowania się zgromadzeń parlamentarnych była ona tak naprawdę izbą pierwszą. Po drugie zaś dlatego, że nazywamy ją izbą wyższą, a przynajmniej jeszcze niektórzy ją tak nazywają, choć patrząc dzisiaj na tę izbę trudno jest mówić, że jest ona autentyczną izbą wyższą, gdyż w rzeczywistości, jeśli uwzględnimy jej siłę ustrojowo-prawną mierzoną przede wszystkim funkcjami i wykonywanymi przez tę izbę kompetencjami, to jest ona jak najbardziej niższą, zdecydowanie słabszą izbą parlamentu*⁵¹⁵.

Przedmiotem prac ustawodawczych Senatu mogą być tylko projekty ustaw, które uzyskały wcześniejszą akceptację Sejmu w postaci uchwalenia ich w charakterze ustawy. Nie można posługiwać się określeniami izby wyższej oraz izby niższej w obrębie władzy ustawodawczej, ponieważ zróżnicowanie tych organów wynika jedynie z innego zakresu kompetencji⁵¹⁶. Funkcja ustawodawcza Senatu powinna być nazywana funkcją partycypacji w stanowieniu prawa, gdyż jej istota sprowadza się do zajmowania stanowiska wobec ustaw uchwalonych przez Sejm. Ponadto Senat posiada kompetencje współkształtujące jego wpływ

⁵¹³ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r...op.cit., art. 82 ust. 1-6.

⁵¹⁴ Tamże, art. 83 ust. 1; art. 78 ust. 1-2.

⁵¹⁵ J. Szymanek, *Druga izba w systemach politycznych państw współczesnych*, [w:] Senat w tradycji i praktyce ustrojowej Rzeczypospolitej. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Senat Rzeczypospolitej Polskiej we współpracy z Polskim Towarzystwem Historycznym i Polskim Towarzystwem Nauk Politycznych z okazji 90. rocznicy pierwszego posiedzenia Senatu II Rzeczypospolitej 11 grudnia 2012 roku, Warszawa 2013, s. 62.

⁵¹⁶ M. Grzybowski, *Poprawki Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm w świetle Konstytucji RP z 1997 r. i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] M. Lipińska (red.), Stanowienie prawa – kompetencje Senatu w procesie legislacyjnym. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Ustawodawstwa i Praworządności pod patronatem Marszałka Senatu RP Longina Pastusiaka 22 października 2002, Warszawa 2002, s. 27.

na zmianę konstytucji, bądź przekazanie atrybutów władzy publicznej organowi lub organizacji międzynarodowej⁵¹⁷.

Po uchwaleniu ustawy przez Sejm, Marszałek Senatu kieruje przekazany mu projekt do właściwych komisji senackich. Przedstawiciel wnioskodawcy jest zobowiązany do uczestniczenia w posiedzeniach komisji⁵¹⁸. Następnie komisje (po rozpatrzeniu ustawy⁵¹⁹), w terminie nie dłuższym niż osiemnaście dni, przygotowują projekt uchwały Senatu w sprawie ustawy uchwalonej przez Sejm. W sprawozdaniu można zaproponować jedno z trzech rozwiązań, a więc: odrzucenie ustawy, wprowadzenie do tekstu ustawy poprawek lub przyjęcie ustawy bez poprawek. W przypadku, gdy żaden z wniosków poddanych pod głosowanie nie uzyskał większości głosów, w sprawozdaniu zamieszcza się wszystkie wnioski⁵²⁰. Uchwały komisji senackiej zapadają większością głosów w obecności minimum 1/3 jej członków⁵²¹.

Po zapoznaniu się ze stanowiskiem komisji, w Senacie odbywa się debata oraz głosowanie⁵²². Senatorowie w pierwszej kolejności głosują nad wnioskiem o odrzucenie ustawy, następnie nad jej przyjęciem bez poprawek, kolejno nad poprawkami do poszczególnych artykułów bądź ustępów (zgodnie z kolejnością przepisów ustawy), a na końcu nad przyjęciem ustawy w całości z uwzględnieniem poprawek (chyba że wszystkie zostały odrzucone, wówczas głosuje się nad przyjęciem ustawy bez poprawek jeśli wniosek taki został zgłoszony)⁵²³.

Senat w ciągu trzydziestu dni od przekazania przez Marszałka Sejmu ustawy przyjmuje ustawę bez zmian, uchwała poprawki lub odrzuca ustawę w całości. W przypadku, gdy Senat nie podejmie stosownej uchwały w terminie trzydziestu dni, ustawa uznawana jest za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm⁵²⁴ (instytucja tak zwanej milczącej zgody Senatu). Ograniczenie czasowe podjęcia przez Senat uchwały o wprowadzeniu poprawek lub odrzuceniu w całości ustawy uchwalonej już przez Sejm⁵²⁵ powoduje, że po przekroczeniu

⁵¹⁷ J. Ciapała, *Uwagi w sprawie udziału Senatu w stanowieniu ustaw*, [w:] A. Bisztyga, P. Zientarski (red.), *Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu RP*, Warszawa 2014, s. 96-97.

⁵¹⁸ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r...op.cit., art. 68 ust. 1; art. 79 ust. 1-3.

⁵¹⁹ Co ciekawe, druki senackie powinny być dostarczone członkom komisji nie później niż w dniu poprzedzającym posiedzenie komisji. Jest to bardzo krótki termin na zapoznanie się z dokumentami. Teoretycznie terminy posiedzeń komisji określa ona sama lub jej przewodniczący, lecz w praktyce na przygotowanie sprawozdania końcowego komisja ma tylko 18 dni. M Borski, R. Głajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze w Polsce*...op.cit., s. 121-122.

⁵²⁰ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r...op.cit., art. 68 ust. 2-2a.

⁵²¹ M Borski, R. Głajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze w Polsce*...op.cit., s. 122.

⁵²² J. Kuciński, *Konstytucyjny ustrój państwowy*...op.cit., s. 195.

⁵²³ M Borski, R. Głajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze w Polsce*...op.cit., s. 123.

⁵²⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r...op.cit., art. 121 ust. 1-2.

⁵²⁵ Por. M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze*...op.cit., s. 102-113.

wskazanego terminu ustawa zostaje przedstawiona Prezydentowi RP w brzmieniu uchwalonym przez pierwszą izbę. Nie ma wątpliwości, że wskazana regulacja prawna jednoznacznie osłabia Senat względem Sejmu. Ponadto regulacja ta może mieć wpływ na jakość prac w Senacie w sytuacji, gdy parlamentarzyści pracujący nad wprowadzeniem poprawek są w znacznym stopniu ograniczeni czasowo⁵²⁶.

Uchwała Senatu o przyjęciu ustawy bez zmian nie jest rozpatrywana przez Sejm⁵²⁷, zatem postępowanie w Sejmie w sprawie propozycji Senatu jest fakultatywne, gdyż w tym przypadku nie występuje w ogóle⁵²⁸. W przypadku gdy uchwała Senatu zawiera poprawki do ustawy uchwalonej przez Sejm lub jeśli wskazana poprawka odrzuca ustawę w całości, Marszałek Sejmu kieruje projekt do komisji, które go uprzednio rozpatrywały⁵²⁹. Marszałek Sejmu pozbawiony jest więc swobody decyzyjnej w zakresie określania komisji właściwych dla rozpatrzenia opinii Senatu. Za przyjęciem takiego rozwiązania przemawiają względy praktyczne, gdyż komisje, które rozpoznawały dany projekt ustawy są najlepiej zaznajomione z zawartą w nim problematyką. Tym samym łatwiej im będzie ocenić zasadność stanowiska Senatu⁵³⁰.

Postępowanie z uchwałą Senatu składa się z dwóch etapów: rozpatrzenia uchwały Senatu przez komisje sejmowe i w następnej kolejności rozpatrzenie sprawozdania komisji podczas posiedzenia plenarnego Sejmu⁵³¹. Po rozpatrzeniu uchwały Senatu komisje przedkładają Sejmowi sprawozdanie, w którym mogą być zawarte dwa wnioski. Pierwszy z nich to odrzucenie lub przyjęcie wszystkich lub niektórych poprawek, które zawarte są w uchwale Senatu. Komisje mogą również wysnuć wniosek o odrzuceniu lub przyjęciu uchwały Senatu o odrzuceniu ustawy w całości⁵³². Komisje są zobligowane do sporządzenia sprawozdania, w którym odnoszą się do stanowiska Senatu. Komisja ma również obowiązek wskazania czy pomiędzy zaproponowanymi poprawkami występuje jakiś związek. Wówczas może zaproponować łączne głosowanie określonych poprawek, żeby uniknąć niespójności w ostatecznym tekście przyszłej ustawy⁵³³.

Następnie Marszałek Sejmu poddaje pod głosowanie odrzucenie konkretnych poprawek, chyba że sprawozdanie komisji wskazuje na celowość głosowania łącznego nad

⁵²⁶ T. Litwin, *Funkcje Sejmu i Senatu...*op.cit., s. 156-157.

⁵²⁷ K. Wojtyczek, *Artykuł 54*, [w:] A. Szmyt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018, s. 346.

⁵²⁸ W. Brodziński, *Sejm i Senat*, [w:] D. Górecki (red.), *Polskie Prawo Konstytucyjne*, Warszawa 2015, s. 164.

⁵²⁹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r...op.cit., art. 54 ust. 1.

⁵³⁰ K. Wojtyczek, *Artykuł 54...*op.cit., s. 347.

⁵³¹ Tamże, s. 346.

⁵³² Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r...op.cit., art. 54 ust. 3.

⁵³³ K. Wojtyczek, *Artykuł 54...*op.cit., s. 348.

częścią, bądź całością poprawek zawartych w uchwale Senatu⁵³⁴. W literaturze przedmiotu odnaleźć można różne poglądy dotyczące łącznego rozpatrywania poprawek. Z jednej strony wskazuje się na argumenty legislacyjne (dla przykładu związek treściowy pomiędzy określonymi poprawkami), zaś z drugiej strony na pozalegisłacyjne – polityczne. Regulamin Sejmu nie reguluje natomiast sytuacji, w której komisja lub żaden inny podmiot nie zgłosił wniosku o odrzuceniu poprawki Senatu. Domniemuje się, że w takiej sytuacji przedmiotem głosowania jest odrzucenie poprawki⁵³⁵. Na wniosek Marszałka Sejmu istnieje możliwość rozpatrzenia przez Sejm poprawek zawartych w uchwale Senatu bez wcześniejszego skierowania uchwały do komisji⁵³⁶. Zatem rozpatrzenie uchwały Senatu przez właściwe komisje sejmowe nie jest obligatoryjne⁵³⁷. Proponuje się, aby w przypadku niektórych spornych kwestii posłowie i senatorowie wspólnie rozpatrywali proponowane zmiany w ustawie, jeszcze przed formalnym uchwaleniem przez Senat poprawek do tekstu ustawy uchwalonej uprzednio w Sejmie⁵³⁸.

Uchwałę Senatu o odrzuceniu ustawy lub uchwaleniu poprawki uważa się za przyjętą, jeśli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów, przy czym obecnych musi być co najmniej połowa ustawowej liczby posłów⁵³⁹ (w takim przypadku postępowanie ustawodawcze zostaje zamknięte, jeśli Senat oponował za odrzuceniem ustawy, bądź ustawa nabiera brzmienia wynikającego z poprawek Senatu i w takim kształcie zostaje przedstawiona głowie państwa)⁵⁴⁰. Jednakże Konstytucja RP nie mówi o żadnym terminie, w jakim Sejm powinien rozpatrzyć uchwałę Senatu. Nie wskazuje również skutków prawnych nierozpatrzenia przez Sejm stanowiska drugiej izby⁵⁴¹. Zatem konkretne propozycje Senatu dotyczące ustawy nie są dla Sejmu bezpośrednio wiążące, gdyż może ich nie przyjąć, jeśli przeciwko senackim propozycjom będzie większość posłów. Senat ma możliwość wywierania wpływu na ustawodawstwo, lecz będzie on skuteczny tylko wtedy, gdy Sejm podzieli jego stanowisko lub w głosowaniu nie będzie wymaganej większości⁵⁴².

⁵³⁴ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r...op.cit., art. 54 ust. 6.

⁵³⁵ K. Wojtyczek, *Artykuł 54*...op.cit., s. 348.

⁵³⁶ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r...op.cit., art. 54 ust. 8.

⁵³⁷ K. Wojtyczek, *Artykuł 54*...op.cit., s. 346.

⁵³⁸ S. Gebethner, *Rola Senatu RP jako drugiej Izby parlamentu w obliczu wyzwań XXI wieku*, [w:] M. Lipińska, R. Stawnicki (red.), *Senat w II i III Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z konferencji zorganizowanej pod patronatem Marszałka Senatu RP prof. Longina Pastusiaka w 80. rocznicę pierwszego posiedzenia Senatu w II RP 27 listopada 2002 r.*, Warszawa 2003, s. 58.

⁵³⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r...op.cit., art. 121 ust. 3.

⁵⁴⁰ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*...op.cit., s. 24.

⁵⁴¹ B. Szepietowska, *Proces ustawodawczy*...op.cit., s. 114.

⁵⁴² M. Masternak-Kubiak, J. Trzciniński, *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. – analiza kompetencji Sejmu*, „Przegląd Sejmowy”, nr 5(22), 1997, s. 49.

Senat uchwala ustawę zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów, chyba że przepisy Konstytucji przewidują inną większość⁵⁴³. Senat powinien wpływać na proces ustawodawczy przez zmniejszenie ryzyka uchwalania ustaw skonstruowanych przez Sejm nietrafnie, bądź przeforsowanych minimalną większością wymaganych głosów. Ponadto Senat powinien również usuwać błędy legislacyjne przez podejmowanie działań mających na celu udoskonalenie rozwiązań ustawowych przyjętych przez Sejm. Jednakże Senat posiada bardziej skromne, w porównaniu z Sejmem, uprawnienia w procesie ustawodawczym, co nie wpływa korzystnie na jakość prawa⁵⁴⁴. Wprawdzie w miejsce parlamentu jednoizbowego pojawił się dwuizbowy, lecz przyjęte rozwiązania zapewniają wyraźną przewagę Sejmu w procesie legislacyjnym, natomiast Senat otrzymał rolę strażnika dobrego prawa⁵⁴⁵.

4.1. Podpisanie ustawy przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

Na gruncie obecnie obowiązującej Konstytucji RP pewnym ograniczeniom uległy możliwości oddziaływania prezydenta na ustawodawstwo⁵⁴⁶. Marszałek Sejmu przedstawia Prezydentowi Rzeczypospolitej uchwaloną ustawę w celu jej podpisania. W terminie dwudziestu jeden dni od przedstawienia ustawy Prezydent ją podpisuje i zarządza ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁴⁷. Jest to tak zwana *promulgacja*, a więc stwierdzenie przez organ uprawniony konstytucyjnie, że ustawa o konkretnej treści została uchwalona przez parlament w sposób zgodny z konstytucją, a akt prawny nabiera mocy wiążącej⁵⁴⁸.

Prezydent ma możliwość zwrócenia się z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją, zanim ją podpisze. W przypadku uznania przez Trybunał Konstytucyjny ustawy za zgodną z Konstytucją, Prezydent nie może odmówić podpisania ustawy⁵⁴⁹. Prezydent RP odmawiając podpisania ustawy sprzeciwia się rozwiązaniom uznanym za niewłaściwe, nie może jednak narzucić swoich propozycji⁵⁵⁰. Jeśli Trybunał Konstytucyjny uznał ustawę za niezgodną z Konstytucją, wówczas Prezydent

⁵⁴³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r...op.cit., art. 124 w zw. z art. 120.

⁵⁴⁴ B. Opaliński, *Uwagi o potrzebie modyfikacji drugiej izby parlamentu we współczesnym polskim systemie ustrojowym*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego, nr 1, 2012, s. 81-83.

⁵⁴⁵ B. Banaszak, *Rola Senatu w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Sejmowy”, nr 5(40), 2000, s. 29.

⁵⁴⁶ J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989-1997)*, Warszawa 1999, s. 244.

⁵⁴⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r...op.cit., art. 122 ust. 1-2.

⁵⁴⁸ J. Kuciński, *Konstytucyjny urząd państwowy*...op.cit., s. 197.

⁵⁴⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r...op.cit., art. 122 ust. 3.

⁵⁵⁰ R. Balicki, *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*...op.cit., s. 84.

odmawia jej podpisania. W sytuacji, gdy tylko poszczególne przepisy ustawy zostały uznane za niekonstytucyjne, a Trybunał Konstytucyjny nie orzeknie, iż są one związane z całą ustawą w sposób nierozwalny, Prezydent zasięga opinii Marszałka Sejmu. Następnie Prezydent podpisuje ustawę, lecz z pominięciem przepisów, które zostały uznane za niezgodne z Konstytucją lub zwraca ustawę do Sejmu, aby ten usunął niezgodności⁵⁵¹. Podstawowym celem kontroli prewencyjnej jest niedopuszczenie do wejścia w życie przepisów niekonstytucyjnych. Kontrola prewencyjna ustaw w Polsce stosowana jest po zakończeniu prac w parlamencie, lecz przed podpisaniem ustawy przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i ogłoszeniu jej⁵⁵² w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁵³.

Za warunek konieczny uznawania normy za prawnie wiążącą uznaje się jej ogłoszenie. Zatem podstawowym warunkiem obowiązywania zarówno ustaw, rozporządzeń (jak również innych aktów prawnych) jest ich ogłoszenie⁵⁵⁴. Podstawą do wystąpienia przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z wnioskiem o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej muszą być uzasadnione wątpliwości dotyczące konstytucyjności ustawy. Podnoszone przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej we wniosku zarzuty mogą dotyczyć aspektów formalnych (na przykład: naruszenia trybu postępowania, czy też kompetencji do wydania aktu) lub materialnych (dotyczących treści ustawy)⁵⁵⁵. Kompetencja głowy państwa do kwestionowania ustaw w trybie wniosku do TK przed podpisaniem ustawy (jak również w odniesieniu do ustawy obowiązującej) stanowi najbardziej właściwą formę oddziaływania Prezydenta RP na ustawodawstwo⁵⁵⁶.

Poza wspomnianym uprawnieniem zwrócenia się z wnioskiem o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją, Prezydent może również umotywowanym wnioskiem przekazać ustawę do ponownego rozpatrzenia przez Sejm⁵⁵⁷ (tak zwane weto prezydenckie⁵⁵⁸)⁵⁵⁹. Prezydent może skorzystać jedynie z jednego z tych rozwiązań (nie można ich łączyć). W przypadku skorzystania przez Prezydenta z wniosku o ponowne rozpatrzenie ustawy lub

⁵⁵¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r...op.cit., art. 122 ust. 4.

⁵⁵² M. Mistygacz, *Prewencyjna kontrola konstytucyjności ustaw*, „Kontrola Państwowa”, nr 3, 2011, s. 336-337.

⁵⁵³ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, Dz. U. 2019, poz. 1461, art. 9 ust. 1.

⁵⁵⁴ S. Wronkowska, *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, „Przegląd Sejmowy”, nr 5(46), 2001, s. 10.

⁵⁵⁵ M. Mistygacz, *Prewencyjna kontrola...*op.cit., s. 338-340.

⁵⁵⁶ J. Ciapała, *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej...*op.cit., 1997, s. 50.

⁵⁵⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r...op.cit., art. 122 ust. 5.

⁵⁵⁸ W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP...*op.cit., s. 140.

⁵⁵⁹ Możliwość skorzystania z weta prezydenckiego jest wyłączona w przypadku ustawy budżetowej lub ustawy o przewidywaniu budżetowym. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*op.cit., s. 28.

wniosku o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją, wstrzymuje się bieg terminu dwudziestu jeden dni na podpisanie ustawy⁵⁶⁰.

W przypadku ponownego uchwalenia przez Sejm ustawy (wymaga się większości trzech piątych głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów), Prezydent jest zobowiązany w terminie siedmiu dni do podpisania ustawy i zarządzenia jej ogłoszenia⁵⁶¹. Weto prezydenckie jest więc jedynie wetem zawieszającym, gdyż nie dysponuje mocą ostateczności i ustawa, mimo nie uzyskania aprobaty głowy państwa, może uzyskać moc prawną⁵⁶². Zatem o losach weta prezydenckiego rozstrzyga wyłącznie Sejm (bez jakiegokolwiek udziału Senatu) i jego głos jest ostateczny. Jest to więc weto opóźniające proces legislacji, lecz nie ma charakteru absolutnego. Ponadto Prezydent RP nie ma możliwości zawetowania ustaw konstytucyjnych, jak również ustawy budżetowej^{563, 564}. Skuteczne wykorzystanie kompetencji polegającej na odmowie podpisania przez głowę państwa ustawy jest wątpliwe. W sytuacji gdy Prezydent RP dysponuje poparciem większości parlamentarnej, z którą zgodnie współdziałała kompetencja ta jest zbędna. Niemniej jednak gdy głowa państwa nie dysponuje poparciem większości parlamentarnej, odmowa podpisania ustawy wydłuża jedynie czas jej uchwalenia, jeśli taka będzie decyzja Sejmu⁵⁶⁵. Jednakże w przypadku, gdy weto prezydenckie cieszy się dużym poparciem społecznym, posłowie poddawani są dodatkowym naciskom politycznym, aby nie głosowali za oddaleniem weta. Presja społeczeństwa, aby w dalszych pracach legislacyjnych uwzględniono poglądy prezydenta sprawia, że na dalszy plan mogą zejść wąsko pojęte interesy partyjne. W sytuacji gdy opinia publiczna nie zgadza się z argumentami Prezydenta RP, decyzja Sejmu o ponownym rozpatrzeniu ustawy zyskuje dodatkową sankcję społeczną⁵⁶⁶.

Wykonywanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej prawa inicjatywy ustawodawczej zwalnia go z obowiązku kontrasygnaty przewidzianego dla pozostałych aktów urzędowych głowy państwa⁵⁶⁷. Wskazane powyżej uprawnienia Prezydenta RP wzajemnie się wykluczają, gdyż skorzystanie z weta ustawodawczego w danym postępowaniu wyłącza

⁵⁶⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r...op.cit., art. 122 ust. 6.

⁵⁶¹ Tamże, art. 122 ust. 5.

⁵⁶² J. Zalesny, *Partycypacja głowy państwa w ostatnich etapach procesu legislacyjnego*, Warszawa 1999, s. 19-20.

⁵⁶³ W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP*...op.cit., s. 140.

⁵⁶⁴ Wyczerpująco na temat weta prezydenckiego pisze R. Balicki, *Weto prezydenckie jako element postępowania legislacyjnego*, „Przegląd Sejmowy”, nr 3(32), 1999, s. 42-53.

⁵⁶⁵ J. Ciapała, *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*...op.cit., s. 50.

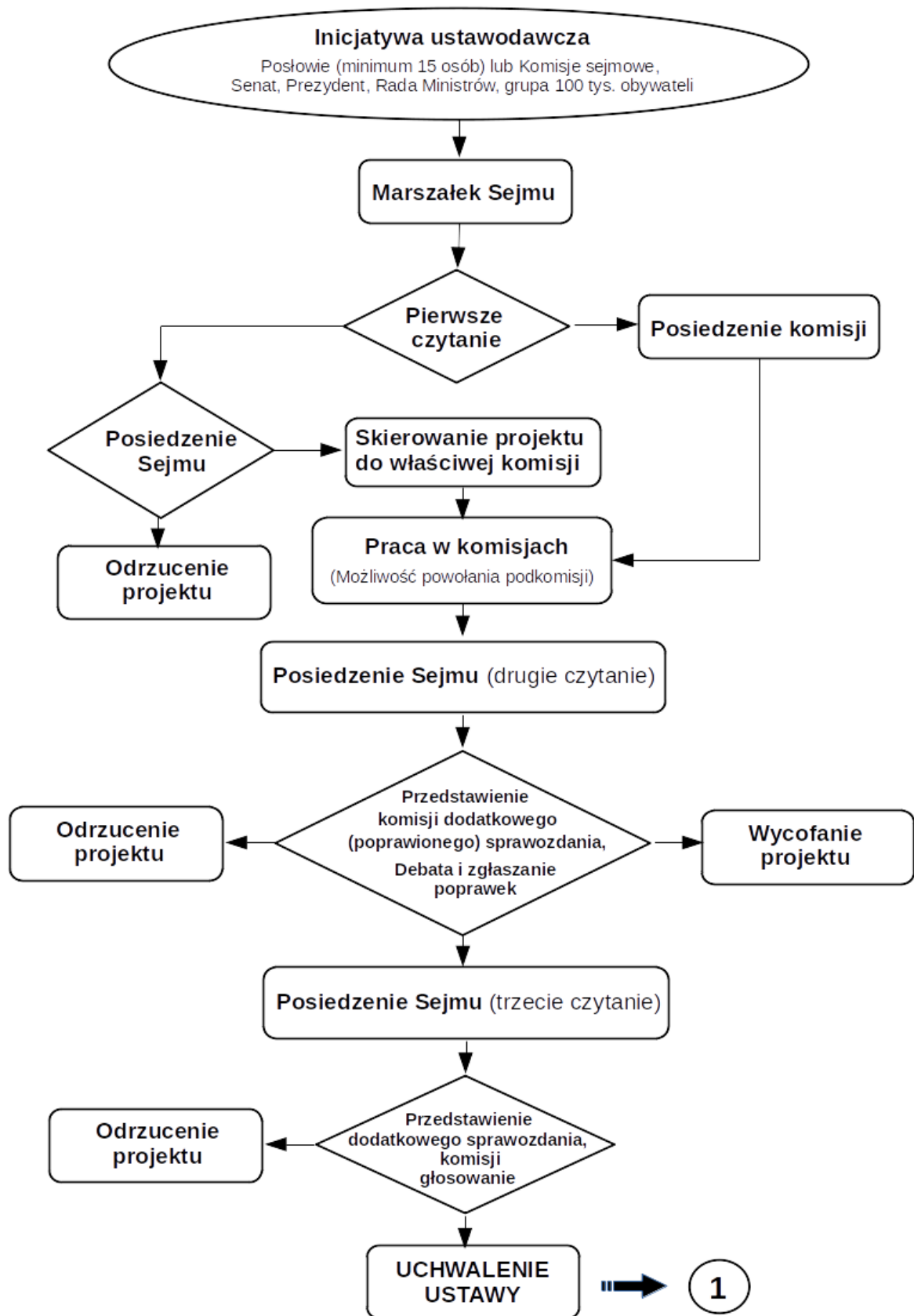
⁵⁶⁶ A. Stawarz-Wałat, *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej*,...op.cit., s. 105.

⁵⁶⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r...op.cit., art. 144 ust. 2 w zw. z ust. 3 pkt. 4; L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – komentarz tom II*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, s. 17.

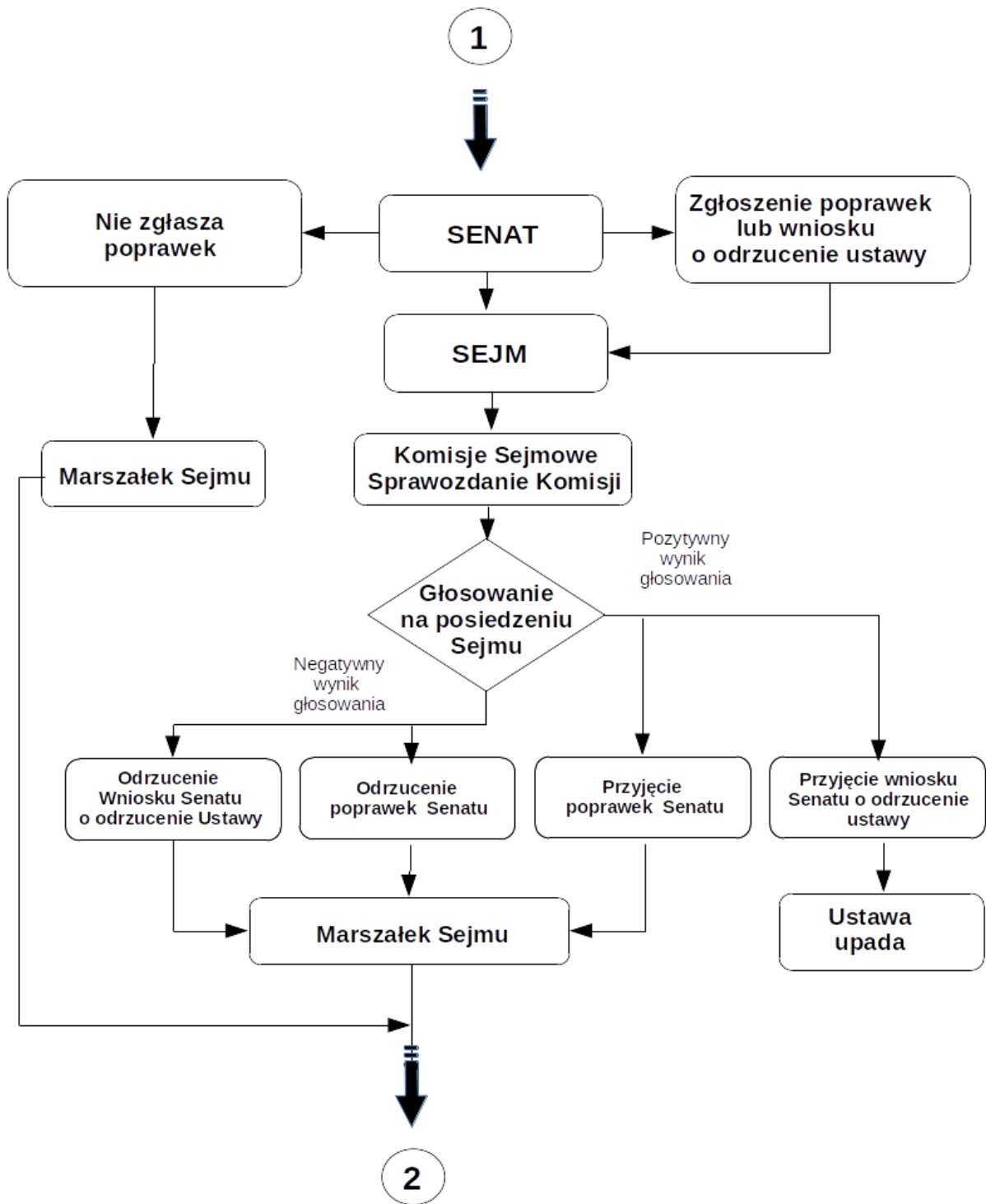
możliwość zwrócenia się z wnioskiem do TK w trybie kontroli prewencyjnej. Postępowanie odwrotne, a więc najpierw kontrola prewencyjna, a następnie weto zawieszające również nie mogą dotyczyć tego samego postępowania⁵⁶⁸. Ostatecznie, końcowym etapem i warunkiem *sine qua non* wejścia w życie ustawy jest jej ogłoszenie⁵⁶⁹. Cały proces ustawodawczy przedstawiają rysunki 4.1 – 4.3.

⁵⁶⁸ M. Lewandowski, *Institucja weta ustawodawczego w świetle art. 64 regulaminu Sejmu*, „Zeszyty Prawnicze BAS”, nr 4(28), 2010, s. 30.

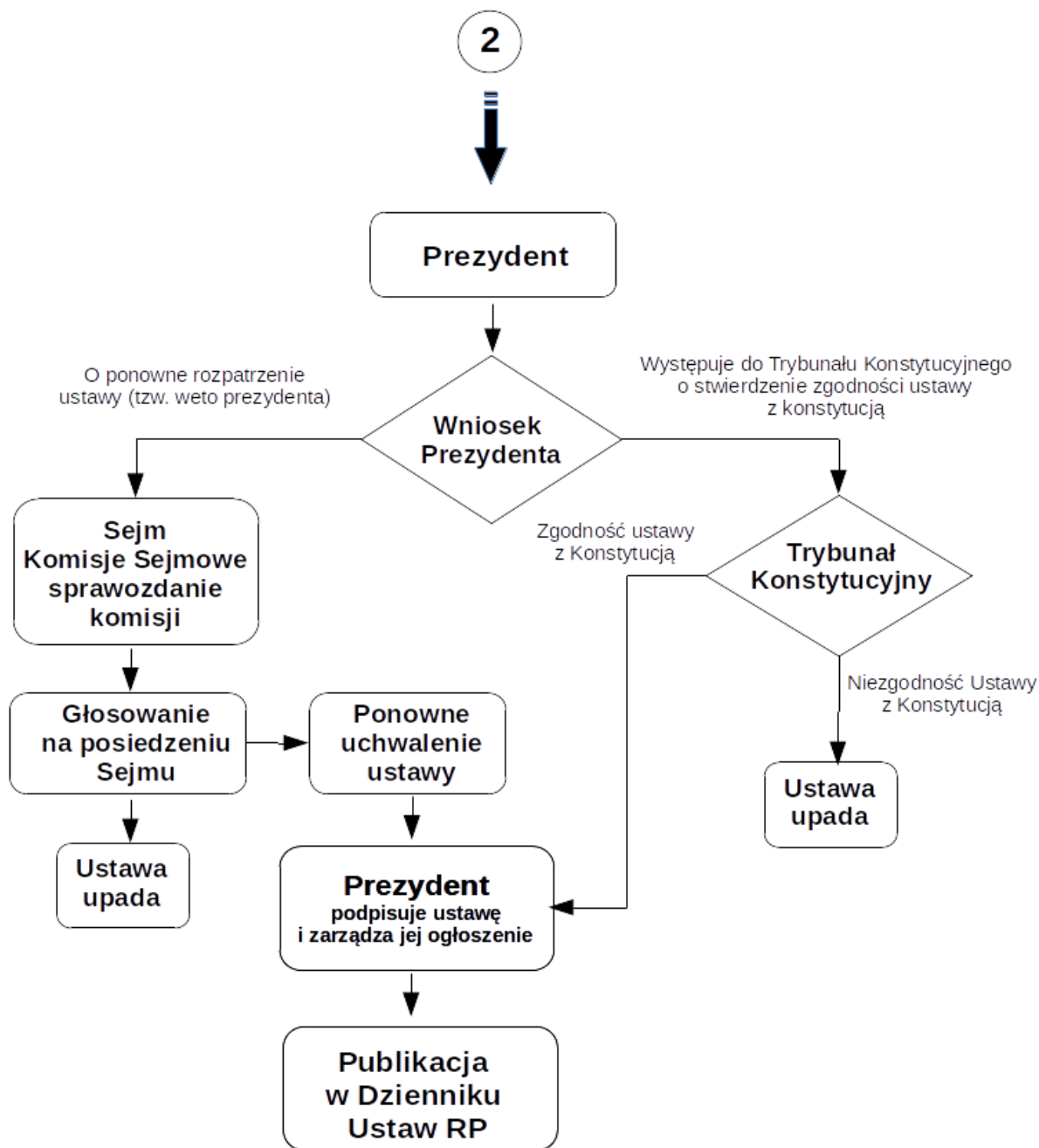
⁵⁶⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 2009, nr 114, poz. 946, art. 88 ust. 1.



Rys. 4.1. Algorytm trybu ustawodawczego obowiązującego w Polsce – cz. 1.



Rys. 4.2. Algorytm trybu ustawodawczego obowiązującego w Polsce – cz. 2.



Rys. 4.3. Algorytm trybu ustawodawczego obowiązującego w Polsce – cz. 3.

Rys. 4.1. – 4.3. opracowano na podstawie: <http://edukacja.sejm.gov.pl/sejm-i-poslowie/proces-ustawodawczy/graficznie.html> [dostęp: 22.09.2019 r.].

4.2. Postępowanie z projektami ustaw w trybie pilnym

W szczególnie uzasadnionych przypadkach Sejm może skrócić postępowanie z projektami ustaw poprzez przystąpienie do pierwszego czytania niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów projektu lub przystąpienie do drugiego czytania niezwłocznie po zakończeniu pierwszego czytania, bez odsyłania projektu do komisji. Trzecia możliwość skrócenia postępowania legislacyjnego to przystąpienie do drugiego czytania niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów druku sprawozdania komisji⁵⁷⁰. W literaturze przedmiotu procedura ta nazywana jest *szybką ścieżką legislacyjną*. Analiza praktyki sejmowej pokazuje, że stosowanie postępowania skróconego jest rzadkie, niemniej jednak nie ogranicza się tylko do prac nad projektami o niewielkiej złożoności. Szybkie prace legislacyjne mogą zwiększać ryzyko uchwalania niedopracowanych ustaw, potencjalnie wadliwych konstytucyjnie. Stąd też nie należy nadużywać zwrotu *szczególnie uzasadnione przypadki*, które powinny być obiektywne. Zdarza się natomiast, że są one przywoływane jedynie jako pretekst służący realizacji celów politycznych większości sejmowej⁵⁷¹.

Wprowadzenie instytucji trybu pilnego w Polsce w połowie lat 90. XX w. podyktowane było potrzebą przyspieszenia procesu tworzenia prawa dla przeprowadzenia planowanych reform gospodarczych⁵⁷². Tryb pilny postrzegany był wtedy jako środek doraźny i tymczasowy, który miał być sposobem na przewlekłość procedur sejmowych, a także obstrukcyjne działania opozycji parlamentarnej wobec rządowego programu legislacyjnego⁵⁷³. Tryb pilny jest w pewnym sensie procedurą komplementarną wobec szybkiej ścieżki legislacyjnej. To procedura konstytucyjna *zewnętrzna* wobec parlamentu, ponieważ o jej uruchomieniu *de iure* decyduje inicjatywa Rady Ministrów, stosowana jedynie w procedurze ustawodawczej, a także o konsekwencjach wykraczających daleko poza zakres postępowania sejmowego. Szybka ścieżka legislacyjna ma natomiast wymiar wewnętrzny i *stricto* sejmowy. Wdrożenie tej procedury zależy wyłącznie od autonomicznej decyzji Izby i można ją zastosować zarówno do projektów ustaw, jak i uchwał⁵⁷⁴.

Odmienność trybu pilnego względem zwykłej procedury ustawodawczej dotyczy głównie temporalnego wymiaru postępowania legislacyjnego. Zastosowanie trybu pilnego

⁵⁷⁰ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r...op.cit., art. 51.

⁵⁷¹ P. Chybalski, *Artykuł 51*, [w:] A. Szmyt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018, s. 333-336.

⁵⁷² S. Patyra, *Tryb pilny w teorii i praktyce procesu ustawodawczego pod rządami Konstytucji z 1997 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 1, 2011, s. 64.

⁵⁷³ A. Gwiżdż, *Pilny projekt ustawy*, [w:] J. Trzciniński (red.), *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1994, s. 185.

⁵⁷⁴ S. Patyra, *Tryb pilny* ...op.cit., s. 65.

sprowadza się do istotnego przyspieszenia parlamentarnej fazy prac nad ustawą. Ma zapewnić efektywność działań prawotwórczych z jednoczesnym zachowaniem pierwotnych wartości procesu demokratycznego (a więc ustalenia ostatecznego kształtu decyzji prawotwórczej w drodze politycznego dyskursu i z poszanowaniem praw mniejszości politycznych)⁵⁷⁵. Tryb pilny traktowany jest jako szczególny rodzaj postępowania uproszczonego⁵⁷⁶. Rada Ministrów może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny. Konstytucja przewiduje jednak wyłączenia w tym względzie dla projektów ustaw podatkowych, ustaw regulujących ustroj oraz właściwość władz publicznych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Senatu, Sejmu lub organów samorządu terytorialnego, a także kodeksów⁵⁷⁷.

Rada Ministrów nie może więc nadać klauzuli pilności projektom, które zostały wniesione do Sejmu przez inne uprawnione podmioty (na przykład: Prezydenta RP, czy też obywateli w liczbie stu tysięcy). Ponadto klauzuli pilności nie można też nadać projektom, których zakres jest wyraźnie wyłączony w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁷⁸. W praktyce jednak Sejm może stosować uproszczoną procedurę w zasadzie bez ograniczeń. Każdorazowe skorzystanie z procedury uproszczonej będzie wskazywało na szczególnie uzasadniony przypadek skorzystania z tej ścieżki legislacyjnej. Decyzje Sejmu nie podlegają żadnej kontroli z zewnątrz w tym zakresie, co powoduje że jest to każdorazowo swobodne uznanie Sejmu^{579,580}.

W procedurze uproszczonej Marszałek Sejmu ustala orientacyjny kalendarz prac nad projektem w Sejmie⁵⁸¹. Marszałek Sejmu ma więc dużą swobodę w ustaleniu harmonogramu, ponieważ ma on być jedynie orientacyjny. Względna swoboda Marszałka Sejmu wynika z braku unormowań w regulaminie Sejmu terminu, w jakim zobowiązany on jest nadać bieg temu projektowi ustawy, a także braku wskazań dotyczących terminu, do jakiego projekt powinien zostać uchwalony. Ponadto ewentualne przekroczenie terminów ustanowionych uprzednio w orientacyjnym kalendarzu prac nie będzie za sobą pociągać konsekwencji prawnych, ponieważ ustalenie kalendarza jest czynnością pozbawioną normatywnego znaczenia. Marszałek Sejmu nie może odmówić przyjęcia projektu ustawy jako pilnego⁵⁸²,

⁵⁷⁵ Tamże, s. 63.

⁵⁷⁶ J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa...*op.cit., s. 164.

⁵⁷⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r...op.cit., art. 123 ust. 1.

⁵⁷⁸ H. Zięba-Załučka, *Władza ustawodawcza, wykonawcza...*op.cit., s. 35.

⁵⁷⁹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz...*op.cit., s. 689.

⁵⁸⁰ Por. J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa...*op.cit., s. 165.

⁵⁸¹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r...op.cit., art. 71 ust. 1.

⁵⁸² M. Granat, *Artykuł 71*, [w:] A. Szmyt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018, s. 421.

(chyba że dana ustawa byłaby wyłączona spod tego trybu na mocy artykułu 123 ust. 1 Konstytucji⁵⁸³).

W regulaminie Sejmu nie ma podstawy prawnej świadczącej o tym, że Marszałek Sejmu może zwrócić wnioskodawcy projekt ustawy, jeśli w dołączonym do niego uzasadnieniu nie dowiedziono w sposób dostateczny zastosowania klauzuli pilności. Możliwa jest co najwyżej krytyka polityczna nadania tego typu projektowi klauzuli pilności. Sejm nie może kontrolować nadania klauzuli pilności kierując się jej celowością lub innymi przyczynami. Tym bardziej nie może zdjąć klauzuli pilności, bądź uchylić się od rozpatrzenia projektu ustawy w tym trybie⁵⁸⁴. W uzasadnionych przypadkach doręczenie projektu ustawy może być zastąpione podaniem do wiadomości informacji o wyłożeniu druków projektu do odbioru w Kancelarii Sejmu⁵⁸⁵.

Pierwsze czytanie projektu ustawy uznanego za pilny odbywa się na posiedzeniu komisji lub Sejmu. Możliwe jest wówczas pominięcie siedmiodniowego terminu na doręczenie posłom projektu⁵⁸⁶. Rozwiązanie przewidziane dla trybu pilnego powoduje, że mamy do czynienia z faktycznym zrównaniem pierwszego czytania plenarnego z pierwszym czytaniem komisyjnym⁵⁸⁷. Marszałek Sejmu kierując pilny projekt ustawy do komisji, określa termin sporządzenia przez nią sprawozdania nie dłuższy niż trzydzieści dni⁵⁸⁸. Ograniczenie czasowe przymusza do utrzymania określonego tempa pracy nad projektem ustawy, jednak niedotrzymanie trzydziestodniowego terminu przez komisję nie skutkuje żadnymi konsekwencjami prawnymi⁵⁸⁹. Po zakończeniu prac komisji, projekt ustawy zostaje wprowadzony przez Marszałka Sejmu do porządku dziennego najbliższego posiedzenia Sejmu. Przed rozpoczęciem drugiego czytania Rada Ministrów ma możliwość cofnięcia klauzuli pilności⁵⁹⁰. Skutkiem cofnięcia klauzuli jest przekształcenie dotychczasowego postępowania pilnego w postępowanie zwykłe. Wówczas przeprowadza się drugie oraz trzecie czytanie bez skracania terminów. Oczywiście ustalony przez Marszałka Sejmu orientacyjny kalendarz prac przestaje również obowiązywać⁵⁹¹.

⁵⁸³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r...op.cit., art. 123 ust. 1.

⁵⁸⁴ M. Granat, *Artykuł 71*...op.cit., s. 422.

⁵⁸⁵ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r...op.cit., art.72 ust. 2.

⁵⁸⁶ Tamże, art. 73 ust. 1 w zw. z art. 37 ust. 4.

⁵⁸⁷ M. Granat, *Artykuł 73*, [w:] A. Szmyt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018, s. 425.

⁵⁸⁸ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r...op.cit., art. 73 ust. 2.

⁵⁸⁹ M. Granat, *Artykuł 73*...op.cit., s. 425.

⁵⁹⁰ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r...op.cit., art. 74; art. 75.

⁵⁹¹ M. Granat, *Artykuł 75*, [w:] A. Szmyt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018, s. 427.

Podczas drugiego czytania w Sejmie przedstawia się sprawozdanie komisji o projekcie ustawy, przeprowadza debatę i zgłasza poprawki⁵⁹². Treść drugiego czytania w trybie pilnym jest generalnie tożsama ze zwykłą procedurą ustawodawczą. Jedynym wyjątkiem jest tu brak możliwości zgłaszania wniosków, jak na przykład wniosek o odrzucenie projektu⁵⁹³. Trzecie czytanie projektu odbywa się dokładnie tak samo jak w zwykłym trybie ustawodawczym, czyli niezwłocznie, jeśli projekt nie został skierowany do komisji. Następnie Marszałek Sejmu przesyła Marszałkowi Senatu oraz Prezydentowi (również niezwłocznie, lecz nie później niż w terminie trzech dni od uchwalenia przez Sejm ustawy), potwierdzony swym podpisem tekst uchwalonej ustawy pilnej⁵⁹⁴. W przypadku projektu ustawy, który został uznany za pilny, termin jego rozpatrzenia przez Senat wynosi czternaście dni⁵⁹⁵ od dnia przekazania ustawy. Wówczas konkretny termin na rozpatrzenie przez komisje senackie projektu ustawy i sporządzenie sprawozdania wyznaczany jest przez Marszałka Senatu (zamiast osiemnastu dni w trybie normalnym)⁵⁹⁶.

W przypadku podjęcia przez Senat uchwały o odrzuceniu projektu ustawy pilnej lub wprowadzeniu w niej określonych zmian, Sejm rozpatruje wskazaną uchwałę Senatu na najbliższym posiedzeniu. W takiej sytuacji Marszałek Sejmu ma możliwość skierowania uchwały Senatu do rozpatrzenia przez komisje, które wcześniej rozpatrywały projekt ustawy⁵⁹⁷. Celem tego uregulowania jest zapewnienie kontynuacji szybkiego procedowania nad ustawą w trybie pilnym. Uchwała Senatu jest kierowana na posiedzenie plenarne Sejmu, a nie zasadniczo do komisji, jak to ma miejsce w trybie zwykłym. Skierowanie do komisji jest możliwe, lecz stanowi to absolutny wyjątek⁵⁹⁸.

Następnie Marszałek Sejmu niezwłocznie, lecz nie później niż w ciągu trzech dni od uchwalenia ustawy pilnej po rozpatrzeniu propozycji zmian Senatu, przesyła tekst ustawy Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁹⁹. W przypadku projektu ustawy, który został uznany za pilny, termin jej podpisania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wynosi siedem dni⁶⁰⁰. Jeśli natomiast Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej odmówi podpisania

⁵⁹² Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r...op.cit., art. 76 ust. 1.

⁵⁹³ M. Granat, *Artykuł 76*, [w:] A. Szmyt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018, s. 428.

⁵⁹⁴ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r...op.cit., art. 76 ust. 2 w zw. z art. 48; art. 77.

⁵⁹⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r...op.cit., art. 123 ust. 3.

⁵⁹⁶ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r...op.cit., art. 68 ust. 2; art. 7.

⁵⁹⁷ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r...op.cit., art. 78 ust. 1-2.

⁵⁹⁸ M. Granat, *Artykuł 78*, [w:] A. Szmyt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018, s. 431-432.

⁵⁹⁹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r...op.cit., art. 79.

⁶⁰⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r...op.cit., art. 123 ust. 3.

ustawy pilnej, Prezydium Sejmu ustala tok prac nad wnioskiem Prezydenta o ponowne rozpatrzenie ustawy. Termin ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy przez Sejm nie przekracza wówczas siedmiu dni od dnia złożenia wniosku przez Prezydenta⁶⁰¹. Procedury przewidziane w trybie pilnym wprawdzie nie podważają poselskiego mechanizmu decydowania o kształcie ustawy, lecz zawierają procedury mogące utrudniać lub uniemożliwić parlamentarzystom podjęcie działań pozwalających obywatelom oddziaływać na bieg spraw ustawodawczych, jak na przykład konsultacja środowiskowa projektu⁶⁰².

4.3. Obostrzenia związane z wykonywaniem obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej

Ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli zawiera obostrzenia dotyczące zakazu przekazywania środków finansowych na cele związane z wykonywaniem inicjatywy. Jest to katalog zamknięty obejmujący środki finansowe:

- budżetu państwa,
- państwowych jednostek organizacyjnych,
- budżetu jednostek samorządu terytorialnego, a także związków komunalnych, jak również innych komunalnych osób prawnych,
- przedsiębiorców państwowych, jak również przedsiębiorców z udziałem Skarbu Państwa, związków komunalnych i innych komunalnych osób prawnych oraz jednostek samorządu terytorialnego,
- osób fizycznych, które nie mają miejsca zamieszkania Rzeczypospolitej Polskiej (z wyjątkiem obywateli polskich mieszkających za granicą),
- cudzoziemców, którzy mają miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej,
- osób prawnych, których siedziby znajdują się poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej,
- innych podmiotów, które nie mają siedziby na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, a posiadają zdolność zaciągania zobowiązań oraz nabywania praw we własnym imieniu,
- osób prawnych z udziałem podmiotów zagranicznych,

⁶⁰¹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r...op.cit., art. 80.

⁶⁰² J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa...*op.cit., s. 168.

- obcych przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych oraz misji specjalnych i organizacji międzynarodowych, a także innych obcych przedstawicielstw, które korzystają z immunitetów, przywilejów dyplomatycznych i bądź konsularnych na podstawie umów, ustaw bądź powszechnie ustalonych zwyczajów międzynarodowych⁶⁰³.

Powyższy katalog stosuje się odpowiednio do wartości niepieniężnych⁶⁰⁴. Ograniczenie możliwości finansowania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej ma na celu blokadę niepożądanego lobbingu ustawodawczego (choćby zagranicznych przedsiębiorstw lub organizacji)⁶⁰⁵. Ponadto projekt ustawy wnoszony w drodze inicjatywy obywatelskiej nie może dotyczyć spraw regulowanych regulaminami izb parlamentu, z uwagi na zasadę autonomii wprowadzoną przez Konstytucję RP w artykule 112^{606,607}.

Finansowanie wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez obywateli jest jawne. Obowiązkiem pełnomocnika komitetu jest złożenie ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych sprawozdania finansowego dotyczącego źródła pozyskanych funduszy na cele inicjatywy ustawodawczej. Na złożenie sprawozdania pełnomocnik ma trzy miesiące od dnia wniesienia do Marszałka Sejmu projektu ustawy, bądź postanowienia Sądu Najwyższego stwierdzającego prawidłowo złożoną liczbę podpisów popierających projekt. W przypadku wcześniejszego rozwiązania komitetu, termin trzech miesięcy na złożenie sprawozdania finansowego liczony jest od dnia rozwiązania komitetu. Sprawozdanie finansowe jest podawane do wiadomości publicznej w dzienniku o zasięgu ogólnokrajowym, we wskazanym wyżej terminie, przez pełnomocnika komitetu. Wzór sprawozdania finansowego oraz zakres szczegółowy zawartych w nim informacji określany jest przez ministra właściwego do spraw finansów w drodze rozporządzenia⁶⁰⁸.

⁶⁰³ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej...op.cit., art. 16 ust. 1-2.

⁶⁰⁴ Tamże, art. 16 ust.3.

⁶⁰⁵ B. Malewski, *Czy obywatelska inicjatywa ustawodawcza...*op.cit., s. 22.

⁶⁰⁶ M. Zieliński, *Obywatelskie prawo inicjatywy...*op.cit., s. 490.

⁶⁰⁷ A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M. Herrmann, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli...*op.cit., s. 38.

⁶⁰⁸ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej...op.cit., art. 17 ust. 1-4; art. 17 ust. 2 w zw. z art. 10 ust. 1 oraz 12 ust. 3.

W sprawozdaniu finansowym muszą znaleźć się następujące informacje:

- dane ogólne o przychodach i wpływach, tj.:
 - środki pieniężne gromadzone na rachunkach bankowych, w tym pochodzące od osób fizycznych, osób prawnych, anonimowych ofiarodawców, innych podmiotów, środki ze zbiórek publicznych, odsetki od środków na rachunkach bankowych, kredyty, pożyczki,
 - wartość pozyskanych darowizn niepieniężnych, w tym wartość usług świadczonych na rzecz komitetu nieodpłatnie oraz wartość darowizn rzeczowych,
 - pozostałe przychody i wpływy,
- dane szczegółowe dotyczące:
 - wpłat od osób fizycznych i osób prawnych,
 - wpłat pochodzących ze zbiórek publicznych (wraz z podaniem daty i miejsca przeprowadzenia zbiórki),
 - pozostałych wpłat i darowizn niepieniężnych,
 - nieodpłatnych usług wykonywanych na rzecz komitetu,
 - kredytów bankowych i otrzymanych pożyczek bankowych,
 - nadwyżki i sposobu jej wykorzystania,
- wykaz osób fizycznych oraz osób prawnych, które dokonały wpłat,
- wykaz podmiotów, które wykonały nieodpłatnie usługi na rzecz komitetu⁶⁰⁹.

Obowiązkiem pełnomocnika komitetu jest przechowywanie przez dwanaście miesięcy od dnia publikacji sprawozdania finansowego dokumentów związanych z finansowaniem wykonywania inicjatywy ustawodawczej. W przypadku uzyskania nadwyżki pozyskanych funduszy na cele inicjatywy ustawodawczej nad poniesionymi wydatkami, pełnomocnik komitetu jest zobowiązany przekazać nadwyżkę instytucji charytatywnej. Informacja o przekazaniu nadwyżki jest zamieszczana w sprawozdaniu finansowym⁶¹⁰.

Komitet ulega rozwiązaniu po upływie trzech miesięcy od:

- zakończenia postępowania ustawodawczego,

⁶⁰⁹ 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. Nr 94, poz. 1036, §2.

⁶¹⁰ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej...op.cit., art. 17 ust. 5-6.

- bezskutecznego upływu terminu na wniesienie projektu ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów obywateli popierających projekt,
- postanowienia Marszałka Sejmu o odmowie nadania biegu projektowi ustawy, bądź postanowienia Sądu Najwyższego, które oddała zaskarżone postanowienie o odmowie nadania biegu projektowi ustawy,
- złożenia ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych sprawozdania finansowego⁶¹¹.

Pełnomocnik komitetu może zostać ukarany karą grzywny, ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do lat trzech za:

- niedopełnienie obowiązku opublikowania sprawozdania finansowego lub podanie nieprawdziwych danych,
- niedopełnienie obowiązku przechowywania dokumentów związanych z finansowaniem wykonywania inicjatywy ustawodawczej,
- nie przekazanie instytucji charytatywnej nadwyżki środków finansowych⁶¹².

Osoba, która podstępem, przemocą lub groźbą bezprawną przeszkadza w wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, bądź wywiera wpływ na jej wykonywanie poprzez nadużycie stosunku zależności, podlega karze pozbawienia wolności od trzech miesięcy do lat pięciu⁶¹³.

4.4. Podsumowanie

Przebieg ustawodawczy w Polsce oparty jest na zasadzie bikameralizmu nierównoprawnego z uwagi na dominację Sejmu nad Senatem. Przedmiotem prac Senatu są projekty ustaw, które najpierw uzyskały aprobatę Sejmu poprzez uchwalenie ich w charakterze ustawy. Ponadto uchwała Senatu wyrażająca wolę Izby w sprawie projektu ustawy (na przykład jej odrzucenie lub przyjęcie poprawek) nie wiąże Sejmu, który nie ponosi konsekwencji prawnych za nierozpatrzenie stanowiska Senatu. Zatem Senat ma wpływ na ustawodawstwo o tyle, o ile Sejm podzieli jego stanowisko lub podczas głosowania nie będzie wymaganej przepisami większości.

⁶¹¹ Tamże, art. 18 ust.1; art. 18 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 2; art. 18 ust. 2 w zw. z art. 17 ust. 2.

⁶¹² Tamże, art. 20 w zw. z art. 17 ust. 2, 5-6.

⁶¹³ Tamże, art. 19.

Początkowe obawy związane z wykorzystywaniem obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej przez polityków oraz ugrupowania pozaparlamentarne w celach demagogicznych nie sprawdziły się⁶¹⁴. Praktyka pokazuje, że obecne ramy prawne, choć umożliwiają obywatelom udział w sprawowaniu władzy, to możliwości te są zdecydowanie niewystarczające. Instytucje demokracji partycypacyjnej (między innymi inicjatywa ludowa) są więc bardziej iluzją, aniżeli sprawnym narzędziem pozwalającym obywatelom na aktywne uczestnictwo w życiu politycznym⁶¹⁵. Angelika Ciżyńska oraz Radosław Pałosz piszą: *jakkolwiek Polska posiada regulacje pozwalające na skuteczne wyrażanie woli społecznej, to jednak częstokroć doznają one istotnych ograniczeń nie tylko przez wadliwe ustawodawstwo, lecz również przez szkodliwe praktyki organów państwa (by wymienić tylko nieprzestrzeganie terminów rozpatrzenia obywatelskiego projektu ustawy). Nie można więc powiedzieć, jakoby ustrój Rzeczypospolitej Polskiej uniemożliwił obywatelom spełnianie ich funkcji suwerena w bezpośredni sposób. Robi to jednak nieudolnie, umożliwiając manipulowanie procedurami przez polityków oraz grupy nacisku, zaś obywatele zmuszając do współpracy z jak największymi ciałami, aby ich inicjatywy mogły odnieść pożądany skutek*⁶¹⁶.

Złożenie projektu ustawy spełniającego wszystkie wymogi nie jest proste, a tym samym stanowi pewną barierę dla wspomnianej aktywności obywatelskiej⁶¹⁷. Bariery te pojawiają się niemalże na każdym etapie, począwszy od rejestracji, aż do prac nad projektem w parlamencie⁶¹⁸. Istotną barierą jest możliwość całkowitego przemodelowania obywatelskiego projektu ustawy przez Sejm lub Senat, gdyż nie ma żadnych ograniczeń co do zakresu poprawek, jakie mogą być wprowadzone. Choć wnioskodawca również może wносить poprawki, to nieprawdopodobne wydaje się zagłosowanie za nią przez komisję (izbę), która właśnie uchwaliła poprawkę przeciwną do zgłaszanej⁶¹⁹. Nie brak też głosów mówiących o tym, że za jedną z największych wad polskiej regulacji prawnej obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej uznaje się brak możliwości wycofania projektu oraz wnoszenia do niego poprawek⁶²⁰.

Jednym z końcowych etapów postępowania ustawodawczego jest udział w procesie Prezydenta RP, który promulguje ustawy. W przypadku, gdy głowa państwa nabierze wątpliwości co do zawartych w ustawie rozwiązań, może zwrócić się do Trybunału

⁶¹⁴ P. Winczorek, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP...*op.cit., s. 141.

⁶¹⁵ B. Leśnodorski, M. Ślusarek, *Referendum i obywatelska inicjatywa...*op.cit., s. 2.

⁶¹⁶ A. Ciżyńska, R. Pałosz, *Czy rzeczywiście wszyscy jesteśmy suwerenem...*op.cit., s. 23-24.

⁶¹⁷ M. Rachwał, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w Polsce w latach...*op.cit., s. 122-123.

⁶¹⁸ M. Borkowski, B. Przywora, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza...*op.cit., s. 21.

⁶¹⁹ M. Zieliński, *Obywatelskie prawo inicjatywy...*op.cit., s. 498.

⁶²⁰ A. Ciżyńska, R. Pałosz, *Czy rzeczywiście wszyscy jesteśmy suwerenem...*op.cit., s. 15.

Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją RP. Innym możliwym rozwiązaniem jest zwrócenie się do Sejmu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie ustawy poprzez weto prezydenckie. Ostatecznie Sejm może uchwalić ustawę po wecie Prezydenta RP, jeśli za takim rozwiązaniem opowie się trzy piąte głosujących w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Trudno nie zgodzić się z opinią Prezesa Instytutu Spraw Obywatelskich Rafała Górskiego, że *posłowie i senatorowie wszystkich partii zasiadających bezustannie w parlamencie, co rusz przypominają o niskim wskaźniku zaangażowania obywateli w życie publiczne. Powtarzają, że słabością polskiej demokracji jest brak zaufania obywateli do władzy i do siebie nawzajem. Jednocześnie spotykamy się z sytuacją, w której obywatelskie ustawy latami „leżakują” w parlamentarnej „zamrażarce” lub trafiają do parlamentarnego „kosza”*⁶²¹. Posłowie nie podzielają entuzjazmu obywateli. Wskazuje się na niechęć rządzących do dzielenia się swymi prerogatywami i podążania za głosem ludu, pomimo możliwości prawnych i woli obywateli⁶²². Marta Michalczuk-Wlizło pisze, że *politycy ugrupowań parlamentarnych nie mają bieżącego interesu w pozytywnym doprowadzeniu do końca pracy legislacyjnych nad obywatelskimi projektami ustawodawczymi, ale takie myślenie nie jest perspektywiczne. Rachunek za piękne słowa bez pokrycia, lekceważenie inicjatyw, suweren wystawi przy urnach wyborczych*⁶²³.

⁶²¹ R. Górski, *Obywatele decydują, czyli długi marsz*, [w:] A. Rytel-Warzocha, P. Uziębło, M. Herrmann (red.), *Obywatele decydują. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako narzędzie kształtowania postaw obywatelskich*, Łódź 2012, s. 7.

⁶²² W. Kostyszak, A. Orlicki, *Wpływ demokracji bezpośredniej na rozwój społeczeństwa obywatelskiego w krajach europejskich. Analiza porównawcza na przykładzie Polski, Włoch i Republiki Czeskiej*, „Kortowski Przegląd Prawniczy”, nr 1, 2016, s. 58.

⁶²³ M. Michalczuk-Wlizło, *Skuteczność obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Sejmie VII kadencji*, [w:] M. Musiał-Karg, A. Stelmach (red.), *Uwarunkowania demokracji bezpośredniej we współczesnej Europie*, Poznań 2018, s. 138.

5. Wyniki badań

Analiza obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w polskiej praktyce politycznej Sejmu została poparta badaniami jakościowymi. W pierwszym etapie badań wykonano analizę i krytykę piśmiennictwa. Następnie przeprowadzono intuicyjną analizę z wykorzystaniem danych dotyczących od trzeciej do szóstej kadencji Sejmu (lata 1999 – 2011) stosując współczynnik korelacji liniowej Pearsona. Kolejnym krokiem było zwrócenie się do Kancelarii Sejmu – Biura Komunikacji Społecznej z prośbą o dostęp do informacji publicznej w zakresie liczby komitetów obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej zawiązanych w trakcie trwania siódmej oraz ósmej kadencji Sejmu.

Na stronie internetowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej udostępniane są informacje o bieżących pracach tej izby. W archiwum udostępnione są informacje dotyczące każdego projektu ustawy, nad którym procedował Sejm. Wiedząc, że obywatelskie projekty ustaw trafiają pod obrady Sejmu dopiero po zebraniu stu tysięcy podpisów poparcia, a także znając liczbę zawiązanych komitetów, możliwe było obliczenie liczby komitetów, które nie dopełniły formalności, zatem projekty te zostały odrzucone na wcześniejszych etapach ze względów proceduralnych.

Po uzyskaniu pełnych danych zestawiono zmienne i obliczono następujące współczynniki: współczynnik korelacji liniowej Pearsona, współczynnik Y-Yule'a, współczynnik Yula Kendalla, współczynnik zbieżności korelacyjnej Pearsona-Bravaisa oraz współczynnik zbieżności korelacyjnej Bykowskiego. Wykonano autorski podział obywatelskich inicjatyw ustawodawczych na trzy kategorie: edukacyjno-zdrowotne, ustrojowo-polityczne i społeczno-kulturowe. W ostatnim etapie badań wykonano analizę z zastosowaniem metody tablic korelacyjnych.

5.1. Zastosowane metody i procedury badawcze

Metoda analizy i krytyki literatury przedmiotu (analiza krytyczna) może pełnić funkcję pomocniczą, bądź występować jako samodzielna metoda tworząca nową wiedzę. Metoda ta polega na uporządkowanym przeglądzie treści literatury przedmiotu i ma za zadanie określenie oryginalności własnych problemów badawczych, celowości określonych badań lub istniejących braków poznawczych⁶²⁴. Podstawowymi celami tej metody są: opis

⁶²⁴ W. Jakubowski, Ł. Zamęcki, *Metodologia badań politologicznych*, [w:] W. Jakubowski, P. Załęski, Ł. Zamęcki, Nauki o polityce. Zarys koncepcji dyscypliny, Pułtusk 2013, s. 207-208.

i ocena dotychczasowego stanu badań oraz uporządkowanie tej wiedzy, wykrycie niezbadanych dotąd obszarów (luk poznawczych), poszukiwanie przedmiotu badań, identyfikacja nowych kierunków badawczych oraz autorytetów, dominujących szkół naukowych, wiodących idei⁶²⁵.

Metoda analizy i krytyki piśmiennictwa (źródła) polega na wykazaniu celowości, oryginalności oraz nowego ujęcia wyłonionego i podjętego problemu badań. Za pomocą tej metody wykazuje się, co jest zawarte w literaturze, a czego nie ma i należy to poznać i udowodnić badaniami. Metoda ta pozwala wykazać oryginalność problemu w świetle dotychczasowego stanu wiedzy na dany temat (różnice, podobieństwa i związki w znanych teoriach naukowych). Umożliwia również weryfikację funkcjonujących hipotez, założeń badawczych, idei w przekonaniach i poglądach. Wskazuje także na nowe wartości, jakie wniesie proponowane rozwiązanie oraz jego użyteczność wobec istniejącej już wiedzy i praktyki działania⁶²⁶.

W niniejszej dysertacji metoda analizy i krytyki piśmiennictwa jest punktem wyjścia i podstawą dla właściwych badań. W literaturze przedmiotu znajdują się pozycje traktujące o skuteczności obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Jednak zamiast zbadania tej skuteczności opisywane są treści projektów obywatelskich inicjatyw ustawodawczych, a także efekt końcowy procedowania Sejmu. Rozdziały w książkach zazwyczaj pisane są w sposób teoretyczny, bez przeprowadzenia badań własnych i zastosowania w tym celu metodologii⁶²⁷. W literaturze przedmiotu znajdują się również prace stanowiące przegląd obywatelskich inicjatyw ustawodawczych złożonych podczas trzeciej do siódmej kadencji Sejmu z podziałem na projekty na skuteczne oraz nieskuteczne. Wciąż jednak jest to opis projektów w określonej cezurze czasowej, charakterystyka sposobu ich procedowania oraz wskazanie na efekt końcowy prac Sejmu. Jest to więc kompendium wiedzy z zakresu procedowanych przez Sejm od trzeciej do siódmej kadencji obywatelskich inicjatyw ustawodawczych, jednak nie stanowi próby zbadania zebranych danych z zastosowaniem metodologii⁶²⁸.

⁶²⁵ S. Cisek, *Metoda analizy i krytyki piśmiennictwa w nauce o informacji i bibliotekoznawstwie w XXI wieku*, „Przegląd Biblioteczny”, nr 3, 2010, s. 276-277.

⁶²⁶ J. Apanowicz, *Metodologia ogólna*, Gdynia 2002, s. 72.

⁶²⁷ M. Michalczyk-Wliziło, *Skuteczność obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Sejmie VII kadencji*, [w:] M. Musiał-Karg, A. Stelmach (red.), *Uwarunkowania demokracji bezpośredniej we współczesnej Europie*, Poznań 2018.

⁶²⁸ M. Rachwał, *Funkcjonowanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce. Podstawy prawne – praktyka – perspektywy rozwoju* w rozdziale trzecim zatytułowanym *Praktyka obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej od III do VII kadencji Sejmu RP*, Poznań 2016.

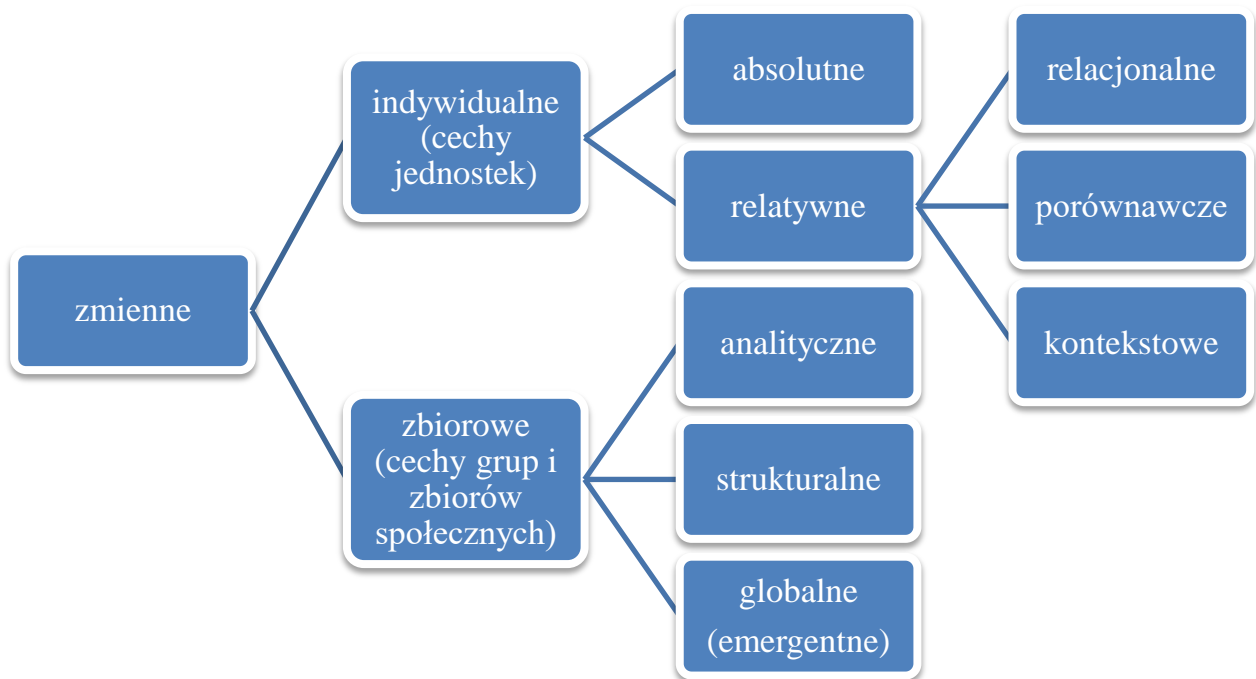
Warto również wskazać na analizę socjologiczną obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Badania przeprowadzono z zastosowaniem metody analizy treści (badane były projekty ustaw zgłoszonych przez komitety obywatelskich inicjatyw ustawodawczych oraz uzasadnienia do tych projektów, sprawozdania stenograficzne debat sejmowych poświęconych analizowanemu projektom, materiały promocyjne wyprodukowane przez komitety obywatelskiej inicjatywy takie jak strony internetowe, ulotki, informatory, relacje poświęcone danej obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej wytworzone przez członków komitetu inicjatywy ustawodawczej) oraz pogłębionych wywiadów indywidualnych z osobami najbardziej zaangażowanymi w organizację inicjatyw obywatelskich. Niemniej jednak, prawdopodobnie z uwagi na zbyt dużą liczbę obywatelskich inicjatyw ustawodawczych, dokonano ciekawej i wnikliwej analizy jedynie sześciu projektów. Zbadane zostały następujące obywatelskie inicjatywy ustawodawcze:

- projekt *ustawy o przywróceniu Święta Trzech Króli* (druk sejmowy nr 826 – Sejm szóstej kadencji),
- projekt *ustawy o zmianie ustawy o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego* (druk sejmowy nr 1892 – Sejm szóstej kadencji oraz nr 18 – Sejm siódmej kadencji),
- projekt *ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, w związku z wprowadzeniem parytetu płci na listach kandydatów* (druk sejmowy nr 2713 – Sejm szóstej kadencji),
- projekt *ustawy o powrocie do Rzeczypospolitej osób pochodzenia polskiego zesłanych i deportowanych przez władze Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich* (druk sejmowy nr 3605 – Sejm szóstej kadencji oraz nr 22 – Sejm siódmej kadencji),
- projekt *ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody* (druk sejmowy nr 3727 – Sejm szóstej kadencji oraz nr 23 – Sejm siódmej kadencji),
- projekt *ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych* (druk sejmowy nr 1204 – Sejm siódmej kadencji)⁶²⁹.

⁶²⁹ Sz. Wójcik, *Inicjatywy ustawodawcze obywateli. Analiza socjologiczna*, Warszawa 2017.

5.1.1. Kategoryzacja zmiennych

Zmienna to dowolna cecha, która może przyjąć co najmniej dwie wartości. Pojęcie zmiennej jest zrelatywizowane do konkretnych badań, jakie zamierzamy aktualnie prowadzić. Zmienne występujące w dyscyplinie nauk humanistycznych rzadko kiedy mają jednoznaczny sens empiryczny, a niewiele z nich ma mierzalny charakter. Ponadto większość z nich ma znaczenie jedynie lokalne, a więc występują w ograniczonym czasie i przestrzeni, dotycząc tylko określonej grupy społecznej lub społeczeństwa⁶³⁰. W literaturze przedmiotu jest wiele znanych podziałów zmiennych, między innymi szeroko rozpowszechniony podział autorstwa Paula Lazarsfeld'a i Herberta Menzel (rys. 5.1). Z uwagi na obiekty, do których odnoszą się zmienne wyróżnia się zmienne jednostkowe (indywidualne) oraz grupowe (zbiorowe).



Rys. 5.1. Podział zmiennych

Źródło: G. Babiński, *Metodologia a rzeczywistość społeczna. Dylematy badań etnicznych*, Kraków 2004, s. 79.

Zmienne indywidualne dzielą się na zmienne absolutne, a więc cechy przysługujące poszczególnym jednostkom niezależnie od relacji, jakie zachodzą między nimi (na przykład wiek, płeć, wykształcenie, zawód) oraz zmienne relatywne będące wszystkimi cechami

⁶³⁰ G. Babiński, *Metodologia...*op.cit., s. 72-73.

opisującymi powiązania jednostek ludzkich z ich otoczeniem społecznym (relacje do grup społecznych) i pozaspociecznym. Zmienne relatywne dzielą się na trzy kategorie:

- zmienne relacjonalne – cechy określające powiązania między jednostką a jej otoczeniem (określają stosunki popularności, władzy, prestiżu, niezależności). Występowanie w grupie tych cech określa strukturę tej grupy,
- zmienne porównawcze – cechy absolutne jednostek wyrażane w odniesieniu do innych jednostek (waga, wzrost, wykształcenie, inteligencja),
- zmienne kontekstowe – cechy, które nie określają bezpośrednio o jednostkach, lecz o ich otoczeniu (kontekście).

Wśród zmiennych zbiorowych wyróżnia się następujące kategorie:

- zmienne analityczne – powstałe w wyniku wykonania pewnych matematycznych operacji na własnościach każdego z członków zbioru, którym może być człowiek, szkoła, gmina,
- zmienne strukturalne – powstałe poprzez wykonanie pewnych przekształceń informacji dotyczących relacji każdego elementu zbioru w stosunku do niektórych lub wszystkich pozostałych elementów tego zbioru,
- zmienne globalne – to cechy, których nie można sprowadzić do cech jednostek, ani też z nich wyprowadzić. To charakterystyki zbiorów nieoparte na cechach członków tych zbiorów. Dla podkreślenia ich odmienności jakościowej bywają nazywane cechami emergentnymi (niedostępność miejscowości – brak dróg)⁶³¹.

W literaturze przedmiotu nauk społecznych znany jest również podział zmiennych autorstwa Stevena Stevensa opracowany w odniesieniu do skal występujących na różnych poziomach pomiaru, który wyróżnia zmienne nominalne, porządkowe, interwałowe oraz ilorazowe. Koncepcja ta dotyczy skal liczbowych, na których wyraża się właściwości badanych obiektów. Zmienne nominalne stanowią cechy, których wartości można uporządkować w dowolnej kolejności. Umożliwia wnioskowanie o relacjach równości, bądź różności między obiektami ze względu na daną właściwość. Z tego powodu skala nominalna uważana jest za najslabszą. Zmienne porządkowe to cechy, których wartości są (lub mogą być) uporządkowane według wyraźnego kryterium tego uporządkowania. Skala porządkowa

⁶³¹ Tamże, s. 78-81.

posiada wszystkie własności skali nominalnej, a więc klasyfikuje obiekty i jednocześnie określa pomiędzy nimi porządek. Zmienne interwałowe natomiast to cechy o wartościach pomiędzy którymi można określić odległość (interwał). Odległość ta nie musi być jednakowa, lecz należy ją wyznaczyć (zmierzyć) w sposób uzasadniony. Skala interwałowa powstaje w wyniku wzbogacenia skali porządkowej o możliwość określania odległości między obiektami. Zmienne ilorazowe – nazywane również metrycznymi – to cechy, których wartości pozostają w stosunkach liczbowych do siebie. Skala ilorazowa powstaje w wyniku dołożenia do skali interwałowej możliwości porównywania stosunków dowolnych dwóch wielkości. Jej naturalnym początkiem jest punkt, w którym dana właściwość nie występuje⁶³².

Zmienne mogą również przybrać postać zmiennych jakościowych lub ilościowych, choć sam podział jest nie do końca precyzyjny. Ponadto wyróżnia się zmienne ilościowe, ilościowo-jakościowe i jakościowe bez określenia wyraźnych cezur w ramach tego *continuum*. Wskazany podział na zmienne jakościowe i ilościowe jest relatywny, ponieważ ta sama zmienna może mieć charakter jakościowy lub ilościowy, w zależności od uporządkowania jej wartości. Każda zmienna jakościowa w stosunku do jednostek podstawowych może mieć charakter ilościowy w stosunku do zbioru jednostek podstawowych⁶³³.

Badania ilościowe przeprowadza się w celu weryfikacji wstępnych tez lub hipotez, bądź wniosków zawartych w literaturze przedmiotu. Badania te służą pogłębieniu wiedzy na dany temat, dotarciu do opinii i motywacji konkretnych grup, poznaniu sposobu postrzegania pewnej sprawy w wyodrębnionej grupie lub społeczności. Mają charakter eksploracyjny a ich celem jest odkrycie oraz rozpoznanie nowego obszaru badań lub spojrzenie na niego z innej perspektywy⁶³⁴. Ustalenie archetypu badań jakościowych napotyka spore trudności. Prawdopodobnie wywodzą się one z codziennych refleksji oraz prób zrozumienia tego, co dzieje się wokół. Niewykluczone, że podstawy do współczesnych badań jakościowych stworzyła antropologia funkcjonalistyczna⁶³⁵.

W badaniach nad obywatelską inicjatywą ustawodawczą wykorzystano także wskaźniki. Wskaźnik jest definiowany jako pewna charakterystyczna cecha, zdarzenie, zjawisko lub fakt, na podstawie którego wnioskuje się z pewnością (określonym

⁶³² Tamże, s. 82-83. Z. Sawiński, *Zastosowania tablic w badaniach zjawisk społecznych*, Warszawa 2010, s. 36-37.

Por. E. Babbie, *The Practice of Social Research*, tłum. W. Betkiewicz, M. Bucholc, P. Gadomski i in., A. Kłoskowska-Dudzińska (red.), Warszawa 2004, 156-158.

⁶³³ G. Babiński, *Metodologia a...*op.cit., s. 91.

⁶³⁴ R. Bäcker, L. Czechowska, G. Gadomska i in., *Metodologia badań politologicznych*, Warszawa 2016, s. 79-82.

⁶³⁵ Z. Sawiński, *Zastosowania tablic...*op.cit., s. 25.

prawdopodobieństwem, bądź prawdopodobieństwem wyższym od przeciętnego) o przedmiocie badań. Wskaźnik jest więc przejawem określonej zmiennej. Wyróżnia się trzy rodzaje wskaźników:

- empiryczne – występujące, gdy wskazywane przez nie zjawiska daje się zaobserwować,
- definicyjne – stosowane, kiedy są wymienione w definicji jako zjawiska obserwowalne będące przedmiotem badań,
- inferencyjne – używane do badania zjawisk, które nie są bezpośrednio obserwowalne i nie wchodzą do definicji badanych zjawisk, a o ich istnieniu wnioskuje się ze zmiennych hipotetycznych⁶³⁶.

W badaniach naukowych występującym zmiennym nie zawsze można przyporządkować konkretne wskaźniki, dlatego też stosuje się wskaźniki mieszane z uwzględnieniem wzajemnych powiązań wskaźników ze zmiennymi. Najczęściej powiązania są następujące:

- wskaźnik łączy się ze zmienną, która może być skutkiem lub przyczyną,
- wskaźnik jest przyczyną zmiennej,
- wskaźnik powiązany jest ze zmienną,
- wskaźnik i zmienna są skorelowane, gdyż mają wspólną przyczynę, lecz związek przyczynowy między nimi nie istnieje⁶³⁷.

Badania naukowe, w zależności od zakładanego ich celu, ukierunkowane są często na ustalenie przyczynowości analizowanych zjawisk, jak również kierunku tej przyczynowości. Wykorzystywana w takich przypadkach technika badawcza, polegająca na skonstruowaniu stosownego modelu analitycznego, wymaga na wstępnym etapie badań postawienia hipotezy badawczej umożliwiającej określenie *zmiennej zależnej* lub inaczej, *zmiennej objaśnianej* oraz zbioru *zmiennych niezależnych* lub inaczej *zmiennych objaśniających*.

Zachowanie zmiennej zależnej, oznaczanej przeważnie literą y , objaśniane jest przy pomocy zbioru zmiennych niezależnych x_i . Odbywa się to poprzez konstrukcję równania, bądź zbioru równań matematycznych zwanych modelem opisowym. Zatem matematyczny model opisowy może być jednorównaniowy lub więcej niż jednorównaniowy. Model jednorównaniowy w języku statystyki nazywany jest *modelem regresji prostej*.

⁶³⁶ J. Apanowicz, *Metodologia...*op.cit., s. 54-55.

⁶³⁷ Tamże, s. 57.

W ramach badań własnych, przeprowadzonych niniejszej rozprawy doktorskiej, posługiwano się pojęciem zmiennej zależnej i zmiennych niezależnych.

5.1.2. Miary siły korelacji dwóch zmiennych

Do podstawowych metod wykrywania związków korelacyjnych zalicza się: metodę porównywania przebiegu szeregów statystycznych, które charakteryzują badane zjawisko, metodę graficzną oraz metodę tablic korelacyjnych. Badając natomiast siłę korelacji najczęściej stosuje się współczynnik korelacji liniowej Pearsona, współczynnik korelacji rang Spearmana lub w przypadku cech jakościowych współczynnik kontyngencji „c”, bądź współczynnik zbieżności Yule’a (ϕ)⁶³⁸.

Wskazuje się, że związek korelacyjny występuje wtedy, gdy *ściśle określonym wartościom zmiennej niezależnej x odpowiada ściśle określona średnia wartość zmiennej zależnej y* ⁶³⁹. Pozwala to na ustalenie w jaki sposób zmienia się średnia wartość zmiennej zależnej y w zależności od wartości zmiennej niezależnej x . Związek korelacyjny jest szczególnym rodzajem związku stochastycznego. Rozróżnia się dwa rodzaje związków korelacyjnych:

- przyczynowe (zależność bezpośrednia), w których pomiędzy zjawiskami społecznymi może wystąpić związek przyczynowy jednostronny (jedna zmienna oddziałuje na drugą) lub dwustronny (oddziaływanie zwrotne). Określa się siłę (rozproszenie lub skupienie liczebności), kształt współzależności (liniowy, bądź krzywoliniowy) oraz jej kierunek (rosnąca lub malejąca),
- wspólne (zależność pośrednia), w których pomiędzy zjawiskami społecznymi nie występuje związek przyczynowy, lecz istnieją wspólne przyczyny kształtowania się tych zjawisk.

Samo występowanie korelacji może być tylko sygnałem, że pomiędzy zjawiskami społecznymi zachodzi zależność przyczynowa (bezpośrednia) lub wspólna (pośrednia)⁶⁴⁰.

⁶³⁸ W. W. Skarbek, *Wybrane zagadnienia metodologii nauk społecznych*, Piotrków Trybunalski 2013, s. 108-109.

⁶³⁹ Tamże, s. 107.

⁶⁴⁰ Tamże, s. 107.

Współczynnik korelacji liniowej Pearsona

Na przełomie XIX i XX wieku zaczęto analizować formalne własności tablic. Pionierem w tym zakresie był Karl Pearson, który zdefiniował pojęcie tablicy kontyngencji oraz wprowadził pojęcie korelacji będące jednym z fundamentalnych narzędzi opisu i interpretacji zjawisk w wielu dyscyplinach naukowych⁶⁴¹. Badanie zależności zmiennych o charakterze ilościowym lub jakościowym jest jednym z najczęściej wykorzystywanych zagadnień statystyki w badaniach empirycznych. W tym celu uczeni bardzo często wykorzystują współczynnik korelacji Pearsona, ponieważ jego stosowanie umożliwia dodatkowo eksploatację modelu regresji⁶⁴². Równoległe do Pearsona (w latach 1900-1912) prace nad analizą tablic kontyngencji prowadził także Yule, który zdefiniował pojęcie ilorazu szans oraz miarę zależności – współczynnik Yule’a⁶⁴³.

Metody statystyczne jako metody badawcze w empirycznych badaniach naukowych wykorzystywane są przy gromadzeniu i porządkowaniu faktów naukowych dotyczących danego procesu, zjawiska, organizacji, układu lub całego systemu. Istotą tych badań jest wyciąganie wniosków z wyodrębnionych cech zbiorów elementów statystycznych. Badania mogą być skierowane na rozproszenie (poszukiwanie średnich lub odchyłeń w uporządkowanej liczbie spostrzeżeń z zakresu danej cechy zmiennej) lub współzależność (uzyskanie współczynników korelacji dwóch, bądź większej liczby badań nad przyczynowymi zależnościami zjawisk). Metody statystyczne mogą być wykorzystywane zarówno do zmiennych ilościowych, jak i jakościowych⁶⁴⁴.

Współczynnik korelacji jest miarą siły i kierunku zależności liniowej pomiędzy dwiema zmiennymi ilościowymi. Sposób obliczenia współczynnika korelacji zależy od standaryzacji współzmienności między x i y wskutek podzielenia jej przez ich odchylenia standardowe. Aby odnaleźć współzmiennność między dwiema zmiennymi należy pomnożyć odchylenie od średniej (dana wartość minus średnia) i dodać je do siebie. Następnie uzyskana suma jest dzielona przez odchylenia standardowe obu zmiennych. Współczynnik korelacji

⁶⁴¹ J. Brzezińska, *Modelowe metody analizy danych wielowymiarowych tablic kontyngencji w badaniach opinii publicznej*, „Studia Ekonomiczne”, nr 195, 2014, s. 11.

⁶⁴² P. Peternek, M. Kośny, *Kilka uwag o testowaniu istotności współczynnika korelacji*, „Zeszyty Naukowej Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu”, nr 20, 2011, s. 341-342.

⁶⁴³ J. Brzezińska, *Modelowe metody...*op.cit., s. 11-12.

⁶⁴⁴ J. Apanowicz, *Metodologia...*op.cit., s. 74-75.

znany jest również pod innymi nazwami: korelacja według momentu iloczynowego, współczynnik korelacji Pearsona lub po prostu r ⁶⁴⁵.

Zależność statystyczna między dwiema zmiennymi istnieje wówczas, gdy zaobserwowane wartości jednej zmiennej są powiązane z odnotowanymi wartościami drugiej zmiennej⁶⁴⁶. Zależność między dwiema zmiennymi x i y może przybrać postać ogólnego powiązania, jeśli wartości jednej zmiennej są często powiązane z konkretnymi wartościami drugiej zmiennej. W przypadku, gdy wartości x i y nie są z sobą w żaden sposób powiązane, stwierdza się, że są od siebie niezależne. Zależność między dwiema zmiennymi może również stanowić dodatnią korelację monotoniczną (szczególny rodzaj zależności). Ma to miejsce wtedy, gdy wartości obu zmiennych są jednoznacznie uporządkowane – wysokim wartościom jednej zmiennej odpowiadają wysokie wartości drugiej zmiennej i odwrotnie. Szczególnym rodzajem tej zależności jest dodatnia korelacja liniowa, której postać geometryczną stanowi linia prosta powstała w wyniku połączenia punktów o współrzędnych (x, y) . Możliwe jest także wystąpienie ujemnej korelacji monotonicznej, kiedy wysokim wartościom jednej zmiennej towarzyszą niskie wartości drugiej zmiennej. Jej szczególnym rodzajem jest ujemna korelacja liniowa. Nie wyklucza się również występowania innych postaci zależności między zmiennymi na przykład w sytuacji, gdy wartości obu zmiennych razem rosną do pewnego progu, po którym maleją⁶⁴⁷.

Współczynnik korelacji liniowej Pearsona umożliwia opisywanie związków liniowych badanych cech mierzalnych. O współzależności liniowej można mówić wówczas, gdy zwiększenie wartości jednej ze zmiennych powoduje proporcjonalną zmianę (spadek lub przyrost) średnich wartości drugiej zmiennej w całym obszarze zmienności. Współczynnik korelacji liniowej Pearsona łączy ze sobą pojęcie kowariancji i odchylenia standardowego. Kowariancja jest średnią arytmetyczną iloczynu odchyleń wartości zmiennych x i y od ich średnich arytmetycznych, co określa wzór (5.1). Sens statystyczny kowariancji określa zależność (5.2).

$$\text{cov}(x, y) = \begin{cases} 0, & \text{brak zależności korelacyjnej} \\ < 0, & \text{ujemna zależność korelacyjna} \\ > 0, & \text{dodatnia zależność korelacyjna} \end{cases} \quad (5.1)$$

Współczynnik korelacji liniowej Pearsona r_{xy} wyraża wzór (5.2).

⁶⁴⁵ J. Buttolph Johnson, H. T. Reynolds, J. D. Mycoff, *Political Science Research Methods*, tłum. A. Kloskowska-Dudzińska, Warszawa 2010, s. 517-518.

⁶⁴⁶ Tamże, s. 449.

⁶⁴⁷ J. Buttolph Johnson, H. T. Reynolds, J. D. Mycoff, *Political Science Research Methods*, tłum. A. Kloskowska-Dudzińska, Warszawa 2010, s. 451-452.

$$\left\{ \begin{array}{l} r_{xy} = r_{yx} = \frac{cov(x, y)}{s(x)s(y)} \\ cov(x, y) = \bar{xy} - \bar{x}\bar{y} \\ s(x) = \sqrt{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2} \\ s(y) = \sqrt{\sum_{i=1}^n (y_i - \bar{y})^2} \end{array} \right. \quad (5.2)$$

gdzie:

x_i – i-ta wartość zmiennej x

\bar{x} – średnia arytmetyczna (przeciętny poziom) zmiennej x

y_i – i-ta wartość zmiennej y

\bar{y} – średnia arytmetyczna (przeciętny poziom) zmiennej y

\bar{xy} – średnia arytmetyczna iloczynu zmiennych x i y ⁶⁴⁸.

Współczynnik ten stosowany jest najczęściej, gdy przewidywana zależność pomiędzy zmiennymi posiada charakter liniowy. Współczynnik Pearsona osiąga wartość z przedziału $\langle -1; 1 \rangle$. Współczynnik osiąga dolną granicę (-1), kiedy obie zmienne są doskonale skorelowane ujemnie, a więc leżą na linii prostej o współczynniku kierunkowym równym -1. Podobnie, w przypadku gdy współczynnik osiąga wartość maksymalną równą jedności, geometryczna interpretacja przedstawia linię prostą o współczynniku kierunkowym równym 1. Gdy związek jest ujemny, to wzrost wartości zmiennej niezależnej powoduje spadek wartości zmiennej zależnej. Przy związku dodatnim natomiast wzrost wartości zmiennej niezależnej powoduje wzrost wartości zmiennej zależnej. Dostyc powszechną interpretację siły korelacji wskazywanej przez współczynnik Pearsona przedstawiono w tabeli 5.1.

Im bardziej r jest zbliżone do swych skrajnych wartości, tym korelacja jest silniejsza. Im bliżej zera, tym korelacja jest słabsza⁶⁴⁹. Współczynnik korelacji o wartości zero oznacza brak liniowego związku korelacyjnego między dwiema zmiennymi. Niemniej jednak, w takiej sytuacji może wystąpić nieliniowy związek korelacyjny, możliwy do wykrycia za pomocą wskaźników korelacyjnych. Współczynnik korelacji liniowej Pearsona ma dwa podstawowe

⁶⁴⁸ M. Sobczyk, Statystyka, PWN, Warszawa 1997, s. 203 – 204.

⁶⁴⁹ J. Buttolph Johnson, H. T. Reynolds, J. D. Mycoff, *Political Science...*op.cit., s. 517-518.

ograniczenia: a mianowicie można go stosować jedynie w przypadku regresji liniowej oraz brak skorelowania między zmiennymi nie świadczy o tym, że są one niezależne⁶⁵⁰.

Współczynnik korelacji, w przypadku zależności liniowej dwóch cech, wskazuje także na jej kierunek. Można go stosować do badania cech mierzalnych oraz niemierzalnych⁶⁵¹. Jest symetryczny, bo jego wartość liczbowa nie zależy od tego, która zmienna została uznana za zależną, a która za niezależną. Stanowi skalę niezależną, bo jego wielkość nie zależy od skali pomiarowej żadnej zmiennej (wartość r jest dokładnie taka sama)⁶⁵².

Tabela 5.1. Skala korelacji liniowej Pearsona

Poziom współczynnika r_{xy}	Siła korelacji ujemnej	Poziom współczynnika r_{xy}	Siła korelacji dodatniej
$r_{xy} = -1$	Ujemna korelacja całkowita (funkcyjna)	$r_{xy} = 0$	Brak korelacji
$-1 > r_{xy} \geq -0,9$	Bardzo wysoka	$0 < r_{xy} \leq 0,3$	Słaba
$-0,9 > r_{xy} \geq -0,7$	Wysoka	$0,3 < r_{xy} \leq 0,5$	Średnia
$-0,7 > r_{xy} \geq -0,5$	Znaczna	$0,5 < r_{xy} \leq 0,7$	Znaczna
$-0,5 > r_{xy} \geq -0,3$	Średnia	$0,7 < r_{xy} \leq 0,9$	Wysoka
$-0,3 > r_{xy} > 0$	Słaba	$0,9 < r_{xy} < 1,0$	Bardzo wysoka
$r_{xy} = 0$	Brak korelacji	$r_{xy} = 1,0$	Dodatnia korelacja całkowita (funkcyjna)

Źródło opracowano na podstawie: W. W. Skarbek, *Wybrane zagadnienia metodologii nauk społecznych*, Piotrków Trybunalski 2013, s. 131.

Współczynnik Yula Kendalla

Cechą charakterystyczną tablic o wymiarach 2x2 jest to, że pojedynczy parametr w zupełności wystarcza dla opisu ich zawartości, ponieważ mają tylko jeden stopień swobody. Z uwagi na prostotę analizowanych tablic wskaźniki należy konstruować pod kątem rozwiązywania konkretnych problemów badawczych, a nie jako narzędzie uniwersalne⁶⁵³. Współczynnik Yula Kendalla (Q-Kendalla) stosowany jest dla dwóch zmiennych dychotomicznych, najlepiej w punkcie mediany. Zaleca się jego stosowanie, jeśli rozkład zmiennej y jest ustalony przez metodę operacjonalizacji (na przykład w punkcie mediany).

⁶⁵⁰ M. Szłapka, *Mierniki zależności dla danych przedstawionych w tablicy korelacyjnej*, „Studia Ekonomiczne”, nr 39, 2006, s. 102.

⁶⁵¹ A. Lemańczyk, *Statystyka...w pigułce*, Poznań 2016, s. 154.

⁶⁵² J. Buttolph Johnson, H. T. Reynolds, J. D. Mycoff, *Political Science...op.cit.*, s. 517-518.

⁶⁵³ Z. Sawiński, *Zastosowania tablic...op.cit.*, s. 126.

Dotyczy to rozkładu dychotomicznej zmiennej zależnej lub niezależnej wyrażonej pierwotnie w skali wyższego rzędu niż nominalna⁶⁵⁴.

Analiza tablicy kontyngencji umożliwia zbadanie zależności między kilkoma zmiennymi niemetrycznymi (porządkowymi lub nominalnymi). Dość powszechnym sposobem analizy związku między zmiennymi niemetrycznymi w tablicach dwuwymiarowych jest wyznaczenie współczynnika chi-kwadrat, bądź innych opartych na nim statystyk (na przykład Pearsona), które mówią jedynie o sile i kierunku zależności⁶⁵⁵. Tablica asocjacji jest najprostszą tablicą wielodzielną stosowaną do ustalenia korelacji między cechami, z których co najmniej jedna (lub obie) mają charakter jakościowy. W tablicy zamieszczane są liczebności poszczególnych wariantów, a nie ich wartości (tabela 5.2)⁶⁵⁶.

Tabela 5.2. Tablica asocjacji

	y_1	y_2	Razem
x_1	A	b	a + b
x_2	C	d	c + d
Razem	a + c	b + d	N

Źródło: E. Antczak, *Modelowanie rozwoju gospodarczego miasta*, [w:] A. Nowakowska (red.), *EkoMiasto#Gospodarka. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*, Łódź 2016, s. 155.

Współczynnik znany jest w literaturze pod postacią wielu terminów: *współczynnik współzależności Q-Yule'a*, *kontyngencji Q-Yulea*, *Q-Kendalla*, *Yule'a-Kendala* i przybiera postać daną zależnością:

$$Q = \frac{ad-bc}{ad+bc} \quad (5.3)$$

gdzie:

a, b, c, d – liczba jednostek posiadających cechy x_1, x_2, y_1, y_2

Współczynnik ten przyjmuje wartości od -1 do +1, przy czym znak wskazuje na kierunek korelacji, natomiast wartość bezwzględna na siłę związku⁶⁵⁷.

W literaturze przedmiotu wskazuje się również na możliwość stosowania do tablic asocjacji współczynnika Y-Yule'a, współczynnika zbieżności korelacyjnej Pearsona-Bravaisa oraz współczynnika zbieżności korelacyjnej Bykowskiego.

⁶⁵⁴ J. Kowal, *Statystyka opisowa w zarządzaniu*, [w:] Z. Knecht (red.), *Zarządzanie przedsiębiorcze*, Wrocław 2011, s. 138.

⁶⁵⁵ J. Brzezińska, *Modelowe metody analizy danych...*op.cit., s. 12.

⁶⁵⁶ E. Antczak, *Modelowanie rozwoju gospodarczego miasta*, [w:] A. Nowakowska (red.), *EkoMiasto#Gospodarka. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*, Łódź 2016, s. 155.

⁶⁵⁷ Tamże, s. 181.

Współczynnik Y-Yule'a stosowany dla tabeli 2x2 oblicza się według wzoru⁶⁵⁸:

$$Y = \frac{\sqrt{ad} - \sqrt{bc}}{\sqrt{ad} + \sqrt{bc}} \quad (5.4)$$

Współczynnik zbieżności korelacyjnej Pearsona-Bravaisa oblicza się zgodnie ze wzorem⁶⁵⁹:

$$V = \frac{ad - bc}{\sqrt{(a+b)(a+c)(b+d)(c+d)}} \quad (5.5)$$

Z kolei współczynnik zbieżności korelacyjnej Bykowskiego oblicza się ze wzoru⁶⁶⁰:

$$W = \frac{(a+d) - (b+c)}{a+b+c+d} \quad (5.6)$$

Z uwagi na trudności ze znalezieniem szczegółowych skal odczytu poszczególnych współczynników w literaturze przedmiotu, do interpretacji współczynników: *Q-Kendalla*, *Y-Yule'a*, *Pearsona-Bravaisa* oraz Bykowskiego użyto skali właściwej dla współczynnika Yule'a, przy czym symbol ξ oznacza dowolny ze wskazanych współczynników (tabela 5.3).

Tabela 5.3. Skala odczytywania współczynnika Yule'a

Poziom współczynnika	Korelacja
$\xi < 0,1$	Niska
$0,1 \leq \xi < 0,3$	Słaba
$0,3 \leq \xi < 0,5$	Przeciętna
$0,5 \leq \xi < 0,7$	Wysoka
$0,7 > \xi$	Bardzo wysoka

Źródło: opracowano na podstawie D. Mider, *Badanie zależności między zmiennymi – miary związku*, [w:] D. Mider, A. Marcinkowska (red.), *Analiza danych ilościowych dla politologów. Praktyczne wprowadzenie z wykorzystaniem programu GNU PSPP*, Warszawa 2013, s. 230.

5.1.3. Metoda tablic korelacyjnych

Metoda porównywania przebiegu szeregów statystycznych, jaką jest metoda tablic korelacyjnych, może być stosowana do obserwacji niewielkiej liczby przypadków. Tablice korelacyjne składają się z *główki* (pierwszy wiersz), w której należy umieścić szereg

⁶⁵⁸ A. Lemańczyk, *Statystyka...op.cit.*, s. 181.

⁶⁵⁹ M. Sobczyk, *Statystyka aspekty praktyczne i teoretyczne*, Lublin 2006, s. 174.

⁶⁶⁰ Tamże, s. 174.

rozdzielczy zawierający warianty zmiennej x . W *boczku* (pierwsza kolumna) umieszcza się szereg rozdzielczy zawierający warianty zmiennej y . Skrzyżowanie wiersza z kolumną nazywane jest *pozycją zapisu*, charakteryzującą się jednoczesnym występowaniem określonej wartości zmiennej x i y (tabela 5.4)⁶⁶¹. Wartości cech typu liczbowego umieszczane są w tablicy korelacyjnej pod postacią przedziałów klasowych, natomiast dla cech typu opisowego przyjmowane są warianty występujące w zbiorowości. Sformułowane przedziały klasowe lub warianty cech wpisywane są do główki oraz boczku tablicy. Zgromadzony materiał statystyczny w postaci szeregów szczegółowych można przenieść do przygotowanej makiety korelacyjnej tak zwaną metodą kreskową. Polega ona na umieszczaniu za pomocą kreski w odpowiednim polu tablicy korelacyjnej odczytanej wartości cechy dla danej jednostki statystycznej⁶⁶².

Tablice korelacyjne są używane tylko wtedy, kiedy możliwe jest zbadanie zależności korelacyjnej dwóch zmiennych. Ma to miejsce wówczas, gdy zebrane dane są mierzalne i określonym wartościom zmiennej niezależnej x można przyporządkować pewne średnie z kilku wartości zmiennej zależnej y ⁶⁶³. Tablice korelacyjne stanowią efekt grupowania zbiorowości (próby) względem dwóch cech mierzalnych, bądź jednej mierzalnej, a drugiej niemierzalnej. Najbardziej interesujące z punktu widzenia korelacji są rozkłady warunkowe y . W sytuacji, gdy zmienne x i y nie wykazują wyraźnej zależności liniowej, wówczas rozkłady warunkowe y nie będą miały nic wspólnego z x , zatem średnie warunkowe y będą niezależne od x . Korelacja będzie natomiast tym silniejsza, im silniejsza będzie zależność pomiędzy średnimi warunkowymi y a zmienną niezależną x ⁶⁶⁴.

⁶⁶¹ W. W. Skarbek, *Wybrane zagadnienia metodologii...*op.cit., s. 110.

⁶⁶² Z. Bobowski, *Wybrane metody statystyki opisowej i wnioskowania statystycznego*, Wałbrzych 2004, s. 71.

⁶⁶³ M. Szłapka, *Mierniki zależności dla danych...*op.cit., s. 100.

⁶⁶⁴ W. Starzyńska, *Statystyka praktyczna*, Warszawa 2005, s. 315.

Tabela 5.4. Schemat tablicy korelacyjnej

Warianty cechy X (x_i)	Warianty cechy Y y_j				(razem) $n_{i\bullet}$
	y_1	y_2	...	y_s	
x_1	n_{11}	n_{12}	...	n_{1s}	$n_{1\bullet}$
x_2	n_{21}	n_{22}	...	n_{2s}	$n_{2\bullet}$
\vdots
x_r	n_{r1}	n_{r2}	...	n_{rs}	$n_{r\bullet}$
(razem) $n_{\bullet j}$	$n_{\bullet 1}$	$n_{\bullet 2}$...	$n_{\bullet s}$	N

Źródło: D. Miszczyńska, M. Miszczyński, *Materiały do wykładu 7 ze Statystyki (wersja poprawiona)*, WSEH, Skierniewice 2009/10, s. 10, http://wsehsk.pl/files/zarzadzanie/materiały/wyklad7_statystyka.pdf [dostęp: 07.08.2021 r.].

gdzie:

n_{ij} – liczba jednostek charakteryzująca się wartością x_i cechy X oraz wartością y_j cechy Y

$n_{i\bullet}$ – liczba jednostek charakteryzująca się wartością x_i cechy X

$n_{\bullet j}$ – liczba jednostek charakteryzująca się wartością y_j cechy Y

n – liczebność populacji

Sposób obliczenia wielkości $n_{i\bullet}$ oraz $n_{\bullet j}$ podaje zależności (5.7a i 5.7b).

$$n_{i\bullet} = \sum_{j=1}^s n_{ij} \quad (5.7a)$$

$$n_{\bullet j} = \sum_{i=1}^r n_{ij} \quad (5.7b)$$

$$n = \sum_{i=1}^r \sum_{j=1}^s n_{ij} = \sum_{i=1}^r n_{i\bullet} = \sum_{j=1}^s n_{\bullet j} \quad (5.8)$$

Źródło: D. Miszczyńska, M. Miszczyński, *Materiały do wykładu...op.cit.*, s. 10.

5.1.4. Korelacja liniowa i linia regresji

Korelację nazywa się liniową wówczas, gdy linie regresji z próby y względem x oraz x względem y są liniami prostymi. Równanie linii prostej regresji z próby y względem x ma postać:

$$\bar{y}_x - \bar{y} = r_p \frac{\sigma_y}{\sigma_x} (x - \bar{x}) \quad (5.9)$$

gdzie:

\bar{y}_x – średnia warunkowa,

\bar{x}, \bar{y} – średnie z próby cech x i y ,

σ_x, σ_y – średnie odchylenie kwadratowe z próby,

r_p – współczynnik korelacji z próby.

Dane obserwacyjne dotyczące cech x i y są podane w formie tablicy korelacyjnej z wartościami równoległymi, zatem celowe stało się przejście do wariantów względnych:

$$u_i = \frac{x_i - c_1}{h_1} \quad (5.10)$$

$$v_j = \frac{y_j - c_2}{h_2} \quad (5.11)$$

gdzie:

c_1 – wariant cechy x mający największą częstość,

h_1 – zakres zmienności (różnica pomiędzy dwoma sąsiednimi wariantami x),

c_2 – wariant cechy y mający największą częstość,

h_2 – zakres zmienności (różnica pomiędzy dwoma sąsiednimi wariantami y).

Wówczas wynik korelacji z próby jest równy:

$$r_p = \frac{\sum n_{uv} \cdot u \cdot v - n \cdot \bar{u} \cdot \bar{v}}{n \cdot \sigma_u \cdot \sigma_v} \quad (5.12)$$

Składnik $\sum n_{uv} \cdot u \cdot v$ obliczono za pomocą tak zwanej *metody czterech pól*.

$$\bar{u} = \frac{\sum n_u \cdot u}{n} \quad (5.13)$$

$$\bar{v} = \frac{\sum n_v \cdot v}{n} \quad (5.14)$$

$$\sigma_u = \sqrt{\bar{u}^2 - (\bar{u})^2} \quad (5.15)$$

$$\sigma_v = \sqrt{\bar{v}^2 - (\bar{v})^2} \quad (5.16)$$

Znając powyższe wielkości obliczono wielkości wchodzące do równania regresji:

$$\bar{x} = \bar{u} \cdot h_1 + c_1 \quad (5.17)$$

$$\bar{y} = \bar{v} \cdot h_2 + c_2 \quad (5.18)$$

$$\sigma_x = \sigma_v \cdot h_1 \quad (5.19)$$

$$\sigma_y = \sigma_v \cdot h_2 \quad (5.20)$$

Siła liniowego związku korelacyjnego określana jest na podstawie wartości bezwzględnej współczynnika korelacji liniowej Pearsona r_p . Im $|r_p|$ jest bliższy jedności, tym związek ten jest silniejszy, zaś im $|r_p|$ jest bliższy zera, tym związek jest słabszy.

5.2. Rezultaty przeprowadzonych badań własnych

W latach 1999 – 2019 (od trzeciej do ósmej kadencji Sejmu) zawiązano sto osiemdziesiąt dwa komitety obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Przedstawione poniżej badania miały na celu uzyskanie odpowiedzi na następujące pytanie badawcze: ***Jaka występuje zależność pomiędzy liczbą zawiązanych komitetów a liczbą skutecznych i nieskutecznych obywatelskich inicjatyw ustawodawczych?***

5.2.1. Identyfikacja zmiennych i zależności korelacyjnych

W tabelach 5.5 i 5.6 zawarto zgromadzone dane liczbowe dotyczące liczby skutecznych i nieskutecznych obywatelskich inicjatyw ustawodawczych w stosunku do wszystkich inicjatyw jakie zostały zgłoszone w podanym okresie czasu.

Tabela 5.5. Liczba komitetów obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w poszczególnych kadencjach Sejmu, z podziałem na inicjatywy skuteczne i nieskuteczne

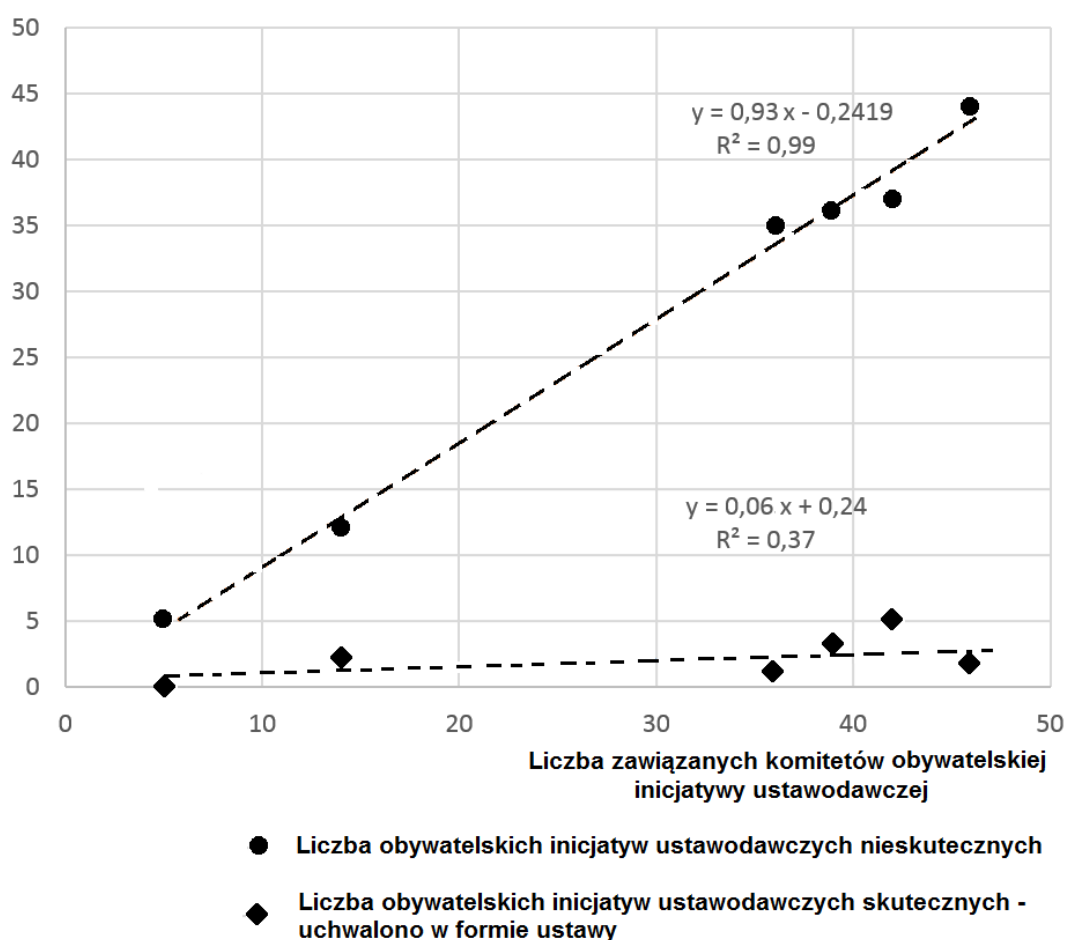
Kadencja Sejmu	Liczba zawiązanych komitetów obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej (a)	Liczba obywatelskich inicjatyw ustawodawczych skutecznych – uchwalono w formie ustawy (b)	Liczba obywatelskich inicjatyw ustawodawczych nieskutecznych (c)
III	14	2	12
IV	42	5	37
V	5	0	5
VI	46	2	44
VII	39	3	36
VIII	36	1	35
Suma	182	13	169

Źródło: opracowanie własne.

Dla danych zawartych w tabeli 5.5 uzyskano następujące wartości współczynnika korelacji Pearsona:

- $P(a, b) = 0,62$ (zależność na poziomie znacznym) dla korelacji pomiędzy liczbą zawiązanych komitetów obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej a liczbą obywatelskich inicjatyw ustawodawczych skutecznych – uchwalonych w formie ustawy;
- $P(a, c) = 1,0$ (zależność na poziomie całkowitym) dla korelacji pomiędzy liczbą nieskutecznych obywatelskich inicjatyw ustawodawczych a liczbą zawiązanych komitetów w następnej kadencji Sejmu.

Interpretację geometryczną uzyskanych wyników przedstawia rysunek 5.2.



Rys. 5.2. Zależność liczby skutecznych i nieskutecznych obywatelskich inicjatyw ustawodawczych od całkowitej liczby zawiązanych komitetów, dla poszczególnych kadencji Sejmu

Źródło: opracowanie własne.

W następnym kroku badań własnych, odrzucono jedenaście obywatelskich inicjatyw ustawodawczych (dwie inicjatywy złożone w trakcie trwania siódmej kadencji oraz dziewięć złożonych w trakcie trwania ósmej kadencji Sejmu) z uwagi na nie zakończenie prac nad projektami przez Sejm dziewiątej kadencji podczas pisania niniejszej dysertacji (tabela 5.6). Wynika to z niemożności zakwalifikowania projektów jako skuteczne, gdyż ich rozpatrywanie trwa, a także jako nieskuteczne, ponieważ dyskontynuacja nastąpi dopiero z końcem dziewiątej kadencji Sejmu (najprawdopodobniej w 2023 r.).

Należą do nich następujące inicjatywy:

- projekt *ustawy o utworzeniu Uniwersytetu Medycznego im. Ludwika Rydygiera w Bydgoszczy*, wniesiony po zebraniu stu tysięcy podpisów do Sejmu w dniu 07.01.2016 r. – druki sejmowe nr 26 (ósma kadencja) oraz 30 (dziewiąta kadencja),
- projekt *ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty*, wniesiony po zebraniu stu tysięcy podpisów do Sejmu w dniu 05.10.2015 r. – druk sejmowy nr 48 (ósma kadencja),
- projekt *ustawy o zmianie ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego*, wniesiony po zebraniu stu tysięcy podpisów do Sejmu w dniu 29.03.2015 r. – druki sejmowe nr 461 (ósma kadencja) oraz 31 (dziewiąta kadencja),
- projekt *ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, wniesiony po zebraniu stu tysięcy podpisów do Sejmu w dniu 13.05.2016 r. – druki sejmowe nr 680 (ósma kadencja) oraz 32 (dziewiąta kadencja),
- projekt *ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw*, wniesiony po zebraniu stu tysięcy podpisów do Sejmu w dniu 20.06.2016 r. – druki sejmowe nr 732 (ósma kadencja) oraz 33 (dziewiąta kadencja),
- projekt *ustawy o zmianie ustawy emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw*, wniesiony po zebraniu stu tysięcy podpisów do Sejmu w dniu 31.03.2017 r. – druki sejmowe nr 1534 (ósma kadencja) oraz 34 (dziewiąta kadencja),
- projekt *ustawy w sprawie warunków zatrudniania w ochronie zdrowia*, wniesiony po zebraniu stu tysięcy podpisów do Sejmu w dniu 15.05.2017 r. – druki sejmowe nr 1648 (ósma kadencja) oraz 35 (dziewiąta kadencja),
- projekt *ustawy o zmianie ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży*, wniesiony

po zebraniu stu tysięcy podpisów do Sejmu w dniu 30.11.2017 r. – druki sejmowe nr 2146 (ósma kadencja) oraz 36 (dziewiąta kadencja),

- projekt *ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych*, wniesiony po zebraniu stu tysięcy podpisów do Sejmu w dniu 05.12.2017 r. – druki sejmowe nr 2212 (ósma kadencja) oraz 37 (dziewiąta kadencja),
- projekt *ustawy – Emerytura bez podatku oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, wniesiony po zebraniu stu tysięcy podpisów do Sejmu w dniu 02.10.2018 r. – druki sejmowe nr 2984 (ósma kadencja) oraz 38 (dziewiąta kadencja),
- projekt *ustawy o zmianie ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny*, wniesiony po zebraniu stu tysięcy podpisów do Sejmu w dniu 17.07.2019 r. – druki sejmowe nr 3751 (ósma kadencja) oraz 39 (dziewiąta kadencja).

Po odrzuceniu jedenastu obywatelskich inicjatyw ustawodawczych liczebność badanej próby wyniosła sto siedemdziesiąt jeden projektów (tabela 5.6).

Tabela 5.6. Zweryfikowana liczba komitetów obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w poszczególnych kadencjach Sejmu, z podziałem na inicjatywy skuteczne i nieskuteczne

Kadencja Sejmu	Liczba zawiązanych komitetów obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej (a)	Liczba obywatelskich inicjatyw ustawodawczych skutecznych – uchwalono w formie ustawy (b)	Liczba obywatelskich inicjatyw ustawodawczych nieskutecznych (c)
III	14	2	12
IV	42	5	37
V	5	0	5
VI	46	2	44
VII	37	3	34
VIII	27	1	26
Suma	171	13	169

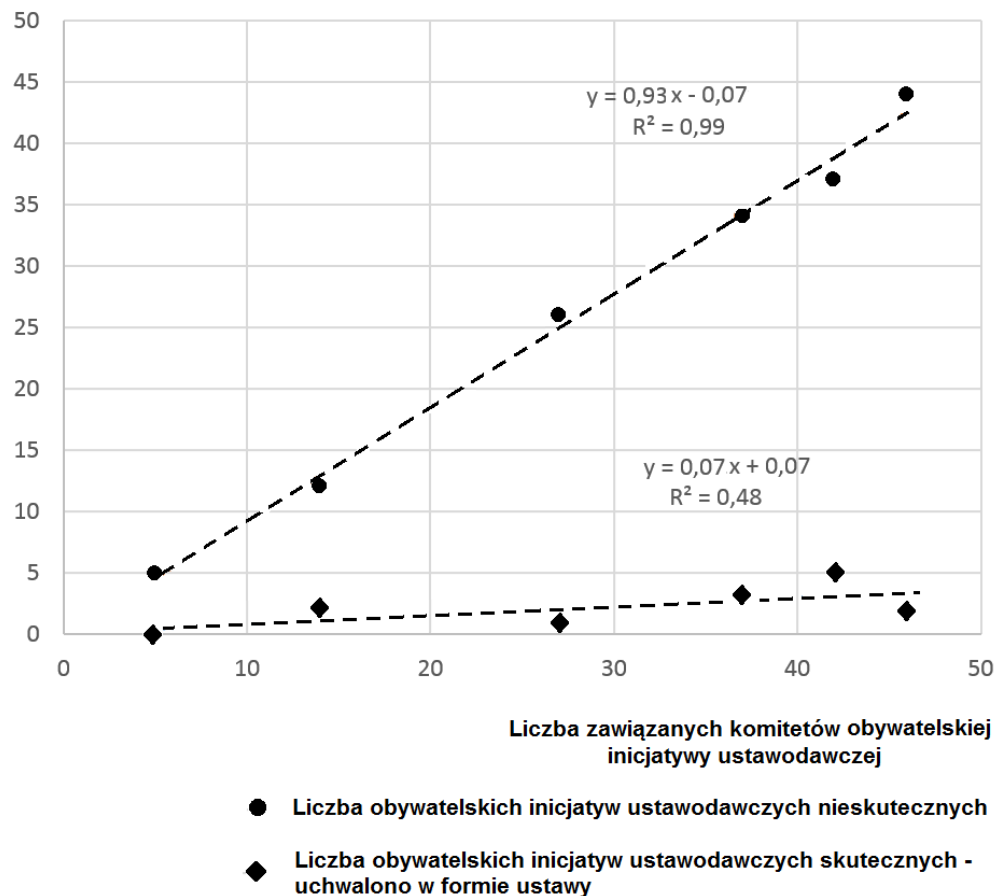
Źródło: opracowanie własne.

Dla danych zawartych w tabeli 5.6 uzyskano następujące wartości współczynnika korelacji Pearsona:

- $P(a, b) = 0,7$ (zależność na poziomie znacznym) dla korelacji pomiędzy liczbą zawiązanych komitetów obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej a liczbą obywatelskich inicjatyw ustawodawczych skutecznych – uchwalonych w formie ustawy;

- $P(a, c) = 1,0$ (zależność na poziomie całkowitym) dla korelacji pomiędzy liczbą nieskutecznych obywatelskich inicjatyw ustawodawczych a liczbą zawiązaných komitetów w następnej kadencji Sejmu.

Interpretację geometryczną uzyskanych wyników przedstawia rysunek 5.3.



Rys. 5.3. Zależność zweryfikowanej liczby skutecznych i nieskutecznych obywatelskich inicjatyw ustawodawczych od całkowitej liczby zawiązaných komitetów, dla poszczególnych kadencji Sejmu

Źródło: opracowanie własne.

Wniosek: *Niezależnie od badanej próby (sto osiemdziesiąt dwie obywatelskie inicjatywy ustawodawcze lub sto siedemdziesiąt jeden), wyniki przeprowadzonej analizy wskazują na zbliżoną siłę dodatniej korelacji liniowej Pearsona pomiędzy liczbą zawiązaných komitetów obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej a liczbą, zarówno skutecznych jak i nieskutecznych, obywatelskich inicjatyw ustawodawczych. Uzyskany wynik świadczy o liniowej zależności pomiędzy badanymi zmiennymi.*

Wraz ze wzrostem liczby komitetów obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, zarówno w przypadku inicjatyw skutecznych, jak i nieskutecznych, zaobserwowano zależność liniową. Niemniej jednak w przypadku inicjatyw ludowych nieskutecznych zależność ta jest silniejsza od zależności odnotowanej wobec inicjatyw skutecznych.

5.2.2. Wyniki szczegółowej analizy skuteczności obywatelskich inicjatyw ustawodawczych

W celu obliczenia tablic korelacyjnych 1 – 4 (patrz tabele 5.9 – 5.12) zastosowano zależności (5.9) – (5.20). W tablicy korelacyjnej 1 zawarto dane dotyczące wszystkich komitetów obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, jakie zawiązały się podczas trwania od trzeciej do ósmej kadencji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (sto osiemdziesiąt dwa). Weryfikacja danych polegała na odrzuceniu danych dotyczących jedenastu obywatelskich inicjatyw ustawodawczych, które podczas składania niniejszej dysertacji (dziewiąta kadencja trwa) były w trakcie procedowania w Sejmie i postępowanie wobec nich nie zostało zakończone (projekty złożone podczas siódmej i ósmej kadencji Sejmu). Zatem badana próba wyniosła sto siedemdziesiąt jeden. Połączono kategorie skuteczności od 1 do 3, ponieważ z uwagi na brak informacji niemożliwe było przypisanie do właściwej kategorii skuteczności (1 lub 2 albo 3).

Zmienna x odnosi się do wad projektów obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Dla zmiennej x przyjęto skalę jakościową pokazaną w tabeli 5.7.

Tabela 5.7. Skala jakościowa projektów obywatelskich inicjatyw ustawodawczych

l.p.	Wady projektów	Stopień wadliwości
1.	Nie usunięto braków formalnych	Bardzo negatywnie
2.	Braki formalne zostały usunięte	Negatywnie
3.	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100.000 podpisów	Niedobrze
4.	Projekty bez braków formalnych	„0” skali – neutralnie
5.	PKW stwierdziła brak prawidłowo złożonej liczby 100.000 podpisów	Dobrze
6.	Wniesiono projekt ustawy wraz z wykazem 100.000 podpisów	Bardzo dobrze

Źródło: opracowanie własne.

Zmienna *y* opisuje skuteczność projektów obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Dla zmiennej *y* przyjęto skalę skuteczności pokazaną w tabeli 5.8.

Tabela 5.8. Skala skuteczności projektów obywatelskich inicjatyw ustawodawczych

l.p.	Cechy projektów	Stopień skuteczności
1.	Rozwiązano komitet lub cofnięto zawiadomienie o utworzeniu komitetu	Nieskuteczne z winy wnioskodawcy
2.	Nie usunięto braków formalnych	Nieskuteczne z winy wnioskodawcy
3.	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100.000 podpisów	Nieskuteczne z winy wnioskodawcy
4.	PKW stwierdziła brak prawidłowo złożonej liczby 100.000 podpisów	Nieskuteczne z winy wnioskodawcy
5.	Wnioskodawca poinformował o wycofaniu projektu	Nieskuteczne z winy wnioskodawcy
6.	Stwierdzono niezgodność z prawem UE	Nieskuteczne „0” skali – neutralne
7.	Odrzucenie w głosowaniu w pierwszym czytaniu	Nieskuteczne wskutek procedowania Sejmu
8.	Odrzucenie w głosowaniu w drugim czytaniu	Nieskuteczne wskutek procedowania Sejmu
9.	Dyskontynuacja w pracy komisji sejmowej	Nieskuteczne wskutek procedowania Sejmu
10.	Ponowne nieuchwalenie po wecie Prezydenta RP	Nieskuteczne wskutek procedowania Sejmu
11.	Uchwalenie w formie ustawy z poprawkami Sejmu	Skuteczne
12.	Uchwalenie w formie ustawy bez poprawek Sejmu	Skuteczne
13.	Uchwalenie w formie ustawy, która obecnie obowiązuje	Skuteczne

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 5.9. Tablica korelacyjna 1

$y \setminus x$		(1) + (2) + (3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	n_y
		5	10	15	20	25	30	35	40	45	50	55	
(1) + (3)	5	101	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	101
(2)	10	-	3	1	1	5	2	14	1	6	1	7	41
(4)	15	7	-	2	-	10	3	9	-	3	3	4	41
(5)	20	-	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3
(6)	25	-	-	3	1	15	5	23	1	9	4	11	72
n_x		108	6	6	2	30	10	46	2	18	8	22	258

Źródło: opracowanie własne. Dane pozyskano ze strony internetowej <https://www.sejm.gov.pl/>, <https://obywateledecyduja.pl/> oraz poprzez dostęp do informacji publicznej z dnia 31 maja 2021 r. Biura Komunikacji Społecznej Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

Biorąc pod uwagę dane zawarte w tablicy 5.9 możemy stwierdzić, że:

- Zakresy zmienności zmiennych x i y wynoszą odpowiednio: $h_1 = 5$ oraz $h_2 = 5$.
- Warianty cech x i y mają największą częstość równą 101 w punkcie ($c_1 = 5$, $c_2 = 5$).

Przyjmujemy zatem zero pozorne dla tego punktu.

Tablica korelacyjna przyjęła postać pokazaną w tabeli 5.10.

Tabela 5.10. Tablica korelacyjna 2

$y \setminus x$		(1) + (2) + (3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	n_y
		0	5	10	15	20	25	30	35	40	45	50	
(1) + (3)	0	101	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	101
(2)	5	-	3	1	1	5	2	14	1	6	1	7	41
(4)	10	7	-	2	-	10	3	9	-	3	3	4	41
(5)	15	-	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3
(6)	20	-	-	3	1	15	5	23	1	9	4	11	72
n_x		108	6	6	2	30	10	46	2	18	8	22	258

Źródło: opracowanie własne.

Korzystając z zależności (5.13) i (5.14) obliczono średnie wartości zmiennych u i v :

$$\bar{u} = \frac{\sum n_u \cdot u}{n} = 3,57;$$

$$\bar{v} = \frac{\sum n_v \cdot v}{n} = 1,63.$$

Następnie obliczono wielkości \bar{u}^2 , \bar{v}^2 , σ_u oraz σ_v :

$$\bar{u}^2 = \frac{\sum n_u \cdot u^2}{n} = 25,3;$$

$$\bar{v}^2 = \frac{\sum n_v \cdot v^2}{n} = 5,36;$$

$$\sigma_u = \sqrt{\bar{u}^2 - (\bar{u})^2} = 3,54;$$

$$\sigma_v = \sqrt{\bar{v}^2 - (\bar{v})^2} = 1,64.$$

Składnik $\sum n_{uv} \cdot u \cdot v$ obliczono za pomocą tak zwanej *metody czterech pól*. Zero pozorne podzieliło tablicę korelacyjną 2 na cztery pola.

Pierwsze pole

v \ u	-5
-5	-

$$\sum n_{uv} \cdot u \cdot v = 0$$

Drugie pole

v \ u	5	10	15	20	25	30	35	40	45	50
-5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

$$\sum n_{uv} \cdot u \cdot v = 0$$

Trzecie pole

v \ u	-5
5	-
10	-
15	-
20	-

$$\sum n_{uv} \cdot u \cdot v = 0$$

Czwarte pole

$v \setminus u$	5	10	15	20	25	30	35	40	45	50
5	3	1	1	5	2	14	1	6	1	7
10	-	2	-	10	3	9	-	3	3	4
15	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-
20	-	3	1	15	5	23	1	9	4	11

$$\sum n_{uv} \cdot u \cdot v = 2.501$$

Ostatecznie, suma dla wszystkich pól wyniosła

$$\sum n_{uv} \cdot u \cdot v = 2,501.$$

Poszukiwany współczynnik korelacji:

$$r_p = \frac{\sum n_{uv} \cdot u \cdot v - n \cdot \bar{u} \cdot \bar{v}}{n \cdot \sigma_u \cdot \sigma_v} = 0,67;$$

zaś średnie z próby cech x i y oraz średnie odchylenie kwadratowe z próby:

$$\bar{x} = \bar{u} \cdot h_1 + c_1 = 2,85;$$

$$\bar{y} = \bar{v} \cdot h_2 + c_2 = -1,85;$$

$$\sigma_x = \sigma_u \cdot h_1 = 17,7;$$

$$\sigma_y = \sigma_v \cdot h_2 = 8,2.$$

Podstawiając obliczone współczynniki do równania: $\bar{y}_x - \bar{y} = r_p \frac{\sigma_y}{\sigma_x} (x - \bar{x})$ otrzymano następujące równanie regresji: $y = 0,31x + 3,78$.

Wniosek: *Uzyskane wyniki wskazują na znaczny poziom korelacji (0,62), zgodnie ze skalą właściwą dla współczynnika korelacji liniowej Pearsona. Równanie regresji potwierdza więc oczekiwany kierunek, zgodnie z wynikami $P(a,b) = 0,62$ oraz $P(a,b) = 0,7$ w zależności od liczebności próby.*

W tablicy korelacyjnej 3 (patrz tabela 5.11) zawarto natomiast dane dotyczące komitetów obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, jakie zawiązały się podczas kadencji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej od trzeciej do ósmej, z uwzględnieniem weryfikacji posiadanych danych. Weryfikacja danych polegała na odrzuceniu danych dotyczących czterdziestu jeden komitetów, których z uwagi na brak informacji nie można przypisać do właściwej kategorii skuteczności, w skali od 1 do 3. Odrzucono również jedenaście

obywatelskich inicjatyw ustawodawczych, które w chwili składania niniejszej dysertacji (dziewiąta kadencja trwa) były w trakcie procedowania w Sejmie i postępowanie wobec nich nie zostało zakończone (projekty złożone podczas siódmej i ósmej kadencji Sejmu). Zatem badana próba wynosiła sto trzydzieści.

Tabela 5.11. Tablica korelacyjna 3

y \ x		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	n_y
		5	10	15	20	25	30	35	40	45	50	55	60	65	
(1)	5	2	22	36	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	60
(2)	10	-	-	-	3	1	1	5	2	14	1	6	1	7	41
(3)	15	2	22	36	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	60
(4)	20	-	-	7	-	2	-	10	3	9	-	3	3	4	41
(5)	25	-	-	-	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3
(6)	30	-	-	-	-	3	1	15	5	23	1	9	4	11	72
n_x		4	44	79	6	6	2	30	10	46	2	18	8	22	277

Źródło: opracowanie własne. Dane pozyskano ze strony <https://www.sejm.gov.pl/>, <https://obywateledecyduja.pl/> oraz w wyniku dostępu do informacji publicznej z dnia 31 maja 2021 r. Biura Komunikacji Społecznej Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

Wykonując analogiczne rozumowanie do tego, jakie dotyczyło tablic korelacyjnych 1 i 2, sporządzono tablicę korelacyjną 4. Po wykonaniu stosownych obliczeń otrzymano następujące wyniki:

- współczynnik korelacji liniowej Pearsona $r_p = 0,53$;
- wartości średnie: $\bar{x} = 100,55$ oraz $\bar{y} = 24,2$;
- odchylenia standardowe: $\sigma_x = 94,85$ oraz $\sigma_y = 46,15$;
- równanie regresji: $y = 0,26x - 23,96$.

Wniosek: *Uzyskane wyniki i ich interpretacja jest podobna do tej, dotyczącej wyników uzyskanych na podstawie tablic korelacyjnych 1 i 2, czyli niezależnie od wielkości badanej próby (sto siedemdziesiąt jeden obywatelskich inicjatyw ustawodawczych lub sto trzydzieści), wyniki wskazują na ten sam poziom korelacji, zgodnie ze skalą właściwą dla współczynnika korelacji liniowej Pearsona.*

Tabela 5.12. Tablica korelacyjna 4

y \ x		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	n_y
		-10	-5	0	5	10	15	20	25	30	35	40	45	50	
(1)	-10	2	22	36	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	60
(2)	-5	-	-	-	3	1	1	5	2	14	1	6	1	7	41
(3)	0	2	22	36	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	60
(4)	5	-	-	7	-	2	-	10	3	9	-	3	3	4	41
(5)	10	-	-	-	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3
(6)	15	-	-	-	-	3	1	15	5	23	1	9	4	11	72
n_x		4	44	79	6	6	2	30	10	46	2	18	8	22	277

Źródło: opracowanie własne.

Wyniki badań skuteczności podjętych obywatelskich inicjatyw ustawodawczych w zależności od jakości ich przygotowania

W przeprowadzonych badaniach wykorzystano współczynniki: *Y-Yule'a (Y)*, *Yula-Kendalla (Q)*, *Pearsona-Bravaisa (V)* oraz *Bykowskiego (W)*.

Badania podjętych inicjatyw ustawodawczych zostały przeprowadzone w kilku etapach, z uwzględnieniem czynnika wpływającego na ich skuteczność. W związku z tym zbadano:

- 1) sto siedemdziesiąt jeden zawiązanych komitetów obywatelskich inicjatyw ustawodawczych podczas trwania od trzeciej do ósmej kadencji Sejmu (lata 1999-2019) z uwagi na wystąpienie braków formalnych (tabela 5.13);
- 2) trzydzieści dziewięć obywatelskich inicjatyw ustawodawczych złożonych do Sejmu podczas trwania od szóstej do ósmej kadencji (lata 2007-2019), podczas rządów PO-PSL oraz PIS – tabela 5.14;
- 3) dwadzieścia jeden obywatelskich inicjatyw ustawodawczych złożonych do Sejmu podczas trwania od trzeciej do ósmej kadencji (lata 1999-2019) z uwagi na odrzucenie projektu w głosowaniu, w zależności od etapu procedowania nad projektem (tabela 5.15);
- 4) czterdzieści jeden obywatelskich inicjatyw ustawodawczych złożonych do Sejmu podczas trwania od trzeciej do ósmej kadencji (lata 1999-2019) z uwagi na ich jakość (mierzoną w sposób wystąpienia braków formalnych, bądź nie) oraz skierowanie projektu do komisji po pierwszym czytaniu (tabela 5.16);

- 5) trzydzieści cztery obywatelskie inicjatywy ustawodawcze złożone do Sejmu podczas trwania od trzeciej do ósmej kadencji (lata 1999-2019) z uwagi na jednomyślność lub niejednomyślność partii, bądź koalicji rządzącej (tabela 5.17);
- 6) trzynaście skutecznych obywatelskich inicjatyw ustawodawczych złożonych do Sejmu podczas trwania od trzeciej do ósmej kadencji (lata 1999-2019) z uwagi na jednomyślność lub niejednomyślność partii, bądź koalicji rządzącej (tabela 5.18);
- 7) trzynaście skutecznych obywatelskich inicjatyw ustawodawczych złożonych do Sejmu podczas trwania od trzeciej do ósmej kadencji (lata 1999-2019) z uwagi na uchwalenie w projekcie poprawek, bądź uchwalenie projektu zgodnie z jego treścią (tabela 5.19);
- 8) trzynaście obywatelskich inicjatyw ustawodawczych złożonych do Sejmu podczas trwania od trzeciej do ósmej kadencji (lata 1999-2019) z uwagi na czas rozpatrywania przez Sejm projektu (tabela 5.20);
- 9) dwadzieścia cztery projekty edukacyjno-zdrowotne złożone do Sejmu podczas trwania od trzeciej do ósmej kadencji (lata 1999-2019) z uwagi na wystąpienie braków formalnych (tabela 5.21);
- 10) piętnaście projektów ustrojowo-politycznych złożonych do Sejmu podczas trwania od trzeciej do ósmej kadencji (lata 1999-2019) z uwagi na wystąpienie braków formalnych (tabela 5.23);
- 11) siedemnaście projektów kulturowo-społecznych złożonych do Sejmu podczas trwania od trzeciej do ósmej kadencji (lata 1999-2019) z uwagi na wystąpienie braków formalnych (tabela 5.25).

Ad. 1)

Tabela 5.13. Zawiązane komitety obywatelskich inicjatyw ustawodawczych w trakcie trwania III – VIII kadencji Sejmu

Skuteczność podjętych obywatelskich inicjatyw ustawodawczych (y)	Jakość przygotowania obywatelskich inicjatyw ustawodawczych (x)		Suma
	Bez braków formalnych	Wystąpienie braków formalnych	
Skuteczne - uchwalono w formie ustawy	6	7	13
Nieskuteczne	31	127	158
Suma	37	134	171

Źródło: opracowanie własne.

Zaobserwowano wysoką korelację pomiędzy obywatelskimi inicjatywami ustawodawczymi, które nie posiadały braków formalnych, a ich skutecznością – współczynnik Yula-Kendalla ($Q = 0,56$) oraz współczynnik zbieżności korelacyjnej Bykowskiego ($W = 0,56$). Badając wskazaną korelację z zastosowaniem współczynników Y-Yule’a odnotowano korelację przeciętną ($Y = 0,30$), natomiast Pearsona-Bravaisa słabą ($V = 0,17$). Mając na uwadze uzyskane wyniki przeprowadzono kolejne etapy bardziej szczegółowych badań nad projektami obywatelskich inicjatyw ustawodawczych przedstawione poniżej.

Ad. 2)

Tabela 5.14. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze, które uzyskały wymagane 100.000 podpisów i zostały złożone do Sejmu w trakcie VI – VIII kadencji według partii/koalicji rządzącej

Skuteczność podjętych obywatelskich inicjatyw ustawodawczych (y)	Rządząca partia lub koalicja (x)		Suma
	PO-PSL	PiS	
Skuteczne - uchwalono w formie ustawy	5	1	6
Nieskuteczne	23	10	33
Suma	28	11	39

Źródło: opracowanie własne.

Zaobserwowano przeciętną korelację pomiędzy obywatelskimi inicjatywami ustawodawczymi, które zostały złożone podczas rządów koalicji PO-PSL, a ich skutecznością – współczynnik Yula-Kendalla ($Q = 0,37$). Badając wskazaną korelację z zastosowaniem współczynników Y-Yule’a odnotowano korelację słabą ($Y = 0,19$) oraz Pearsona-Bravaisa również słabą ($V = 0,11$). Stosując współczynnik zbieżności korelacyjnej Bykowskiego odnotowano nikłą zależność między obywatelskimi inicjatywami ustawodawczymi, które zostały złożone podczas rządów partii PiS, a ich skutecznością ($W = - 0,23$).

Ad. 3)

Tabela 5.15. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze, które uzyskały wymagane 100.000 podpisów i zostały odrzucone w głosowaniu przez Sejm III – VIII kadencji

Nieskuteczne obywatelskie inicjatywy ustawodawcze (y)	Przyczyna nieskuteczności (x)		Suma
	Odrzucone w głosowaniu po I czytaniu	Odrzucone w głosowaniu po II czytaniu lub później	
Bez braków formalnych	10	2	12
Wystąpienie braków formalnych	5	4	9
Suma	15	6	21

Źródło: opracowanie własne.

Zaobserwowano wysoką korelację pomiędzy obywatelskimi inicjatywami ustawodawczymi, które nie posiadały braków formalnych, a ich odrzuceniem w głosowaniu po pierwszym czytaniu – współczynnik Yula-Kendalla ($Q = 0,60$). Badając wskazaną korelację z zastosowaniem pozostałych współczynników odnotowano zależność przeciętną, a mianowicie, współczynnik Y-Yule'a ($Y = 0,30$), współczynnik Pearsona-Bravaisa ($V = 0,33$), współczynnik zbieżności korelacyjnej Bykowskiego ($W = 0,33$).

Ad. 4)

Tabela 5.16. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze, które uzyskały wymagane 100.000 podpisów procedowane przez Sejm III – VIII kadencji według skuteczności

Skuteczność podjętych obywatelskich inicjatyw ustawodawczych (y)	Jakość przygotowania obywatelskich inicjatyw ustawodawczych oraz sposób procedowania Sejmu (x)		Suma
	Projekty bez braków formalnych skierowane do komisji po I czytaniu	Projekty z brakami formalnymi skierowane do komisji po I czytaniu	
Skuteczne - uchwalono w formie ustawy	6	7	13
Nieskuteczne	11	17	28
Suma	17	24	41

Źródło: opracowanie własne.

W badaniu tej zależności odrzucono projekty nieskuteczne, które nie zostały skierowane do komisji po pierwszym czytaniu. Odnotowano słabą korelację pomiędzy obywatelskimi inicjatywami ustawodawczymi, które nie posiadały braków formalnych oraz zostały skierowane po pierwszym czytaniu do pracy w komisji, a ich skutecznością –

współczynnik Yula-Kendalla ($Q = 0,14$) oraz współczynnik zbieżności korelacyjnej Bykowskiego ($W = 0,12$). Badając wskazaną korelację z zastosowaniem pozostałych współczynników odnotowano zależność nikłą – współczynnik Y-Yule’a ($Y = 0,07$), współczynnik Pearsona-Bravaisa ($V = 0,06$).

Ad. 5)

Tabela 5.17. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze, które uzyskały wymagane 100.000 podpisów procedowane przez Sejm III – VIII kadencji według głosowania partii/koalicji rządzącej i skuteczności

Skuteczność podjętych obywatelskich inicjatyw ustawodawczych (y)	Sposób głosowania partii lub koalicji rządzącej (x)		Suma
	Głosowanie jednomyślne	Głosowanie niejednomyślne	
Skuteczne – uchwalono w formie ustawy	7	6	13
Nieskuteczne – projekty odpadły w głosowaniu	2	19	21
Suma	9	25	34

Źródło: opracowanie własne.

Zaobserwowano bardzo wysoką korelację pomiędzy obywatelskimi inicjatywami ustawodawczymi, podczas procedowania których partia lub koalicja rządząca głosowała jednomyślnie, a ich skutecznością – współczynnik Yula-Kendalla ($Q = 0,83$) oraz wysoką współczynnik zbieżności korelacyjnej Bykowskiego ($W = 0,53$) i współczynnik Y-Yule’a ($Y = 0,54$). Badając wskazaną korelację z zastosowaniem współczynnika Pearsona-Bravaisa odnotowano zależność przeciętną ($V = 0,49$).

Ad. 6)

Tabela 5.18. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze, które uzyskały wymagane 100.000 podpisów procedowane przez Sejm III – VIII kadencji według głosowania partii/koalicji rządzącej

Skuteczne obywatelskie inicjatywy ustawodawcze – uchwalono w formie ustawy (y)	Sposób głosowania partii lub koalicji rządzącej (x)		Suma
	Głosowanie jednomyślne za przyjęciem projektu	Głosowanie niejednomyślne za przyjęciem projektu	
Bez braków formalnych	4	2	6
Wystąpienie braków formalnych	3	4	7
Suma	7	6	13

Źródło: opracowanie własne.

Odnotowano przeciętną korelację pomiędzy obywatelskimi inicjatywami ustawodawczymi, podczas procedowania których partia lub koalicja rządząca głosowała jednomyślnie za przyjęciem projektu, a nie wystąpieniem braków formalnych – współczynnik Yula-Kendalla ($Q = 0,45$). Z kolei badając wskazaną korelację z zastosowaniem pozostałych współczynników zaobserwowano korelację słabą – współczynnik zbieżności korelacyjnej Bykowskiego ($W = 0,23$), współczynnik Y-Yule'a ($Y = 0,24$) oraz współczynnik Pearsona-Bravaisa ($V = 0,24$).

Ad. 7)

Tabela 5.19. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze skuteczne procedowane przez Sejm III – VIII kadencji według kryterium uchwalenia poprawek

Skuteczne obywatelskie inicjatywy ustawodawcze – uchwalono w formie ustawy (y)	Sposób procedowania Sejmu (x)		Suma
	Nie uchwalono żadnej poprawki do projektu ustawy	Uchwalono poprawki do projektu ustawy	
Bez braków formalnych	3	3	6
Wystąpienie braków formalnych	1	6	7
Suma	4	9	13

Źródło: opracowanie własne.

Zaobserwowano bardzo wysoką korelację pomiędzy obywatelskimi inicjatywami ustawodawczymi, podczas procedowania których Sejm nie uchwalił żadnej poprawki, a nie wystąpieniem braków formalnych – współczynnik Yula-Kendalla ($Q = 0,71$), współczynnik

zbieżności korelacyjnej Bykowskiego ($W = 0,83$). Z kolei badając wskazaną korelację z zastosowaniem pozostałych współczynników zaobserwowano korelację przeciętną – współczynnik Y-Yule’a ($Y = 0,42$) oraz współczynnik Pearsona-Bravaisa ($V = 0,39$).

Ad. 8)

Tabela 5.20. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze skuteczne procedowane przez Sejm III – VIII kadencji według czasu rozpatrywania projektów

Skuteczne obywatelskie inicjatywy ustawodawcze – uchwalono w formie ustawy (y)	Długość procedowania Sejmu (x)		Suma
	Czas rozpatrywania w Sejmie do 6 miesięcy	Czas rozpatrywania w Sejmie od 7 miesięcy i dłużej	
Wystąpienie braków formalnych	3	4	7
Bez braków formalnych	3	3	6
Suma	6	7	13

Źródło: opracowanie własne.

Zaobserwowano słabą korelację pomiędzy obywatelskimi inicjatywami ustawodawczymi, nad którymi Sejm procedował siedem miesięcy lub dłużej, a wystąpieniem braków formalnych - współczynnik Yula-Kendalla ($Q = - 0,14$). Zastosowanie pozostałych współczynników wykazało jednoznaczne wskazanie na nikłą zbieżność: współczynnik zbieżności korelacyjnej Bykowskiego ($W = - 0,08$), współczynnik Y-Yule’a ($Y = - 0,07$) oraz współczynnik Pearsona-Bravaisa ($V = - 0,07$).

Ad. 9)

Trzy inicjatywy nie zostały uwzględnione w badaniach, ponieważ powodem ich nieskuteczności było wycofanie przez wnioskodawcę projektu ustawy, zatem nie miało to bezpośredniego związku z praktyką polityczną Sejmu. Inicjatywy podzielono na trzy kategorie: edukacyjno-zdrowotne, ustrojowo-polityczne oraz społeczno-kulturowe. Zbadano dwadzieścia cztery obywatelskie inicjatywy ustawodawcze zakwalifikowanych do kategorii edukacyjno-zdrowotnych złożonych do Sejmu podczas trwania od trzeciej do ósmej kadencji (lata 1999-2019) z uwagi na wystąpienie braków formalnych (tabela 5.21).

Tabela 5.21. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze edukacyjno-zdrowotne wniesione do Sejmu III – VIII kadencji, które uzyskały sto tysięcy podpisów

l.p.	Tytuł projektu ustawy	Nr druku sejmowego	Wystąpienie braków formalnych	Skuteczność
1.	Ustawa o zmianie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw oraz ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach	579	Tak	Uchwalony w formie ustawy
2.	Ustawa o zmianie ustawy Karta Nauczyciela	2803	Nie	Uchwalony w formie ustawy
3.	Ustawa o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne, ustawy o izbach aptekarskich oraz ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo farmaceutyczne, ustawę o wyrobach medycznych oraz ustawę o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych	2088; 2633	Tak	Uchwalony w formie ustawy
4.	Ustawa o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego	605	Nie	Uchwalony w formie ustawy
5.	Ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych	1204	Tak	Uchwalony w formie ustawy
6.	Ustawa o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw	2953	Nie	Uchwalony w formie ustawy
7.	Ustawa o zmianie ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży oraz niektórych innych ustaw	4222	Tak	Odrzucony w głosowaniu
8.	Ustawa o zmianie ustawy o systemie oświaty i ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw	4588; 27	Nie	Odrzucony w głosowaniu
9.	Ustawa o zmianie ustawy o systemie oświaty	895	Nie	Odrzucony w głosowaniu
10.	Ustawa o zmianie ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży	1654	Nie	Odrzucony w głosowaniu
11.	Ustawa o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw	3177	Nie	Odrzucony w głosowaniu
12.	Ustawa o zmianie ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży oraz niektórych innych ustaw	3806	Nie	Odrzucony w głosowaniu
13.	Ustawa o zmianie ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny,	784	Nie	Odrzucony w głosowaniu

	Ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży oraz ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny			
14.	Ustawa o prawach kobiet i świadomym rodzicielstwie	830	Nie	Odrzucony w głosowaniu
15.	Ustawa o prawach kobiet i świadomym rodzicielstwie	2060	Nie	Odrzucony w głosowaniu
16.	Ustawa o zmianie ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi	2796	Nie	Odrzucony w głosowaniu
17.	Ustawa o Fundacji Edukacji Narodowej	2397	Nie	Dyskontynuacja w pracy komisji sejmowej
18.	Ustawa o zmianie ustawy o zawodach pielęgniarki i położnej	1576; 197	Tak	Dyskontynuacja w pracy komisji sejmowej
19.	Ustawa o Finansowaniu Świadczeń Opieki Zdrowotnej	3550; 177	Tak	Dyskontynuacja w pracy komisji sejmowej
20.	Ustawa o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego	3374; 21	Tak	Dyskontynuacja w pracy komisji sejmowej
21.	Ustawa o zmianie ustawy o ochronie przyrody	3727; 23	Tak	Dyskontynuacja w pracy komisji sejmowej
22.	Ustawa o ochronie zwierząt	4616; 26	Tak	Dyskontynuacja w pracy komisji sejmowej
23.	Ustawa o zmianie ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych oraz ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty	2088; 25	Nie	Dyskontynuacja w pracy komisji sejmowej
24.	Ustawa o zawodzie fizjoterapeuty	3813; 29	Nie	Dyskontynuacja w pracy komisji sejmowej

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 5.22. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze edukacyjno-zdrowotne wniesione do Sejmu III – VIII kadencji, które uzyskały sto tysięcy podpisów

Skuteczność podjętych obywatelskich inicjatyw ustawodawczych (y)	Jakość przygotowania obywatelskich inicjatyw ustawodawczych (x)		Suma
	Wystąpienie braków formalnych	Bez braków formalnych	
Skuteczne - uchwalono w formie ustawy	3	3	6
Nieskuteczne	6	12	18
Suma	9	15	24

Źródło: opracowanie własne.

Zaobserwowano przeciętną korelację pomiędzy obywatelskimi inicjatywami ustawodawczymi, które posiadały braki formalne, a ich skutecznością – współczynnik Yula-Kendalla ($Q = 0,33$). Badając wskazaną korelację z zastosowaniem współczynników Y-Yule'a odnotowano korelację słabą ($Y = 0,17$), współczynnik zbieżności korelacyjnej Pearsona-Bravaisa ($V = 0,15$) oraz współczynnik zbieżności korelacyjnej Bykowskiego ($W = 0,25$).

Ad. 10)

Tabela 5.23. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze ustrojowo-polityczne wniesione do Sejmu III – VIII kadencji, które uzyskały sto tysięcy podpisów

l.p.	Tytuł projektu ustawy	Nr druku sejmowego	Wystąpienie braków formalnych	Skuteczność
1.	Ustawa o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju	1455	Tak	Uchwalony w formie ustawy
2.	Ustawa o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, w związku z wprowadzeniem parytetu płci na listach kandydatów	2713	Nie	Uchwalony w formie ustawy
3.	Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks karny	2249	Tak	Odrzucony w głosowaniu
4.	Ustawa o działalności spółdzielni	3317	Tak	Odrzucony w

	mieszkaniowych			głosowaniu
5.	Ustawa o zachowaniu przez Państwo Polskie większościowego pakietu akcji Grupy Lotos S. A.	4634; 24	Tak	Odrzucony w głosowaniu
6.	Ustawa o okręgach sądowych sądów powszechnych oraz o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych	804	Tak	Odrzucony w głosowaniu
7.	Ustawa o zmianie ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny	2654	Nie	Odrzucony w głosowaniu
8.	Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw	3248	Nie	Odrzucony w głosowaniu
9.	Ustawa o zakazie promowania przemocy w środkach masowego przekazu	2918; 4	Tak	Dyskontynuacja w pracy komisji sejmowej
10.	Ustawa – Kodeks karny	775; 430	Tak	Dyskontynuacja w pracy komisji sejmowej
11.	Ustawa o zmianie ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa	2491; 174	Tak	Dyskontynuacja w pracy komisji sejmowej
12.	Ustawa o restrukturyzacji i prywatyzacji Zespołu Elektrociepłowni w Łodzi S. A.	3854; 199	Nie	Dyskontynuacja w pracy komisji sejmowej
13.	Ustawa o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego	4639; 19	Tak	Dyskontynuacja w pracy komisji sejmowej
14.	Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego	848; 24	Nie	Dyskontynuacja w pracy komisji sejmowej
15.	Ustawa o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług	3764; 198	Tak	Odrzucono projekt z uwagi na niezgodność z prawem UE

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 5.24. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze ustrojowo-polityczne wniesione do Sejmu III – VIII kadencji, które uzyskały sto tysięcy podpisów

Skuteczność podjętych obywatelskich inicjatyw ustawodawczych (y)	Jakość przygotowania obywatelskich inicjatyw ustawodawczych (x)		Suma
	Bez braków formalnych	Wystąpienie braków formalnych	
Skuteczne - uchwalono w formie ustawy	1	1	2
Nieskuteczne	4	9	13
Suma	5	10	15

Źródło: opracowanie własne.

Odnotowano przeciętną korelację pomiędzy obywatelskimi inicjatywami ustawodawczymi, które nie posiadały braków formalnych, a ich skutecznością – współczynnik Yula-Kendalla ($Q = 0,38$) współczynnik zbieżności korelacyjnej Bykowskiego ($W = 0,33$). Badając wskazaną korelację z zastosowaniem współczynników Y-Yule'a odnotowano korelację słabą ($Y = 0,20$) oraz współczynnik zbieżności korelacyjnej Pearsona-Bravaisa ($V = 0,14$).

Ad. 11)

Tabela 5.25. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze społeczno-kulturowe wniesione do Sejmu III – VIII kadencji, które uzyskały sto tysięcy podpisów

I.p.	Tytuł projektu ustawy	Nr druku sejmowego	Wystąpienie braków formalnych	Skuteczność
1.	Ustawa o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu	1768; 2420	Tak	Uchwalony w formie ustawy
2.	Ustawa Fundusz Alimentacyjny	3392; 176	Tak	Uchwalony w formie ustawy
3.	Ustawa o zmianie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	3864	Tak	Uchwalony w formie ustawy
4.	Ustawa o ograniczeniu handlu w niedziele	870	Nie	Uchwalony w formie ustawy
5.	Ustawa o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży	3985; 30	Nie	Uchwalony w formie ustawy

	Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw			
6.	Ustawa o przywróceniu Święta Trzech Króli	826	Tak	Odrzucony w głosowaniu
7.	Ustawa o zmianie ustawy o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego	1892; 18	Tak	Odrzucony w głosowaniu
8.	Ustawa o przywróceniu dnia wolnego od pracy w Święto Trzech Króli	2063	Nie	Odrzucony w głosowaniu
9.	Ustawa „WOLNA NIEDZIELA” o zmianie ustawy – Kodeks pracy	2133	Tak	Odrzucony w głosowaniu
10.	Ustawa o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin	2294	Nie	Odrzucony w głosowaniu
11.	Ustawa o zmianie ustaw o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin i ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin	2804; 30	Tak	Dyskontynuacja w pracy komisji sejmowej
12.	Ustawa o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw	691; 150	Tak	Dyskontynuacja w pracy komisji sejmowej
13.	Ustawa o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	3178; 17	Tak	Dyskontynuacja w pracy komisji sejmowej
14.	Ustawa o powrocie do Rzeczypospolitej osób pochodzenia polskiego zesłanych i deportowanych przez władze Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich	3605; 22	Tak	Dyskontynuacja w pracy komisji sejmowej
15.	Ustawa o zmianie ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę	4614; 28	Nie	Dyskontynuacja w pracy komisji sejmowej
16.	Ustawa o zmianie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, a także niektórych innych ustaw	2699; 27	Nie	Dyskontynuacja w pracy komisji sejmowej
17.	Ustawa o ustanowieniu 17 października Dniem Sprzedaży Bezpośredniej	3812; 28	Nie	Dyskontynuacja w pracy komisji sejmowej

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 5.26. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze społeczno-kulturowe wniesione do Sejmu III – VIII kadencji, które uzyskały sto tysięcy podpisów

Skuteczność podjętych obywatelskich inicjatyw ustawodawczych (y)	Jakość przygotowania obywatelskich inicjatyw ustawodawczych (x)		Suma
	Wystąpiły braki formalne	Bez braków formalnych	
Skuteczne - uchwalono w formie ustawy	3	2	5
Nieskuteczne	7	5	12
Suma	10	7	17

Źródło: opracowanie własne.

Przeprowadzona analiza wskazała na nikłą korelację pomiędzy obywatelskimi inicjatywami ustawodawczymi, które nie posiadały braków formalnych, a ich skutecznością – współczynnik Yula-Kendalla ($Q = 0,03$), współczynnik zbieżności korelacyjnej Pearsona-Bravaisa ($V = 0,02$) oraz współczynnik Y-Yule'a ($Y = 0,02$). Badając wskazaną korelację z zastosowaniem współczynnika zbieżności korelacyjnej Bykowskiego zauważono nikłą korelację pomiędzy obywatelskimi inicjatywami ustawodawczymi, które posiadały braki formalne, a ich skutecznością ($W = - 0,06$).

5.3. Podsumowanie

W trakcie badań naukowych przeprowadzonych w dysertacji doktorskiej wykorzystano szereg metod interdyscyplinarnych charakterystycznych dla pokrewnych dyscyplin naukowych. Na potrzeby niniejszej rozprawy użyto metody analizy i krytyki piśmiennictwa oraz metody tablic korelacyjnych. W zakresie analizy zgromadzonych danych posłużono się również wybranymi miernikami statystycznymi w postaci: współczynnika korelacji liniowej Pearsona, współczynnika Y-Yule'a, współczynnika Yula Kendalla, współczynnika zbieżności korelacyjnej Pearsona-Bravaisa oraz współczynnika zbieżności korelacyjnej Bykowskiego. Etap procesu badawczego obejmował konceptualizację, realizację badań własnych oraz ich finalizację.

Badając obywatelskie inicjatywy ustawodawcze wniesione w trakcie trwania trzeciej do ósmej kadencji Sejmu z zastosowaniem współczynnika korelacji liniowej Pearsona otrzymano następujące wnioski. Niezależnie od badanej próby (sto osiemdziesiąt dwie obywatelskie inicjatywy ustawodawcze lub sto siedemdziesiąt jeden), wyniki

przeprowadzonej analizy świadczą o zbliżonej sile dodatniej korelacji liniowej Pearsona pomiędzy liczbą zawiązanych komitetów obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej a liczbą, skutecznych oraz nieskutecznych, obywatelskich inicjatyw ustawodawczych. Otrzymany wynik świadczy o liniowej zależności pomiędzy badanymi zmiennymi. Badając obywatelskie inicjatywy ustawodawcze z zastosowaniem metody tablic korelacyjnych otrzymano wyniki wskazujące na znaczny poziom korelacji, zgodnie ze skalą właściwą dla współczynnika korelacji liniowej Pearsona. Potwierdzono więc oczekiwany kierunek, zgodnie z wynikami uzyskanymi po zastosowaniu współczynnika korelacji liniowej Pearsona, w zależności od liczebności próby.

Odnosząc się do problemu badawczego stawiającego pytanie o to, *jaka występuje zależność pomiędzy liczbą zawiązanych komitetów a liczbą skutecznych i nieskutecznych obywatelskich inicjatyw ustawodawczych*, należy wskazać, że wraz ze wzrostem liczby komitetów obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, zaobserwowano zależność liniową, zarówno w przypadku inicjatyw skutecznych, jak i nieskutecznych. Natomiast w przypadku inicjatyw nieskutecznych zależność ta jest silniejsza, niż odnotowana wobec inicjatyw skutecznych.

W przeprowadzonych badaniach wykorzystano współczynniki: Y-Yule'a (Y), Yula-Kendalla (Q), Pearsona-Bravaisa (V) oraz Bykowskiego (W). Badania podjętych inicjatyw ustawodawczych zostały przeprowadzone w kilku etapach, z uwzględnieniem czynnika wpływającego na ich skuteczność. Zaobserwowano przeciętną lub słabą korelację pomiędzy inicjatywami ludowymi złożonymi w trakcie trwania rządów PO-PSL, a ich skutecznością. Niemniej jednak odnotowano wysoką lub przeciętną zależność pomiędzy obywatelskimi inicjatywami ustawodawczymi nie posiadającymi braków formalnych, a ich odrzuceniem w głosowaniu po pierwszym czytaniu. Wskazuje się na słabą lub nikłą korelację pomiędzy obywatelskimi inicjatywami ustawodawczymi nie posiadającymi braków formalnych, skierowanymi po pierwszym czytaniu do pracy w komisji, a ich skutecznością.

Na skuteczność wpływa natomiast głosowanie w sposób jednomyślny partii lub koalicji rządzącej, ponieważ badania wykazały bardzo wysoką oraz wysoką korelację w tym względzie. Co ciekawe, jednomyślność głosowania za przyjęciem projektu ustawy jest na tyle wysoka, że wystąpienie braków formalnych, bądź ich nie wystąpienie wpływa jedynie przeciętnie lub słabo na uchwalenie ustawy. Jakość przygotowanych projektów inicjatywy ludowej (nie wystąpienie braków formalnych) wpływa na uchwalenie ustawy przez Sejm bez wniesienia poprawek do projektu. Wykorzystując wskazane współczynniki zaobserwowano korelację na poziomie bardzo wysokim lub przeciętnym. Obywatelskie inicjatywy

ustawodawcze zbadano także pod kątem czasu procedowania Sejmu nad projektem ustawy. Jednakże korelacja pomiędzy wystąpieniem braków formalnych a długością rozpatrywania przez Sejm projektów jest słaba lub nikła.

Nawiązując do problemu badawczego stawiającego pytanie o to, *jaki związek istnieje pomiędzy praktyką polityczną Sejmu RP a skutecznością obywatelskich inicjatyw ustawodawczych*, należy zwrócić uwagę na trzy podstawowe czynniki. Praktyka polityczna Sejmu wpływa na skuteczność obywatelskich inicjatyw ustawodawczych poprzez odrzucanie projektów dobrych jakościowo już w pierwszym czytaniu. Jednomyślność głosowania partii lub koalicji rządzącej wpływa na skuteczność projektów inicjatywy ludowej, niezależnie od posiadania braków formalnych lub przedłożenia projektów poprawnych jakościowo. Natomiast w przypadku inicjatyw przygotowanych bez braków formalnych oraz woli Sejmu do uchwalenia tychże projektów istnieje duże prawdopodobieństwo uchwalenia ustawy bez nanoszenia przez Sejm poprawek.

Odnosząc się do problemu badawczego stawiającego pytanie o to, *jakiego rodzaju zależność występuje pomiędzy skutecznością a jakością przygotowania obywatelskich inicjatyw ustawodawczych funkcjonujących w obszarach: społeczno-kulturowym, ustrojowo-politycznym oraz edukacyjno-zdrowotnym*, wskazuje się na przeciętną lub słabą zależność między obywatelskimi inicjatywami ustawodawczymi zakwalifikowanymi do kategorii edukacyjno – zdrowotnych oraz ustrojowo politycznych, posiadającymi braki formalne a ich skutecznością. Badając inicjatywy ludowe zakwalifikowane do kategorii społeczno – kulturowych, zaobserwowano nikłą korelację pomiędzy wystąpieniem braków formalnych a ich skutecznością. Zatem, niezależnie od obranej kategorii spraw zawartych w projekcie inicjatywy ludowej, wystąpienie braków formalnych nie wpływa w sposób istotny na skuteczność obywatelskich inicjatyw ustawodawczych.

Finalizując proces badawczy podjęto się próby weryfikacji hipotez badawczych postawionych we wstępie dysertacji doktorskiej. Postawiona hipoteza badawcza będąca myślą przewodnią niniejszej pracy, stanowiąca że *aktywność obywateli przejawiająca się partycypacją w demokracji bezpośredniej poprzez obywatelską inicjatywę ustawodawczą wpływa na jakość społeczeństwa obywatelskiego w Polsce* została zweryfikowana pozytywnie. Druga z postawionych hipotez badawczych mówiąca o tym, że *istnieje ścisły związek pomiędzy czynnikami charakteryzującymi projekty obywatelskich inicjatyw ustawodawczych, tj.: czasem przewidzianym na uzyskanie poparcia danego projektu a liczbą skutecznie wniesionych inicjatyw do Sejmu; liczbą składanych projektów w stosunku do liczby projektów zakończonych niepowodzeniem; jakością przygotowania*

obywatelskich inicjatyw ustawodawczych a ich skutecznością również została zweryfikowana pozytywnie.

Zakończenie

Wykonanie inicjatywy obywatelskiej, pomimo dużego zainteresowania oraz częstego podejmowania inicjatyw, napotyka wiele przeszkód wynikających choćby z regulacji prawnej, bądź częstego braku woli politycznej ze strony organów państwa. Podejmowane inicjatywy w zdecydowanej większości przypadków nie przynoszą oczekiwanych efektów, pomimo ogromnego wysiłku włożonego w skuteczne wniesienie projektu⁶⁶⁵. Obecnie inicjatywa ludowa jest mało skuteczna, ponieważ jej konstrukcja normatywna nie służy uruchamianiu sprawnego, a jednocześnie efektywnego ustawodawstwa. Należy zatem wprowadzić pewne zmiany legislacyjne, aby zwiększyć wpływ obywateli na proces ustawodawczy⁶⁶⁶. Inicjatywa obywatelska, będąca narzędziem demokracji oddolnej, powinna mieć charakter kreujący i innowacyjny. Będąc instrumentem oddolnym wychodzi od społeczeństwa, więc jej rezultatem powinno być bezprogowe i wiążące referendum, w którym społeczeństwo miałoby ostatni głos decyzyjny⁶⁶⁷.

Rozważenia wymaga wydłużenie trzymiesięcznego terminu na zebranie stu tysięcy podpisów pod przygotowanym projektem ustawy. Praktyka wskazuje, że jest to termin zdecydowanie zbyt krótki, co uniemożliwia obywatelom skuteczne występowanie z inicjatywą ustawodawczą⁶⁶⁸. Proponuje się wydłużenie okresu na zbieranie wymaganej liczby podpisów do pięciu miesięcy oraz obarczenie organów państwowych obowiązkiem pomocy komitetom przy sporządzaniu uzasadnienia projektu, zwłaszcza w zakresie oceny przewidywanych skutków regulacji⁶⁶⁹. Organy państwowe powinny być zobligowane do pomocy komitetom w przygotowaniu uzasadnienia projektu ustawy (w szczególności dotyczy to oceny skutków regulacji). W odróżnieniu do innych wnioskodawców (na przykład Rady Ministrów, Prezydenta RP) komitety obywatelskie nie dysponują odpowiednim i profesjonalnym aparatem urzędniczym. Przyjęcie takiego rozwiązania mogłoby zatem ułatwić komitetom przygotowywanie uzasadnień zgłaszanych przez nie projektów ustaw w sposób profesjonalny^{670,671}.

⁶⁶⁵ A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M. Herrmann, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli...*op.cit., s. 63.

⁶⁶⁶ M. Borkowski, B. Przywora, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza...*op.cit., s. 30.

⁶⁶⁷ M. Matyja, *Koncepcja demokracji oddolnej...*op.cit., s. 157.

⁶⁶⁸ M. Borkowski, B. Przywora, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza...*op.cit., s. 31.

⁶⁶⁹ M Borski, R. Głajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze...*op.cit., s. 158.

⁶⁷⁰ M. Borkowski, B. Przywora, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza...*op.cit., s. 30.

⁶⁷¹ Por. A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M. Herrmann, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli...*op.cit., s. 39.

Na uwagę zasługuje również propozycja wydłużenia terminu na zebranie podpisów do minimum dwunastu miesięcy⁶⁷². Inną propozycją jest wprowadzenie możliwości zawieszenia biegu zbierania podpisów w szczególnie uzasadnionych okolicznościach⁶⁷³. Refleksji wymaga również zwiększenie liczby podpisów do pięciuset tysięcy oraz wydłużenie okresu na ich zbieranie do osiemnastu miesięcy, aby możliwe było przeprowadzenie akcji agitacyjnej w różnych środowiskach społecznych i politycznych⁶⁷⁴. W dobie cyfryzacji można również zastanowić się nad systemem zbierania deklaracji *online* za pośrednictwem Internetu. Przewiduje się dwie podstawowe korzyści płynące z tego rozwiązania, a mianowicie większą dynamikę procesów społecznych oraz większą presję obywateli na prawodawcę⁶⁷⁵. Rozważenia wymaga także kwestia uprawnienia komitetu do korzystania z dostępu do mediów publicznych (na przykład nieodpłatne audycje w programach publicznych nadawców telewizyjnych i radiowych, bądź bezpłatny czas antenowy na debatę dotyczącą tematyki inicjatywy ludowej)⁶⁷⁶.

Istotnej zmianie należałoby poddać przygotowywanie oceny skutków regulacji, która jest dokonywana w doniesieniu do projektów ustaw, zwłaszcza na etapie wnoszenia poprawek podczas prac ustawodawczych. Praktyka pokazuje, że odbiorca oceny skutków regulacji niejednokrotnie nie wie, który podmiot prywatny oraz jakie korzyści finansowe ma odnieść z nowej regulacji. Wątpliwości równie często dotyczą podmiotu mającego ponieść koszty wynikające z wdrożenia projektowanych rozwiązań, a także ich wysokości. *Biorąc to pod uwagę, nie sposób oprzeć się refleksji, że taki stan regulacji dotyczących oceny skutków regulacji jest zabiegiem celowym, który służy w pewnym stopniu ukrywaniu przed opinią publiczną rzetelnych informacji na temat kosztów całkowitych ustaw*⁶⁷⁷.

Refleksji wymaga ponadto całkowite wyłączenie zasady dyskontynuacji⁶⁷⁸. Obecnie Sejm następnej kadencji (kolejnej, następującej po kadencji, w której wniesiono projekt) jest zobowiązany do rozpatrzenia projektu, lecz nie ma obowiązku ukończenia prac nad projektem. Jeśli więc prace nie zostaną zakończone, inicjatywa ustawodawcza obywateli zwyczajnie przepada, ponieważ Sejm kolejnej kadencji (drugiej, następującej po kadencji, w której wniesiono projekt) nie ma już obowiązku kontynuacji prac nad projektem. Zasada

⁶⁷² B. Leśnodorski, M. Ślusarek, *Referendum i obywatelska inicjatywa...*op.cit., s. 7.

⁶⁷³ A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M. Herrmann, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli...*op.cit., s. 89.

⁶⁷⁴ M. Matyja, *Koncepcja demokracji oddolnej...*op.cit., s. 157.

⁶⁷⁵ M. Borkowski, B. Przywora, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza...*op.cit., s. 31.

⁶⁷⁶ A. Borkowski, P. Uziębło, M. Herrmann, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli...*op.cit., s. 89.

⁶⁷⁷ M. Borkowski, B. Przywora, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza...*op.cit., s. 30.

⁶⁷⁸ Szerzej: J. Mordwiłko, W. Odrowąż-Sypniewski, A. Szmyt, M. Granat, *W sprawie dyskontynuacji prac nad obywatelskim projektem ustawy wniesionym w danej kadencji Sejmu, a nierozpatrzonym w następnej kadencji Sejmu*, „Przegląd Sejmowy”, nr 1, 2006, s. 104-110.

dyskontynuacji jest więc połowicznie skuteczna, obejmując jedynie kadencję następującą bezpośrednio po kadencji, w której projekt wniesiono. Proponuje się więc kontynuację prac nad obywatelskim projektem ustawy nie tylko w najbliższej kadencji Sejmu, lecz także w kolejnych kadencjach bez żadnych ograniczeń^{679,680}.

Podobnie może być również w przypadku projektu obywatelskiego znajdującego się w fazie prac senackich lub rozpatrywania poprawek Senatu przez Sejm w momencie, gdy kadencja Sejmu się zakończy. W wyniku dyskontynuacji prac parlamentarnych będzie to oznaczać negatywne zamknięcie procesu ustawodawczego, a więc ustawa będzie pozbawiona możliwości wejścia w życie. Ryzyko wystąpienia takiej sytuacji jest duże, bowiem Sejm nie jest ograniczony czasowo do rozpoznania stanowiska Senatu w sprawie ustawy uchwalonej uprzednio przez Sejm. Może więc dojść do politycznej kalkulacji pozwalającej na skuteczne eliminowanie projektów obywatelskich, co do których nie ma interesu politycznego związanego z przyjęciem projektu, a jednocześnie niezręcznie jest go odrzucić. Wprawdzie pojawił się senacki projekt ustawy wprowadzającej zmiany w tym względzie, jednak pomimo pozytywnej rekomendacji komisji, w okresie trzech lat nie doczekał się uchwalenia i padł ofiarą wspomnianej dyskontynuacji⁶⁸¹.

Powinien zostać zwiększony (w stosunku do obecnie obowiązującej regulacji prawnej) wpływ obywateli na proces legislacyjny. Obecnie nie przewiduje się obowiązku zakończenia prac legislacyjnych w konkretnym terminie, ani innych szczegółowych wymogów z zakresu dalszego przebiegu procesu legislacyjnego⁶⁸². Konieczne jest zatem wprowadzenie choćby orientacyjnych ram procesu legislacyjnego w zakresie obywatelskich projektów ustaw⁶⁸³. Warto byłoby również wprowadzić obowiązek przeprowadzenia wysłuchania publicznego po ukończeniu pierwszego czytania projektu^{684, 685}. Obecnie przeprowadzenie wysłuchania publicznego jest fakultatywne, gdyż zależy od decyzji komisji, w której jest rozpatrywany projekt⁶⁸⁶. Obligatoryjne wysłuchanie publiczne inicjatyw ludowych umożliwi obywatelom (poza wnioskodawcami) zaprezentowanie poglądów na temat konkretnego projektu ustawy. Takie rozwiązanie może również ograniczyć pochopne odrzucanie projektów już w pierwszym czytaniu⁶⁸⁷.

⁶⁷⁹ M. Borkowski, B. Przywora, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza...*op.cit., s. 31.

⁶⁸⁰ Por. B. Leśnodorski, M. Ślusarek, *Referendum i obywatelska inicjatywa...*op.cit., s. 7.

⁶⁸¹ A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M. Herrmann, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli...*op.cit., s. 54-55.

⁶⁸² M. Borkowski, B. Przywora, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza...*op.cit., s. 31.

⁶⁸³ B. Leśnodorski, M. Ślusarek, *Referendum i obywatelska inicjatywa...*op.cit., s. 8.

⁶⁸⁴ M. Borkowski, B. Przywora, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza...*op.cit., s. 31.

⁶⁸⁵ B. Leśnodorski, M. Ślusarek, *Referendum i obywatelska inicjatywa...*op.cit., s. 8.

⁶⁸⁶ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r...op.cit, art. 70a ust. 1-2.

⁶⁸⁷ M. Borkowski, B. Przywora, *Obywatelska inicjatywa...*op.cit., s. 31.

Kolejną kwestią wartą rozważenia jest możliwość wprowadzenia przez komitet poprawek lub wycofania projektu do czasu zakończenia drugiego czytania⁶⁸⁸. Proponuje się wprowadzenie zakazu odrzucania obywatelskich projektów ustaw w pierwszym czytaniu, co spowoduje, że parlamentarzyści podejmą prace merytoryczne nad projektem⁶⁸⁹. Przyjęcie aktu prawnego będącego następstwem inicjatywy ludowej powinno skutkować zarządzeniem referendum. W przypadku, gdy obywatele zostaną pozbawieni tej możliwości, inicjatywa ludowa staje się instytucją o pozornym i ograniczonym charakterze decyzyjnym oraz kreacyjnym. Wówczas można ją identyfikować bardziej ze swoistym prawem petycji, niż klasyczną instytucją demokracji bezpośredniej⁶⁹⁰.

Poza wskazanymi propozycjami zawartymi w literaturze przedmiotu, potrzebę nowelizacji przepisów o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli dostrzeżono również w Sejmie. W projekcie ustawy o zmianie Konstytucji RP dnia 17 czerwca 2013 r. autorstwa posłów opozycji (PiS) zaproponowano, aby artykuł 118 ust. 2 otrzymał nowe brzmienie: *Inicjatywa ustawodawcza przysługuje również grupie co najmniej 100.000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Pełnomocnikowi komitetu który zgłasza obywatelski projekt ustawy przysługują te same prawa co innym wnioskodawcom projektów ustaw. Projekt ustawy zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej nie może być odrzucony w pierwszym czytaniu i nie obowiązuje w jego przypadku zasada dyskontynuacji prac parlamentu. Tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa.* Jednak najważniejsze zmiany zaproponowano w odniesieniu do artykułu 235 ust. 1 Konstytucji proponując, że: *Projekt ustawy o zmianie Konstytucji może przedłożyć co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat, grupa co najmniej 1.000.000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu*⁶⁹¹. Ustawa została odrzucona już w pierwszym czytaniu 23.10.2013 r. (dwieście dwadzieścia jeden głosów za odrzuceniem projektu, dwieście szesnaście - przeciw oraz trzy głosy wstrzymujące się)⁶⁹². Propozycje zawarte w projekcie miały na celu umocnienie statusu obywatelskiego projektu ustawy poprzez zrównanie uprawnień pełnomocnika komitetu z pozostałymi wnioskodawcami projektów ustaw, konieczność procedowania nad projektem co najmniej do etapu następującego po pierwszym czytaniu oraz

⁶⁸⁸ A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M. Herrmann, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli...*op.cit., s. 89.

⁶⁸⁹ B. Malewski, *Czy obywatelska inicjatywa ustawodawcza...*op.cit., s. 24.

⁶⁹⁰ M. Jabłoński, *Rola i znaczenie instytucji demokracji...*op.cit., s. 20.

⁶⁹¹ *Projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP z dnia 17 czerwca 2013 r.*, druk nr 1646, Sejm VII kadencji, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/090CADFFCBB80DD5C1257BD4004699B5/%24File/1646.pdf> [dostęp: 14.10.2021 r.].

⁶⁹² *Głosowanie nr 19 na 52. posiedzeniu Sejmu dnia 23-10-2013 r.*, <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=7&nrposiedzenia=52&nrglosowania=19>, [dostęp: 14.10.2021 r.].

rezygnację z dotychczasowej zasady dyskontynuacji. Najdalej idącą propozycją było przyznanie obywatelom uprawnienia do zmiany Konstytucji RP, czego do tej pory nie przewidywała ustawa zasadnicza.

Tematyką nowelizacji przepisów o inicjatywie ludowej zajmuje się obecnie Instytut Spraw Obywatelskich, który proponuje uchylenie w całości aktualnie obowiązującej *ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli*, (Dz. U. z 2018 r., poz. 2120) i 26 listopada 2020 r. i przedstawia swój *projekt ustawy o obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej*. Do najważniejszych propozycji, które nie znajdują się w dotychczasowej ustawie, należą:

- *wskazanie pełnomocnika finansowego komitetu, jeżeli komitet ma pozyskiwać i wydatkować środki finansowe* (art. 6 ust. 1 pkt. 4 projektu),
- możliwość skorzystania przez pełnomocnika komitetu z *bezpłatnej pomocy prawnej w zakresie zredagowania projektu pod względem legislacyjno-prawnym ze względu na miejsce siedziby komitetu* (art. 7 ust. 2 projektu),
- niemożność wydania postanowienia o odmowie przyjęcia projektu z uwagi na *niedostateczne przedstawienie skutków finansowych wykonania ustawy stanowiącej jej przedmiot lub innych informacji wymaganych w przepisach regulujących zakres treści uzasadnienia, jeżeli wymaga to danych, do których komitet nie posiada dostępu* (art. 8 ust. 7 projektu),
- wydłużenie okresu prowadzenia kampanii promocyjnej i zbierania podpisów poparcia do sześciu miesięcy (art. 12 ust. 1 projektu),
- możliwość zawieszenia zbierania podpisów oraz prowadzenia kampanii promocyjnej z uwagi na czasową, istotnie ograniczającą te działania przeszkodę (art. 12 ust. 2 projektu),
- wprowadzenie elektronicznej deklaracji poparcia, z zachowaniem alternatywnej formy papierowej wykazu osób popierających projekt (art. 13 ust. 1 projektu),
- niemożność odrzucenia przez Sejm projektu ustawy w pierwszym czytaniu (art. 21 ust. 2 projektu),
- przeprowadzenie drugiego czytania nie później niż dwanaście miesięcy od dnia pierwszego czytania lub dnia skierowania projektu do komisji (art. 21 ust. 3 projektu),
- przeprowadzenie trzeciego czytania niezwłocznie, a w przypadku skierowania projektu do komisji nie później niż w terminie sześciu miesięcy od dnia jego skierowania (art. 21 ust. 4 projektu),

- możliwość składania przez przedstawiciela wnioskodawcy poprawek do projektu ustawy oraz wycofania projektu, lecz nie później niż do czasu zakończenia drugiego czytania (art. 22 ust. 5-6 projektu)⁶⁹³.

Zmiana procedur związanych z wykonywaniem obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej mogłaby wpłynąć na jej skuteczność i efektywność. Konsekwencją tego mogłoby być osłabienie wszechmocnego i wybieranego partyjnie Sejmu, który musiałby się liczyć z nową opozycją w postaci społeczeństwa. Dzięki temu niezadowolenie społeczeństwa lub jego poszczególnych ugrupowań nie przybierałoby formy ulicznych demonstracji, marszów lub protestów publicznych, lecz usankcjonowanego prawnie, pokojowego i umocowanego w systemie politycznym narzędzia protestu. W takiej sytuacji parlament powinien stać się bardziej obywatelski – reprezentować interesy swoich wyborców oraz konsultować pomysły – w obawie przed inicjatywą obywatelską lub wetem ludowym⁶⁹⁴.

W niniejszej dysertacji wskazuje się na trwający obecnie w Polsce proces budowy społeczeństwa obywatelskiego. Dostrzega się chęć obywateli do partycypacji w procesie ustawodawczym, niemniej jednak przestarzałe przepisy ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli uniemożliwiają w pełni korzystanie z tego narzędzia demokracji bezpośredniej. Zatem zmian wymaga zarówno sama ustawa, jak i podejście do projektów inicjatyw ludowych partii lub koalicji rządzących. W budowę społeczeństwa obywatelskiego zaangażowani są nie tylko obywatele, lecz także posłowie odgrywający istotną rolę w tym procesie.

⁶⁹³ Instytut Spraw Obywatelskich, Projekt *ustawy o obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej*, https://instytutsprawobywatelskich.pl/wp-content/uploads/2020/12/projekt_ustawy_oiu_2020.pdf [dostęp: 02.11.2021 r.].

⁶⁹⁴ M. Matyja, *Koncepcja demokracji oddolnej...*op.cit., s. 169-170.

Bibliografia

Monografie (książki)

1. Adamczyk A., *Konstytucyjne zasady ustroju politycznego w polskich aktach konstytucyjnych XX wieku*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Konstytucyjny system władz publicznych*, Warszawa 2010.
2. Antczak E., *Modelowanie rozwoju gospodarczego miasta*, [w:] A. Nowakowska (red.), *EkoMiasto#Gospodarka. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*, Łódź 2016.
3. Apanowicz J., *Metodologia ogólna*, Gdynia 2002.
4. Babbie E., *The Practice of Social Research*, tłum. W. Betkiewicz, M. Bucholc, P. Gadomski i in., A. Kloskowska-Dudzińska (red.), Warszawa 2004.
5. Babiński G., *Metodologia a rzeczywistość społeczna. Dylematy badań etnicznych*, Kraków 2004.
6. Bäcker R., Czechowska L., Gadomska G. i in., *Metodologia badań politologicznych*, Warszawa 2016.
7. Balicki R., *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniu ustawodawczym*, Wrocław 2001.
8. Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
9. Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012.
10. Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010.
11. Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012.
12. Bierć A., *Proceduralne aspekty tworzenia dobrego prawa*, [w:] Konferencja naukowa: „Legislacja w praktyce” zorganizowana 21 lutego 2002 r. przez Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2002.
13. Bobowski Z., *Wybrane metody statystyki opisowej i wnioskowania statystycznego*, Wałbrzych 2004.
14. Borski M., Glajcar R., Przywora B., *Postępowanie ustawodawcze w Polsce – prawo, zwyczaje i praktyka*, Sosnowiec- Katowice – Częstochowa, 2015.
15. Borski M., *Inicjatywa ludowa jako instytucja dialogu społecznego*, [w:] A. Kamińska, E. Kraus, K. Ślęczka (red.), *Jak możliwy jest dialog?*, Sosnowiec, 2014.
16. Bożyk S., *Partie polityczne a Sejm RP*, Warszawa 2006.
17. Brodziński W., *Sejm i Senat*, [w:] D. Górecki (red.), *Polskie Prawo Konstytucyjne*, Warszawa 2015.

18. Büchi R., Braun N., Kaufmann B., *Przewodnik po demokracji bezpośredniej w Szwajcarii i nie tylko*, Łódź 2013.
19. Buczkowski J., *Sejm – Senat – Zgromadzenie Narodowe*, [w:] J. Buczkowski (red.), Prawo konstytucyjne RP (instytucje wybrane), Przemyśl-Rzeszów 2012.
20. Buczkowski Ł., *Instytucje demokracji bezpośredniej*, [w:] J. Buczkowski (red.), Prawo konstytucyjne RP (instytucje wybrane), Przemyśl-Rzeszów, 2012.
21. Buttolph Johnson J., Reynolds H. T., Mycoff J. D., *Political Science Research Methods*, tłum. A. Kloskowska-Dudzińska, Warszawa 2010.
22. Caldow J., *e-Democracy. Putting Down Global Roots*, New York 2004.
23. Chybalski P., *Artykuł 34 ust. 1-7*, [w:] A. Szmyt (red.), Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2018.
24. Chybalski P., *Artykuł 34 ust. 9*, [w:] A. Szmyt (red.), Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2018.
25. Chybalski P., *Artykuł 44*, [w:] A. Szmyt (red.), Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2018.
26. Chybalski P., *Artykuł 47*, [w:] A. Szmyt (red.), Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2018.
27. Chybalski P., *Artykuł 48*, [w:] A. Szmyt (red.), Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2018.
28. Chybalski P., *Artykuł 49*, [w:] A. Szmyt (red.), Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2018.
29. Chybalski P., *Artykuł 51*, [w:] A. Szmyt (red.), Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2018.
30. Chybalski P., *Artykuł 52*, [w:] A. Szmyt (red.), Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2018.
31. Chybalski P., *Poprawka w postępowaniu ustawodawczym w świetle Konstytucji RP*, Warszawa 2014.
32. Chybalski P., *Sejm i Senat - komentarz do art. 118 Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP tom II, Warszawa 2016.
33. Ciapała J., *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989-1997)*, Warszawa 1999.
34. Ciapała J., *Uwagi w sprawie udziału Senatu w stanowieniu ustaw*, [w:] A. Bisztyga, P. Zientarski (red.), Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu RP, Warszawa 2014.
35. Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997.

36. Daniel K., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w Słowenii*, [w:] S. Ejdys, M. Orłowski, A. Struga (red.), *Dylematy badań naukowych w różnych dziedzinach*, Waleńczów 2019.
37. Daniel K., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza we Włoszech*, [w:] K. Piech (red.), *Zagadnienia aktualnie poruszane przez młodych naukowców*, Kraków 2019.
38. Domańska A., *Zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] D. Górecki (red.), *Polskie Prawo Konstytucyjne*, Warszawa 2015.
39. Drażkiewicz K., *Historia polskiego prawa konstytucyjnego*, [w:] M. Podsiadło (red.), *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010.
40. Du Vall M., A. Walecka-Rynduch, *Netarchia jako propozycja modelu demokracji przyszłości*, [w:] M. du Vall, M. Majorek, A. Walecka-Rynduch (red.), *Współczesna przestrzeń polityczna. Ewolucja czy rewolucja?*, Kraków 2011.
41. Eckhardt K., *Instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie: dobre praktyki*, Rzeszów-Przemyśl 2013.
42. Gajowniczek T., *Elektroniczna demokracja – istota pojęcia i problemy definicyjne*, [w:] W. Tomaszewski, D. M. Mościcka, A. Jurkun (red.), *Demokracja a wybory. Współczesne dylematy i wyzwania*, Olsztyn 2015.
43. Garlicki L., *Artykuł 118*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej komentarz, t. II*, Warszawa, 2001.
44. Garlicki L., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – komentarz tom II*, Warszawa 2001.
45. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne zarys wykładu*, Warszawa 1998.
46. Garlicki L., *Sejm i Senat artykuł 118*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – komentarz tom II*, Warszawa 2001.
47. Garlicki L., *Sejm i Senat artykuł 119*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – komentarz tom II*, Warszawa 2001.
48. Garlicki L., *Teza 10 do art. 119* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz - tom II*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2001.
49. Gebethner S., *Rola Senatu RP jako drugiej Izby parlamentu w obliczu wyzwań XXI wieku*, [w:] M. Lipińska, R. Stawnicki (red.), *Senat w II i III Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z konferencji zorganizowanej pod patronatem Marszałka Senatu*

- RP prof. Longina Pastusiaka w 80. rocznicę pierwszego posiedzenia Senatu w II RP 27 listopada 2002 r., Warszawa 2003.
50. Gierach E., *Artykuł 36*, [w:] A. Szmyt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018.
51. Gierach E., *Artykuł 39*, [w:] A. Szmyt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018.
52. Górecki D., *Przekształcenia w polskim prawie konstytucyjnym*, [w:] D. Górecki (red.), *Polskie Prawo Konstytucyjne*, Warszawa 2015.
53. Górski R., *Obywatele decydują, czyli długi marsz*, [w:] A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M. Herrmann (red.), *Obywatele decydują. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako narzędzie kształtowania postaw obywatelskich*, Łódź 2012.
54. Grabowska S., *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2009.
55. Grabowska S., *Inicjatywa ludowa (obywatelska) ustawodawcza*, [w:] W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009.
56. Grabowska S., *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2005.
57. Granat M., *Artykuł 73*, [w:] A. Szmyt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018.
58. Granat M., *Artykuł 71*, [w:] A. Szmyt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018.
59. Granat M., *Artykuł 75*, [w:] A. Szmyt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018.
60. Granat M., *Artykuł 76*, [w:] A. Szmyt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018.
61. Granat M., *Artykuł 78*, [w:] A. Szmyt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018.
62. Granat M., *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2019.
63. Grzybowski M., *Poprawki Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm w świetle Konstytucji RP z 1997 r. i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] M. Lipińska (red.), *Stanowienie prawa – kompetencje Senatu w procesie legislacyjnym. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Ustawodawstwa i Praworządności pod*

- patronatem Marszałka Senatu RP Longina Pastusiaka 22 października 2002, Warszawa 2002.
64. Gwiżdż A., *Pilny projekt ustawy*, [w:] J. Trzciniński (red.), *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1994.
 65. Jabłoński M., *Prawo inicjatywy ustawodawczej*, [w:] A. Preisner (red.), *Słownik wiedzy o Sejmie*, Warszawa 2001.
 66. Jabłoński M., *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002.
 67. Jabłoński M., *Rola i znaczenie instytucji demokracji bezpośredniej we współczesnym państwie*, [w:] O. Hałub, M. Jabłoński, M. Radajewski (red.), *Instytucje demokracji bezpośredniej w praktyce*, Wrocław 2016.
 68. Jakubowski W., Zamęcki Ł., *Metodologia badań politologicznych*, [w:] W. Jakubowski, P. Załęski, Ł. Zamęcki, *Nauki o polityce. Zarys koncepcji dyscypliny*, Pułtusk 2013.
 69. Jamróz L., *Znaczenie podziału władzy jako przejaw praw człowieka we wczesnej myśli liberalnej*, [w:] R. Balicki, M. Jabłoński (red.), *Państwo i jego instytucje. Konstytucja – sądownictwo – samorząd terytorialny*, Wrocław 2018.
 70. Jaskiernia J., *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999.
 71. Kędziora P., *Podmioty, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza*, [w:] A. Malinowski (red.), *Zarys metodyki pracy legislatora*, Warszawa 2009.
 72. Kędziora P., *Procedura przygotowania projektu ustawy. postępowanie ustawodawcze na etapie sejmowym*, [w:] A. Malinowski (red.), *Zarys metodyki pracy legislatora*, Warszawa 2009.
 73. Kimla P., *Partycypacja – cienie dogmatu polityki w systemach demokratycznych*, [w:] M. Marczevska-Rytko, D. Maj (red.), *Partycypacja polityczna*, Lublin 2020.
 74. Kowal J., *Statystyka opisowa w zarządzaniu*, [w:] Z. Knecht (red.), *Zarządzanie przedsiębiorcze*, Wrocław 2011.
 75. Kryszeń G., *Instytucje demokracji bezpośredniej*, [w:] S. Bożyk (red.), *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2020.
 76. Kuciński J., *Demokracja bezpośrednia i jej formy w polskich aktach konstytucyjnych*, [w:] D. Makiłła (red.), *Z historii ustroju i konstytucjonalizmu Polski*, Warszawa 2018.
 77. Kuciński J., *Konstytucyjny ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.

78. Kudej M., *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji*, Katowice 1995.
79. Kudej M., *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 2002.
80. Łakomy M., *Demokracja 2.0. Interakcja polityczna w nowych mediach*, Kraków 2013.
81. Lemańczyk A., *Statystyka...w pigułce*, Poznań 2016.
82. Litwin T., *Funkcje Sejmu i Senatu a współczesny polski model dwuizbowości*, Warszawa 2016.
83. Ławniczak A., *Sejm i Senat*, [w:] M. Haczowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014.
84. Maciuk M., Mojak R., *Stosowanie Konstytucji RP w działalności prezydenta*, [w:] K. Działocha (red.), *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2005.
85. Maj D., *Netarchia – koncepcja demokracji sieciowej*, [w:] M. Marczevska-Rytko (red.), *Demokracja elektroniczna kontrowersje i dylematy*, Lublin 2013.
86. Makowski G., *Instytucja wysłuchania publicznego w Polsce jako mechanizm partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa*, [w:] M. Rymsza (red.) *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa*, Warszawa 2007.
87. Małajny R. M., *Trzy teorie podzielonej władzy*, Warszawa 2001.
88. Marczevska-Rytko M., *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Lublin 2011.
89. Marczevska-Rytko M., *Elektroniczny wymiar demokracji. Wybrane kwestie*, [w:] M. Marczevska-Rytko (red.), *Demokracja elektroniczna kontrowersje i dylematy*, Lublin 2013.
90. Markowski R., *Demokracja i demokratyczne innowacje. Z teorii w praktykę*, Warszawa 2014.
91. Matyja M., *Koncepcja demokracji oddolnej w Polsce*, [w:] J. Kubań, M. Matyja, J. Sanocki (red.), *Kulisy polskiej demokracji. obywatel wobec systemu*, Laupen, Nysa, Warszawa 2019.
92. Michalczuk-Wlizło M., *Skuteczność obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Sejmie VII kadencji*, [w:] M. Musiał-Karg, A. Stelmach (red.), *Uwarunkowania demokracji bezpośredniej we współczesnej Europie*, Poznań 2018.
93. Mider D., *Badanie zależności między zmiennymi – miary związku*, [w:] D. Mider, A. Marcinkowska (red.), *Analiza danych ilościowych dla politologów. Praktyczne wprowadzenie z wykorzystaniem programu GNU PSPP*, Warszawa 2013.

94. Mołdawa T., *Aktywność polityczna obywateli w systemie demokratycznym*, [w:] K. A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red.), *Spółczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, Warszawa 2007.
95. Musiał-Karg M., *Czym jest demokracja bezpośrednia?*, [w:] M. Rachwał (red.), *Uwarunkowania i mechanizmy partycypacji politycznej*, Poznań 2017.
96. Musiał-Karg M., *E-demokracja, e-partycypacja i e-głosowanie, czyli o tym jak zwiększać zaangażowanie obywateli w dobie Internetu*, [w:] M. Rachwał (red.), *Uwarunkowania i mechanizmy partycypacji politycznej*, Poznań 2017.
97. Naleziński B., *Formy demokracji bezpośredniej*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014.
98. Norris D. F., *Electronic Democracy at the American Grassroots*, [w:] D.F Norris (red.), *Current Issues and Trends in E-Government Research*, Hershey 2007.
99. Nowacki J., *Ustawa w rozumieniu formalnym i materialnym*, [w:] J. Nowacki, Z. Tobor (red.), *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 2002.
100. Oniszczyk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000.
101. Pająk-Patkowska B., *Aktywność polityczna w teorii demokracji – spór o ideał obywatela*, [w:] J. Jakubowski, B. Pająk-Patkowska (red.), *Aktywność polityczna i jej przejawy we współczesnych państwach*, Poznań 2018.
102. Phillips Shively W., *Sztuka prowadzenia badań politycznych*, tłum. E. Hornowska, Poznań, 2001.
103. Pieniążek A., *W sprawie jakości prawa w państwie prawnym*, [w:] T. Bojarski, E. Gdulewicz, J. Szreniawski (red.), *Konstytucyjny ustrój państwa*, Lublin 2000.
104. Pisz M., *Władza ustawodawcza*, [w:] R. Piotrowski (red.), *Prawo konstytucyjne kompendium*, Warszawa 2018.
105. Piwnicki G., *Meandry demokracji w czasie i przestrzeni*, [w:] N. Kusa, M. Musiał-Karg, A. Stelmach, *Uwarunkowania demokracji przedstawicielskiej we współczesnej Polsce i Europie*, Poznań 2018.
106. Plecka D., *Kultura polityczna Polaków na przełomie XX i XXI wieku w kontekście politycznych kompetencji obywatelskich*, [w:] D. Plecka i in. (red.), *System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej. Wybrane aspekty*, Toruń 2020.
107. Porębski L., *Więcej, szybciej, łatwiej. O radościach i smutkach związanych z elektroniczną demokracją*, [w:] M. Marczevska-Rytko (red.), *Demokracja elektroniczna kontrowersje i dylematy*, Lublin 2013.

108. Preisner A. (red.), *Słownik wiedzy o Sejmie*, Warszawa 2001.
109. Rachwał M., *Elektroniczna demokracja a partycypacja polityczna obywateli*, [w:] M. Marczevska-Rytko (red.), *Demokracja elektroniczna kontrowersje i dylematy*, Lublin 2013.
110. Rachwał M., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w Polsce w latach 2001-2005*, [w:] M. Marczevska-Rytko, A. K. Piasecki (red.), *Demokracja bezpośrednia. Wymiar globalny i lokalny*, Lublin 2010.
111. M. Rachwał, *Funkcjonowanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce. Podstawy prawne – praktyka – perspektywy rozwoju* w rozdziale trzecim zatytułowanym *Praktyka obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej od III do VII kadencji Sejmu RP*, Poznań 2016.
112. Radziejewicz P., *Artykuł 70a*, [w:] A. Szmyt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018.
113. Radziejewicz P., *Artykuł 70b*, [w:] A. Szmyt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018.
114. Radziejewicz P., *Artykuł 70f*, [w:] A. Szmyt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018.
115. Rejs P., *Instrumenty demokracji bezpośredniej w Republice Austrii ze szczególnym uwzględnieniem referendum konsultacyjnego*, [w:] O. Hałub, M. Jabłoński, M. Radajewski (red.), *Instytucje demokracji bezpośredniej w praktyce*, Wrocław 2016.
116. Repel J., *Sejm i Senat*, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998.
117. Rost A., *Instytucje polskiego prawa konstytucyjnego*, Poznań 2013.
118. Rytel-Warzocho A., P. Uziębło, M. Hoffmann, *Obywatele decydują. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako narzędzie kształtowania postaw obywatelskich*, Łódź 2012.
119. Rytel-Warzocho A., Uziębło P., Herrmann M., *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce*, [w:] A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M. Herrmann (red.), *Obywatele decydują. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako narzędzie kształtowania postaw obywatelskich*, Łódź 2012.
120. Rytel-Warzocho A., Uziębło P., *Inicjatywa ustawodawcza obywateli jako instrument bezpośredniej partycypacji społecznej*, [w:] A. Rytel-Warzocho, P.

- Uziębło, M. Herrmann (red.), *Obywatele decydują. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako narzędzie kształtowania postaw obywatelskich*, Łódź 2012.
121. Sarnecki P., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2005.
122. Sawiński Z., *Zastosowania tablic w badaniach zjawisk społecznych*, Warszawa 2010.
123. Seredyńska M., *E-partycypacja w Polsce – wyzwanie czy usprawnienie?*, [w:] M. Marczevska-Rytko, D. Maj (red.), *Partykypacja polityczna*, Lublin 2020.
124. Sielska Z. H., *Współczesne podejście do kapitału społecznego – kreowanie partykypacji obywatelskiej przez media społecznościowe*, [w:] M. Marczevska-Rytko, D. Maj (red.), *Partykypacja polityczna*, Lublin 2020.
125. Skarbek W. W., *Wybrane zagadnienia metodologii nauk społecznych*, Piotrków Trybunalski 2013.
126. Skotnicki K., *Formy demokracji bezpośredniej*, [w:] D. Górecki (red.), *Polskie Prawo Konstytucyjne*, Warszawa 2015.
127. Skrzydło W., *Prawo konstytucyjne*, Lublin 1996.
128. Skrzydło W., *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2008.
129. Sobczyk M., *Statystyka aspekty praktyczne i teoretyczne*, Lublin 2006.
130. Starzyńska W., *Statystyka praktyczna*, Warszawa 2005.
131. Stawarz-Walat A., *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] H. Zięba-Załucka (red.), *System organów państwowych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2005.
132. Szeliga Z., *Parlament – władza ustawodawcza*, [w:] Z. Szeliga (red.), *Organy władzy publicznej w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, Lublin 2006.
133. Szepietowska B., *Proces ustawodawczy*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006.
134. Szklarski B., *Przywództwo polityczne a jakość polskiej demokracji*, [w:] B. W. Mach (red.), *Jakość naszej demokracji. Społeczno-kulturowe podstawy polskiego życia publicznego*, Warszawa 2012.
135. Szmyt A., *Artykuł 34 ust. 8*, [w:] A. Szmyt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018.

136. Szmyt A., Patrzalek A., *Pojęcie prawa inicjatywy ustawodawczej*, [w:] Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym, J. Trzcíński (red.), Warszawa 1994.
137. Szmyt A., *Uprawnienia przedstawiciela komitetu inicjatywy ustawodawczej obywateli*, [w:] W. Odrowąż-Sypniewski (red.), Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych, t. I, Warszawa 2010.
138. Szmyt A., *W kręgu prawa konstytucyjnego*, Gdańsk 2019.
139. Szymanek J., *Druga izba w systemach politycznych państw współczesnych*, [w:] Senat w tradycji i praktyce ustrojowej Rzeczypospolitej. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Senat Rzeczypospolitej Polskiej we współpracy z Polskim Towarzystwem Historycznym i Polskim Towarzystwem Nauk Politycznych z okazji 90. rocznicy pierwszego posiedzenia Senatu II Rzeczypospolitej 11 grudnia 2012 roku, Warszawa 2013.
140. Śpiewak P., *Świetlice demokracji*, Warszawa 2004.
141. Tabor Z., *Procedura ustawodawcza*, [w:] J. Nowacki, Z. Tabor (red.), Wstęp do prawoznawstwa, Kraków 2002.
142. Turek W., *Demokracja, kapitalizm, Europa. Refleksje o programie dla Polski*, Warszawa 2019.
143. Uziębło P., *Cechy polskiego systemu politycznego rzutujące na tworzenie prawa*, [w:] P. Chmielnicki (red.), Pochodzenie, tworzenie i efektywność prawa, Warszawa 2014.
144. Uziębło P., *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Warszawa 2006.
145. Uziębło P., *Zarys procesu ustawodawczego w Polsce*, [w:] P. Chmielnicki (red.), Pochodzenie, tworzenie i efektywność prawa, Warszawa 2014.
146. Wawrzyniak J., *Inicjatywa ustawodawcza – teoria, prawo, praktyka*, [w:] J. Wawrzyniak (red.) Tryb ustawodawczy a jakość prawa, Warszawa 2005.
147. Wawrzyniak J., *Kilka uwag na temat inicjatywy ustawodawczej*, [w:] L. Garlicki, A. Szmyt (red.), Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje, Warszawa 2003.
148. Winczorek P., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP w sejmowym postępowaniu legislacyjnym*, [w:] K. Działocha (red.), Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2005.

149. Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
150. Winczorek P., *Uwaga do art. 119* [w:] *Komentarz do Konstytucji RP*, Warszawa 2000.
151. Wojtyczek K., *Artykuł 54*, [w:] A. Szmyt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018.
152. Wójcik Sz., *Inicjatywy ustawodawcze obywateli. Analiza socjologiczna*, Warszawa 2017.
153. Zacher L. W., *Przyszłość demokracji w zglobalizowanym społeczeństwie informacyjnym – gra według reguł i sił*, [w:] W. Bokajło, A. Wiktorska-Święcka (red.), *Closer to citizens. Wyzwania dla polskiej demokracji w Unii Europejskiej*, Wrocław 2009.
154. Zaleśny J., *Partycypacja głowy państwa w ostatnich etapach procesu legislacyjnego*, Warszawa 1999.
155. Zieliński M., *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014.
156. Zięba-Załucka H., *Władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002.

Artykuły naukowe

1. Balicki R., *Weto prezydenckie jako element postępowania legislacyjnego*, „Przegląd Sejmowy”, nr 3(32) 1999.
2. Bałaban A., *Sześć funkcji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy”, nr 4(81), 2007.
3. Banaszak B., *Rola Senatu w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Sejmowy”, nr 5(40) 2000.
4. Borkowski M., Przywora B., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w polskim porządku prawnym – próba oceny z perspektywy praktyki parlamentarnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, rok LXXX z. 2, 2018.
5. Borski M., *Postępowanie z projektami kodeksów jako przykład szczególnego trybu ustawodawczego*, „Roczniki Administracji i Prawa”, nr 13, 2013.
6. Bożyk S., *Konstytucyjne ramy inicjatywy ustawodawczej w parlamencie Rzeczypospolitej Polskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. XL, 2018.

7. Brzezińska J., *Modelowe metody analizy danych wielowymiarowych tablic kontyngencji w badaniach opinii publicznej*, „Studia Ekonomiczne”, nr 195, 2014.
8. Cabaj K., Hurko S., Jastrzębska E., Kowalczyk P., Kurek J., *Demokracja w ujęciu ogólnym – podstawowe informacje*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Seria: Administracja i Zarządzanie”, nr 98, 2013.
9. Ciapała J., *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w ustawodawstwie*, „Przegląd Sejmowy”, nr 3(20) 1997.
10. Cisek S., *Metoda analizy i krytyki piśmiennictwa w nauce o informacji i bibliotekoznawstwie w XXI wieku*, „Przegląd Biblioteczny”, nr 3, 2010.
11. Ciżyńska A., Pałosz R., *Czy rzeczywiście wszyscy jesteśmy suwerenem? Realizacja mechanizmów demokracji bezpośredniej w polskiej rzeczywistości prawnej i społecznej*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ”, nr 8, 2017.
12. Czarny P., *Opinia prawna w sprawie dopuszczalności i trybu wycofania projektu ustawy złożonego w Sejmie na podstawie art. 118 ust. 2 Konstytucji RP*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu”, nr 3 (39) 2013.
13. Daniel K., *Europejska inicjatywa obywatelska – niewykorzystany potencjał w Polsce?*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem”, nr 3(41) 2019.
14. Dobrowolski M., *O pojęciu „ustawa” w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Sejmowy”, nr 2(55) 2003.
15. Garlicki L., *Opinia w sprawie skutków zakończenia kadencji sejmu dla postępowania ustawodawczego*, „Przegląd Sejmowy”, nr 3, 1993.
16. Góral J., *Regulamin Sejmu a praktyka*, „Przegląd Sejmowy”, nr 2, 2000.
17. Grabowska S., *Inicjatywa ludowa w sprawie przeprowadzenia ogólnokrajowego referendum wpływającego na ustawodawstwo (na przykładzie uregulowań szwajcarskich, włoskich i polskich)*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio G”, vol. L/LI 2003/2004.
18. Grabowska S., *Modele regulacji ludowej inicjatywy ustawodawczej*, „Studia Prawnicze” nr 1, 2007.
19. Grodzka D., *E-demokracja*, „Biuro analiz Sejmowych”, nr 14, 2009.
20. Kirejczyk E., *Między demokracją przedstawicielską a bezpośrednią*, „Problemy i Poglądy. Przyszłość: Świat-Europa-Polska”, nr 2, 2014.
21. Kos A., *Zasada suwerenności narodu*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy”, nr 15 (2) 2015.

22. Kostyszak W., Orlicki A., *Wpływ demokracji bezpośredniej na rozwój społeczeństwa obywatelskiego w krajach europejskich. Analiza porównawcza na przykładzie Polski, Włoch i Republiki Czeskiej*, „Kortowski Przegląd Prawniczy”, nr 1, 2016.
23. Kruk M., *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy”, nr 2(25) 1998.
24. Kryszeń G., *Konstytucyjne formy aktywności narodu w procesie sprawowania władzy*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 2 (18) 2014.
25. Lewandowski M., *Instytucja weta ustawodawczego w świetle art. 64 regulaminu Sejmu*, „Zeszyty Prawnicze BAS”, nr 4(28) 2010.
26. Luterek M., *E-demokracja. Demokracja w społeczeństwie informacyjnym*, „Zagadnienia Informatyki Naukowej”, vol. 89, 2007.
27. Malewski B., *Czy obywatelska inicjatywa ustawodawcza spełnia swą rolę? Kilka uwag o funkcjonowaniu inicjatywy ludowej i jej skuteczności*, „Kortowski Przegląd Prawniczy”, nr 1, 2016.
28. Masternak-Kubiak M., Trzeciński J., *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. – analiza kompetencji Sejmu*, „Przegląd Sejmowy”, nr 5(22) 1997.
29. Mistygacz M., *Prewencyjna kontrola konstytucyjności ustaw*, „Kontrola Państwowa”, nr 3, 2011.
30. Mordwiłko J., Odrowąż-Sypniewski W., Szmyt A., Granat M., *W sprawie dyskontynuacji prac nad obywatelskim projektem ustawy wniesionym w danej kadencji Sejmu, a nierozpatrzoną w następnej kadencji Sejmu*, „Przegląd Sejmowy”, nr 1, 2006.
31. Musiał-Karg M., *Głosowanie elektroniczne – nowe wyzwanie dla demokracji?*, „Przegląd Politologiczny”, nr 4, 2010.
32. Nalazek S. P., *Prawne formy stosowania instytucji demokracji bezpośredniej na szczeblu jednostek pomocniczych gmin*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” nr 3, 2016.
33. Odrowąż-Sypniewski W., *O skutkach prawnych nieuchwalenia przez komisję wniosku o przyjęcie sprawozdania z prac nad projektem ustawy*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu”, nr 3(7) 2005.
34. Odrowąż-Sypniewski W., *W sprawie celowości dokonania przez Prezydium Sejmu wykładni art. 45 regulaminu Sejmu*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu”, nr 2(10) 2006.

35. Odrowąż-Sypniewski W., *W sprawie wykładni art. 37 ust. 2 regulaminu Sejmu*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu”, nr 2(10) 2006.
36. Opaliński B., *Uwagi o potrzebie modyfikacji drugiej izby parlamentu we współczesnym polskim systemie ustrojowym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 1, 2012.
37. Patyra S., *Tryb pilny w teorii i praktyce procesu ustawodawczego pod rządami Konstytucji z 1997 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 1, 2011.
38. Peeters P., Alen A., *Władza ustawodawcza*, „Przegląd Sejmowy”, nr 3, 1993.
39. Peternek P., Kośny M., *Kilka uwag o testowaniu istotności współczynnika korelacji*, „Zeszyty Naukowej Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu”, nr 20, 2011.
40. Piasecki A. K., *Inicjatywa obywatelska w praktyce politycznej III RP*, „Studia nad Historią, Kulturą i Polityką”, t. 3, 2009.
41. Piech K., *Instytucje demokracji bezpośredniej w polskim porządku prawnym*, „Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego”, rok XIV, nr 1, 2015.
42. Podolak M., *Demokracja bezpośrednia w myśli politycznej współczesnych polskich partii politycznych*, „Humanities and Social Sciences”, vol. XX, nr 22(1) 2015.
43. Polańska K., *E-obywatel w społeczeństwie informacyjnym – bliżej demokracji?*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Seria: Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 598 (58), 2010.
44. Rachwał M., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w Polsce w świetle prawa – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Politologiczny”, nr 1, 2016.
45. Radajewski M., *Wyjątki od zasady dyskontynuacji prac polskiego parlamentu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 2(54), 2020.
46. Sarnecki P., *Czy w Polsce istnieje konstytucyjna zasada dwuizbowości parlamentu?*, „Przegląd Sejmowy”, nr 2, 1993.
47. Skowyrą J., *Nowe formy demokracji bezpośredniej w systemie prawa polskiego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 4 (32) 2016.
48. Sokolewicz W., *Uwagi o konsekwencjach rozwiązania sejmu dla nie dokończonych postępowań ustawodawczych*, „Przegląd Sejmowy”, nr 3, 1993.
49. Stębelński M., *O możliwości odrzucenia projektu ustawy w trakcie pierwszego czytania*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych”, nr 1 (21) 2009.
50. Szłapka M., *Mierniki zależności dla danych przedstawionych w tablicy korelacyjnej*, „Studia Ekonomiczne”, nr 39, 2006.

51. Szmyt A., *W sprawie uchwały komisji sejmowej o przeprowadzenie wysłuchania publicznego*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu”, nr 4 (12)/1(13) 2006/2007.
52. Szymanek J., *Ludowa inicjatywa ustawodawcza (Uwagi de lege lata)*, „Państwo i Prawo”, nr 3, 2001.
53. Uziębło P., *Ustawa z 1999 roku o wykonywaniu inicjatywy obywatelskiej przez obywateli*, „Przegląd Sejmowy”, nr 4(39) 2000.
54. Więckowska A., *Wykonywanie inicjatywy ustawodawczej przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej po wejściu w życie Konstytucji z 1997 roku*, „Przegląd Sejmowy”, nr 4(63) 2004.
55. Wronkowska S., *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, „Przegląd Sejmowy”, nr 5(46) 2001.
56. Wróblewska I., *Wysłuchanie publiczne w Polsce. Analiza rozwiązań normatywnych na tle praktyki ich stosowania*, „Przegląd Sejmowy”, nr 3(110) 2012.
57. Zubik M., *Zmiany regulaminu Sejmu w latach 2007-2009*, „Przegląd Sejmowy”, nr 3, 2009.

Akty prawne

1. *Federalna ustawa konstytucyjna Republiki Austrii z dnia 1 października 1920 r.*, tłum. P. Czarny, B. Naleziński, Warszawa 2004.
2. *Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r.*, tłum. Z. Czeszejko-Sochacki, Warszawa 2000.
3. *Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r.*, Dz. U. 1952, nr 33, poz. 232.
4. *Konstytucja Republiki Albanii z dnia 21 października 1998 r.*, tłum. D. Horodyska, E. Lloha, Warszawa 2001.
5. *Konstytucja Republiki Litewskiej z dnia 25 października 1992 r.*, tłum. H. Wisner, Warszawa 2006.
6. *Konstytucja Republiki Łotewskiej z dnia 15 lutego 1922 r.*, tłum. L. Gołubiec, Warszawa 2001.
7. *Konstytucja Republiki Macedonii z dnia 17 listopada 1991 r.*, tłum. T. Wójcik, Warszawa 1999.
8. *Konstytucja Republiki Portugalskiej z dnia 2 kwietnia 1976 r.*, tłum. A. Wojtyczek-Bonnand, Warszawa 2000.

9. *Konstytucja Republiki Słowackiej z dnia 1 września 1992 r.*, tłum. K. Skotnicki, Warszawa 2003.
10. *Konstytucja Republiki Słowenii z dnia 23 grudnia 1991 r.*, tłum. P. Winczorek, M. Wójcik, Warszawa 1994.
11. *Konstytucja Republiki Włoskiej z dnia 22 grudnia 1947 r.*, tłum. Z. Witkowski, Warszawa 2004.
12. *Konstytucja Rumunii z dnia 21 listopada 1991 r.*, tłum. A. Cosma, Warszawa 1996.
13. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz. U. 2009, nr 114, poz. 946.
14. *Projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP z dnia 17 czerwca 2013 r.*, druk nr 1646, Sejm VII kadencji,
<https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/090CADFFCBB80DD5C1257BD4004699B5/%24File/1646.pdf> [dostęp: 14.10.2021 r.].
15. *Regulamin obrad Sejmu uchwalony dnia 16 grudnia 1930 r.*, druk nr 388, Warszawa 1931,
https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/4LBU4V64NBHIU3U3E1DNM4UGU1TJFC.pdf [dostęp: 02.01.2020 r.].
16. *Regulamin obrad Sejmu uchwalony dnia 16 lutego 1923 r.*, Warszawa 1930,
https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/AM3AKRHFRRDDPJXDY8AU3DLJFAGLAAL.pdf [dostęp: 02.01.2020 r.].
17. *Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalony dnia 21 listopada 1952 r.*, druk nr 15, Warszawa 1952,
https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/FJ99CJ659S2LEQXDKLA2GRDIMHC6CF.pdf [dostęp: 02.01.2020 r.].
18. *Regulamin Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej uchwalony dnia 25 czerwca 1948 roku*, druk nr 343, Warszawa 1948,
https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/LKKDLAD2FNUK58TNI2EAC6SMCTNHD6.pdf [dostęp: 02.01.2020 r.].
19. *Regulamin Sejmu z dnia 5 października 1935 r.*, druk nr 2, 1935
https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/6DPFASVM7L3U2EYF8IFB5BL5T9C38.pdf [dostęp: 02.01.2020 r.].
20. *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. Nr 94, poz. 1036.
21. *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej*, Dz. U. UE L 65/1, 2011.
 22. *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”*, Dz. U. 2001, nr 100, poz. 908.
 23. *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.
 24. *Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 1 marca 1957 r. – Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Dz. U. 1957, nr 19, poz. 145.
 25. *Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 17 lipca 1986 r. – Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Dz. U. 1986, nr 21, poz. 151.
 26. *Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 29 marca 1972 r. o zmianie regulaminu Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Dz. U. 1972, nr 21, poz. 127.
 27. *Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. 2019, poz.1028.
 28. *Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. z 2006 r., nr 15 poz. 194.
 29. *Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu*, Dz. U. 2007, nr 48, poz. 565.
 30. *Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym*, Dz. U. 1992, nr 84, poz. 426.
 31. *Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. 1947, nr 18, poz. 71.
 32. *Ustawa konstytucyjna z dnia 22 kwietnia 1994 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. nr 61, poz. 251 i 252.
 33. *Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r.*, Dz. U. 1935 r., nr 30, poz. 227.
 34. *Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. nr 76, poz. 336 i 337.
 35. *Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym*, Dz. U. z 2019 r., poz. 1504.

36. *Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych*, Dz. U. z 2019 r., poz. 756.
37. *Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym*, Dz. U. z 2019 r., poz. 741.
38. *Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. 1921, nr 44 poz. 267.
39. *Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r.*, Dz. U. 1926, nr 78, poz. 442.
40. *Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, Dz. U. 2019, poz. 1461.
41. *Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli*, Dz. U. z 2018 r., poz. 2120.
42. *Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Dz. U. 1989, nr. 19, poz. 101.
43. *Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa*, Dz. U. 2017, poz. 248.
44. *Załącznik I do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 roku w sprawie inicjatywy obywatelskiej.*

Orzecznictwo

1. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 1997 r., sygn. akt 25/97.
2. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 listopada 1993 r., sygn. akt K. 5/93.
3. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 stycznia 1996 r., sygn. akt K. 18/95.
4. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 września 2010 r., sygn. akt III SO 16/10.
5. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 1999 r., sygn. akt K 25/98.
6. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K. 3/98.
7. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03.
8. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 1998 r., sygn. akt K. 24/98.

Źródła elektroniczne

1. *Europejska inicjatywa obywatelska*, https://europa.eu/citizens-initiative/news_pl, [dostęp: 15.03.2020 r.].
2. *Głosowanie nr 19 na 52. posiedzeniu Sejmu dnia 23-10-2013 r.*, <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=7&nroposiedzenia=52&nrglosowania=19>, [dostęp: 14.10.2021 r.].

3. <https://obywateledecyduja.pl/>, [dostęp: 15.03.2020 r.].
4. <https://www.sejm.gov.pl/> [dostęp: 15.08.2021 r.].
5. *Tryb ustawodawczy w Polsce*, <http://edukacja.sejm.gov.pl/sejm-i-poslowie/proces-ustawodawczy/graficznie.html> [dostęp: 22.09.2019 r.].

Pozycje uzupełniające

1. Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji Senatu, *XXX-lecie odrodzonego Senatu w liczbach*, Warszawa 2019.
2. Czajkowski R., Kaczmarczyk A., *E-głosowanie – niezbędny element elektronicznej platformy do obsługi procedur demokracji w społeczeństwie informacyjnym*, [w:] *Tworzenie mechanizmów i struktur rozwoju elektronicznej gospodarki w Polsce. Warszawa, 12 czerwca 2001 r. Materiały pokonferencyjne*, Instytut Logistyki i Magazynowania, Poznań 2001.
3. Instytut Spraw Obywatelskich, *Projekt ustawy o obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej*, https://instytutprawobywatelskich.pl/wp-content/uploads/2020/12/projekt_ustawy_oiu_2020.pdf [dostęp: 02.11.2021 r.].
4. Kochanowski J., *Jak powinno być tworzone prawo w Polsce? Reforma procesu stanowienia prawa – Rada Stanu*, <https://www.rpo.gov.pl/pliki/12087762480.pdf> [dostęp: 15.09.2019 r.].
5. Lepczyński K., *Polacy o demokracji*, komunikat z badań nr 95/2020, Warszawa 2020.
6. Leśnodorski B., Ślusarek M., *Referendum i obywatelska inicjatywa ustawodawcza – stan obecny i postulaty zmian*, materiały z Kongresu z dnia 26 marca 2010 r. organizowanego przez Kancelarię Leśnodorski Ślusarek i Wspólnicy sp. k., Warszawa 2010, <https://stowarzyszenie.demokracjabezposrednia.pl/node/477> [dostęp: 15.09.2019 r.].
7. Miszczyńska D., Miszczyński M., *Materiały do wykładu 7 ze Statystyki (wersja poprawiona)*, WSEH, Skierniewice 2009/10, http://wsehsk.pl/files/zarzadzanie/materiały/wyklad7_statystyka.pdf [dostęp: 07.08.2021 r.].
8. Skotnicki K., *Głos w dyskusji panelowej*, [w:] *Senat w tradycji i praktyce ustrojowej Rzeczypospolitej. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Senat Rzeczypospolitej Polskiej we współpracy z Polskim Towarzystwem Historycznym i Polskim Towarzystwem Nauk Politycznych z okazji 90. rocznicy pierwszego posiedzenia Senatu II Rzeczypospolitej 11 grudnia 2012 roku*, Warszawa 2013.

Spis wykresów

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

Wykres 1.2. Postawy Polaków wobec demokracji w latach 2009-2020

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

Wykres 1.4. Ocena funkcjonowania demokracji w Polsce w latach 2007-2020

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

Spis rysunków

Rysunek 1.1. Zasady demokracji a nowe technologie

Rysunek 1.2. *E-demokracja* znacząca

Rysunek 1.3. Relacje pomiędzy władzą a obywatelami

Rysunek 1.4. Główne zastosowania narzędzi *e-partycypacji* w procesie politycznym

Rysunek 2.1. Rodzaje demokracji

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

Rysunek 3.1. Procedura wniesienia przez obywateli projektu ustawy w świetle ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli

Rysunek 3.2. Etap drugi procedury wniesienia przez obywateli projektu ustawy w świetle ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli

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

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

Rysunek 4.1. Algorytm trybu ustawodawczego obowiązującego w Polsce – cz. 1.

Rysunek 4.2. Algorytm trybu ustawodawczego obowiązującego w Polsce – cz. 2.

Rysunek 4.3. Algorytm trybu ustawodawczego obowiązującego w Polsce – cz. 3.

Rysunek 5.1. Podział zmiennych

Rysunek 5.2. Zależność liczby skutecznych i nieskutecznych obywatelskich inicjatyw ustawodawczych od całkowitej liczby zawiązanych komitetów, dla poszczególnych kadencji Sejmu

Rysunek 5.3. Zależność zweryfikowanej liczby skutecznych i nieskutecznych obywatelskich inicjatyw ustawodawczych od całkowitej liczby zawiązanych komitetów, dla poszczególnych kadencji Sejmu

Spis tabel

Tabela 1.1. Szczegółowa lista pytań służąca ocenie jakości demokracji

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

Tabela 1.3. Wpływ przywództwa politycznego na jakość demokracji w Polsce

Tabela 1.4. Typy *e-demokracji*

Tabela 2.1. Formy inicjatywy obywatelskiej

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

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

Tabela 5.1. Skala korelacji liniowej Pearsona

- Tabela 5.2. Tablica asocjacji
- Tabela 5.3. Skala odczytywania współczynnika Yule'a
- Tabela 5.4. Schemat tablicy korelacyjnej
- Tabela 5.5. Liczba komitetów obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w poszczególnych kadencjach Sejmu, z podziałem na inicjatywy skuteczne i nieskuteczne
- Tabela 5.6. Zweryfikowana liczba komitetów obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w poszczególnych kadencjach Sejmu, z podziałem na inicjatywy skuteczne i nieskuteczne
- Tabela 5.7. Skala jakościowa projektów obywatelskich inicjatyw ustawodawczych
- Tabela 5.8. Skala skuteczności projektów obywatelskich inicjatyw ustawodawczych
- Tabela 5.9. Tablica korelacyjna 1
- Tabela 5.10. Tablica korelacyjna 2
- Tabela 5.11. Tablica korelacyjna 3
- Tabela 5.12. Tablica korelacyjna 4
- Tabela 5.13. Zawiązane komitety obywatelskich inicjatyw ustawodawczych w trakcie III – VIII kadencji Sejmu
- Tabela 5.14. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze, które uzyskały wymagane 100.000 podpisów i zostały złożone do Sejmu w trakcie VI – VIII kadencji według partii/koalicji rządzącej
- Tabela 5.15. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze, które uzyskały wymagane 100.000 podpisów i zostały odrzucone w głosowaniu przez Sejm III – VIII kadencji
- Tabela 5.16. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze, które uzyskały wymagane 100.000 podpisów procedowane przez Sejm III – VIII kadencji według skuteczności
- Tabela 5.17. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze, które uzyskały wymagane 100.000 podpisów procedowane przez Sejm III – VIII kadencji według głosowania partii/koalicji rządzącej i skuteczności

Tabela 5.18. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze, które uzyskały wymagane 100.000 podpisów procedowane przez Sejm III – VIII kadencji według głosowania partii/koalicji rządzącej

Tabela 5.19. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze skuteczne procedowane przez Sejm III – VIII kadencji według kryterium uchwalenia poprawek

Tabela 5.20. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze skuteczne procedowane przez Sejm III – VIII kadencji według czasu rozpatrywania projektów

Tabela 5.21. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze edukacyjno-zdrowotne wniesione do Sejmu III – VIII kadencji, które uzyskały sto tysięcy podpisów

Tabela 5.22. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze edukacyjno-zdrowotne wniesione do Sejmu III – VIII kadencji, które uzyskały sto tysięcy podpisów

Tabela 5.23. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze ustrojowo-polityczne wniesione do Sejmu III – VIII kadencji, które uzyskały sto tysięcy podpisów

Tabela 5.24. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze ustrojowo-polityczne wniesione do Sejmu III – VIII kadencji, które uzyskały sto tysięcy podpisów

Tabela 5.25. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze społeczno-kulturowe wniesione do Sejmu III – VIII kadencji, które uzyskały sto tysięcy podpisów

Tabela 5.26. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze społeczno-kulturowe wniesione do Sejmu III – VIII kadencji, które uzyskały sto tysięcy podpisów

Załącznik 1. Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze wniesione do Sejmu w latach 1999-2019

l.p.	Tytuł projektu ustawy	Data wpływu	Kadencja Sejmu	Nr druku sejmowego	Zakończenie prac w Sejmie nad projektem ustawy
1.	Ustawa o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju	23.08.1999 r.	III	1455	Uchwalenie ustawy
2.	Ustawa o Fundacji Edukacji Narodowej	12.09.2000 r.	III	2397	Dyskontynuacja
3.	Ustawa o zmianie ustaw o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin i ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin	13.11.2000 r.	III	2804; 30	Dyskontynuacja
4.	Ustawa o zmianie ustawy Karta Nauczyciela	29.11.2000 r.	III	2803	Uchwalenie ustawy
5.	Ustawa o zakazie promowania przemocy w środkach masowego przekazu	23.01.2001 r.	III	2918; 4	Dyskontynuacja
6.	Ustawa – Kodeks karny	08.03.2002 r.	IV	775; 430	Dyskontynuacja
7.	Ustawa o zmianie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw oraz ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach	17.04.2002 r.	IV	579	Uchwalenie ustawy
8.	Ustawa o zmianie ustawy o zawodach pielęgniarki i położnej	21.10.2002 r.	IV	1576; 197	Dyskontynuacja
9.	Ustawa o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu	09.01.2003 r.	IV	1768; 2420	Uchwalenie ustawy pod nazwą: ustawa o świadczeniach przedemerytalnych
10.	Ustawa o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne, ustawy o izbach aptekarskich oraz ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo farmaceutyczne, ustawę o wyrobach medycznych oraz ustawę o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych	16.04.2003 r.	IV	2088; 2633	Uchwalenie ustawy
11.	Ustawa o zmianie ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa	29.08.2003 r.	IV	2491; 174	Dyskontynuacja
12.	Ustawa Fundusz Alimentacyjny	21.05.2004 r.	IV	3392; 176	Uchwalenie ustawy

l.p.	Tytuł projektu ustawy	Data wpływu	Kadencja Sejmu	Nr druku sejmowego	Zakończenie prac w Sejmie nad projektem ustawy
13.	Ustawa o Finansowaniu Świadczeń Opieki Zdrowotnej	21.06.2004 r.	IV	3550; 177	Dyskontynuacja
14.	Ustawa o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług	25.08.2004 r.	IV	3764; 198	Odrzucenie projektu z uwagi na niezgodność z prawem Unii Europejskiej
15.	Ustawa o restrukturyzacji i prywatyzacji Zespołu Elektrociepłowni w Łodzi S. A.	18.11.2004 r.	IV	3854; 199	Dyskontynuacja
16.	Ustawa o zmianie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	25.11.2005 r.	IV	3864	Uchwalenie ustawy
17.	Ustawa o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw	30.01.2006 r.	V	691; 150	Dyskontynuacja
18.	Ustawa o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego	18.01.2008 r.	VI	605	Uchwalenie ustawy pod nazwą: ustawa o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz zmianie niektórych innych ustaw
19.	Ustawa o przywróceniu Święta Trzech Króli	10.03.2008 r.	VI	826	Odrzucenie projektu w głosowaniu w I czytaniu
20.	Ustawa o zmianie ustawy o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego	17.11.2008 r.	VI	1892; 18	Odrzucenie projektu w głosowaniu w I czytaniu
21.	Ustawa o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych	31.12.2008 r.	VI	2000; 25	Wycofanie projektu przez wnioskodawcę w dniu 05.02.2014 r.
22.	Ustawa o przywróceniu dnia wolnego od pracy w Święto Trzech Króli	06.01.2009 r.	VI	2063	Odrzucenie projektu w głosowaniu w I czytaniu

l.p.	Tytuł projektu ustawy	Data wpływu	Kadencja Sejmu	Nr druku sejmowego	Zakończenie prac w Sejmie nad projektem ustawy
23.	Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks karny	10.02. 2009 r.	VI	2249	Odrzucenie projektu w głosowaniu w I czytaniu
24.	Ustawa o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, w związku z wprowadzeniem parytetu płci na listach kandydatów	10.09. 2009 r.	VI	2713	Uchwalenie ustawy
25.	Ustawa o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	25.01. 2010 r.	VI	3178; 17	Dyskontynuacja
26.	Ustawa o działalności spółdzielni mieszkaniowych	19.02. 2010 r.	VI	3317	Odrzucenie projektu w głosowaniu w I czytaniu
27.	Ustawa o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego	12.04. 2010 r.	VI	3374; 21	Dyskontynuacja
28.	Ustawa o powrocie do Rzeczypospolitej osób pochodzenia polskiego zesłanych i deportowanych przez władze Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich	31.05. 2010 r.	VI	3605; 22	Dyskontynuacja
29.	Ustawa o zmianie ustawy o ochronie przyrody	15.07. 2010 r.	VI	3727; 23	Dyskontynuacja
30.	Ustawa o zmianie ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży oraz niektórych innych ustaw	09.12. 2010 r.	VI	4222	Odrzucenie projektu w głosowaniu w II czytaniu
31.	Ustawa o ochronie zwierząt	28.02. 2011 r.	VI	4616; 26	Dyskontynuacja
32.	Ustawa o zmianie ustawy o systemie oświaty i ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw	21.03. 2011 r.	VI	4588; 27	Odrzucenie projektu w głosowaniu w II czytaniu
33.	Ustawa o zachowaniu przez Państwo Polskie większościowego pakietu akcji Grupy Lotos S. A.	24.03. 2011 r.	VI	4634; 24	Odrzucenie projektu w głosowaniu w II czytaniu
34.	Ustawa o zmianie ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę	07.04. 2011 r.	VI	4614; 28	Dyskontynuacja

l.p.	Tytuł projektu ustawy	Data wpływu	Kadencja Sejmu	Nr druku sejmowego	Zakończenie prac w Sejmie nad projektem ustawy
35.	Ustawa o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego	08.04.2011 r.	VI	4639; 19	Dyskontynuacja
36.	Ustawa o okręgach sądowych sądów powszechnych oraz o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych	31.05.2012 r.	VII	804	Nie uchwalenie ponownie po wecie Prezydenta RP
37.	Ustawa o zmianie ustawy o systemie oświaty	06.06.2012 r.	VII	895	Odrzucenie projektu w głosowaniu w I czytaniu
38.	Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego	21.06.2012 r.	VII	848; 24	Dyskontynuacja
39.	Ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych	12.10.2012 r.	VII	1204	Uchwalenie ustawy
40.	Ustawa o zmianie ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny	20.03.2013 r.	VII	2654	Odrzucenie projektu w głosowaniu w I czytaniu
41.	Ustawa o zmianie ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży	21.03.2013 r.	VII	1654	Odrzucenie projektu w głosowaniu w I czytaniu
42.	Ustawa „WOLNA NIEDZIELA” o zmianie ustawy – Kodeks pracy	28.03.2013 r.	VII	2133	Odrzucenie projektu w głosowaniu w I czytaniu
43.	Ustawa o zmianie ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych oraz ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty	11.09.2013 r.	VII	2088; 25	Dyskontynuacja
44.	Ustawa o zmianie ustawy o ochronie zwierząt	08.11.2013 r.	VII	2349; 26	Wycofanie projektu przez wnioskodawcę w dniu 02.12.2015 r.
45.	Ustawa o zmianie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, a także niektórych innych ustaw	08.04.2014 r.	VII	2699; 27	Dyskontynuacja
46.	Ustawa o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw	03.07.2014 r.	VII	2953	Uchwalenie ustawy
47.	Ustawa o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw	15.09.2014 r.	VII	3177	Odrzucenie projektu w głosowaniu w I czytaniu

l.p.	Tytuł projektu ustawy	Data wpływu	Kadencja Sejmu	Nr druku sejmowego	Zakończenie prac w Sejmie nad projektem ustawy
48.	Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw	21.01.2015 r.	VII	3248	Odrzucenie projektu w głosowaniu w I czytaniu
49.	Ustawa o zawodzie fizjoterapeuty	19.03.2015 r.	VII	3813; 29	Dyskontynuacja
50.	Ustawa o zmianie ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży oraz niektórych innych ustaw	24.03.2015 r.	VII	3806	Odrzucenie projektu w głosowaniu w I czytaniu
51.	Ustawa o ustanowieniu 17 października Dniem Sprzedaży Bezpośredniej	17.04.2015 r.	VII	3812; 28	Dyskontynuacja
52.	Ustawa o zmianie ustawy o systemie oświaty	05.05.2015 r.	VII	48	W toku
53.	Ustawa o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw	22.05.2015 r.	VII	3985; 30	Uchwalenie ustawy
54.	Ustawa o utworzeniu Uniwersytetu Medycznego im. Ludwika Rydgiera w Bydgoszczy	23.09.2015 r.	VII	26; 30	W toku
55.	Ustawa o zmianie ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego	22.12.2015 r.	VIII	461; 31	W toku
56.	Obywatelski projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym	12.01.2016 r.	VIII	550	Wycofanie projektu przez wnioskodawcę w dniu 05.07.2016 r. w trakcie II czytania
57.	Ustawa o zmianie ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży oraz ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny	15.03.2016 r.	VIII	784	Odrzucenie projektu w głosowaniu w II czytaniu
58.	Ustawa o prawach kobiet i świadomym rodzicielstwie	13.04.2016 r.	VIII	830	Odrzucenie projektu w głosowaniu w I czytaniu

l.p.	Tytuł projektu ustawy	Data wpływu	Kadencja Sejmu	Nr druku sejmowego	Zakończenie prac w Sejmie nad projektem ustawy
59.	Ustawa o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	13.05.2016 r.	VIII	680; 32	W toku
60.	Ustawa o ograniczeniu handlu w niedziele	24.05.2016 r.	VIII	870	Uchwalenie ustawy
61.	Ustawa o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw	19.07.2016 r.	VIII	732; 33	W toku
62.	Ustawa o zmianie ustawy emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw	29.11.2016 r.	VIII	1534; 34	W toku
63.	Ustawa w sprawie warunków zatrudniania w ochronie zdrowia	19.01.2017 r.	VIII	1648; 35	W toku
64.	Ustawa o zmianie ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży	17.08.2017 r.	VIII	2146; 36	W toku
65.	Ustawa o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin	04.10.2017 r.	VIII	2294	Odrzucenie projektu w głosowaniu w I czytaniu
66.	Ustawa o prawach kobiet i świadomym rodzicielstwie	23.10.2017 r.	VIII	2060	Odrzucenie projektu w głosowaniu w I czytaniu
67.	Ustawa o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych	30.10.2017 r.	VIII	2212; 37	W toku
68.	Ustawa o zmianie ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi	28.03.2018 r.	VIII	2796	Odrzucenie projektu w głosowaniu w II czytaniu
69.	Ustawa – Emerytura bez podatku oraz o zmianie niektórych innych ustaw	26.08.2018 r.	VIII	2984; 38	W toku
70.	Ustawa o zmianie ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny	28.03.2019 r.	VIII	3751; 39	W toku

Źródło: opracowano na podstawie: <https://www.sejm.gov.pl/> [dostęp: 18.08.2021 r.].
Stan prawny na dzień 16.12.2021 r.

Załącznik 2. Komitety obywatelskich inicjatyw ustawodawczych zawiązane w latach
1999-2019, które nie wniosły do Sejmu projektu ustawy

I.p.	Proponowany tytuł projektu ustawy zawarty w nazwie komitetu inicjatywy ustawodawczej	Zawiadomienie o utworzeniu komitetu	Kadencja Sejmu	Przyczyna niepowodzenia
1.	Ustawa o zatrudnianiu oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych	04.01.2000 r.	III	Państwowa Komisja Wyborcza podjęła uchwałę o braku prawidłowo złożonej liczby 100.000 podpisów
2.	Ustawa o zmianie ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym i zakładach opieki zdrowotnej	11.02.2000 r.	III	Nie usunięto braków formalnych
3.	Ustawa o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie paliwa rolniczego	24.02.2000 r.	III	Państwowa Komisja Wyborcza podjęła uchwałę o braku prawidłowo złożonej liczby 100.000 podpisów
4.	Ustawa o zatrudnianiu oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych	14.06.2000 r.	III	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100.000 podpisów
5.	Ustawa o amnestii i abolicji	06.10.2000 r.	III	Nie usunięto braków formalnych
6.	Ustawa o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu RP	13.11.2000 r.	III	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100.000 podpisów
7.	Ustawa o zmianie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	27.12.2000 r.	III	Rozwiązano komitet przed upływem terminu na uzupełnienie braków formalnych
8.	Ustawa o zmianie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	15.01.2001 r.	III	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100.000 podpisów
9.	Ustawa o zmianie ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych	03.04.2001 r.	III	Nie usunięto braków formalnych
10.	Ustawa o zmianie ustawy Ordynacja Wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw	20.12.2001 r.	IV	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100.000 podpisów
11.	Ustawa o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy z dnia 25 marca 1994 r.	11.02.2002 r.	IV	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100.000 podpisów

l.p.	Proponowany tytuł projektu ustawy zawarty w nazwie komitetu inicjatywy ustawodawczej	Zawiadomienie o utworzeniu komitetu	Kadencja Sejmu	Przyczyna niepowodzenia
12.	Ustawa o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego	01.03.2002 r.	IV	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100.000 podpisów
13.	Ustawa o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy	12.03.2002 r.	IV	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100.000 podpisów
14.	Ustawa o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi	25.04.2002 r.	IV	Nie usunięto braków formalnych
15.	Ustawa o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi	13.06.2002 r.	IV	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100.000 podpisów
16.	Ustawa o zmianie ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym oraz niektórych innych ustaw	25.09.2002 r.	IV	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100.000 podpisów
17.	Ustawa o obrocie nieruchomościami	10.10.2002 r.	IV	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100.000 podpisów
18.	Ustawa o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz ustawy o zamówieniach publicznych	24.10.2002 r.	IV	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100.000 podpisów
19.	Ustawa o zmianie ustawy o zmianie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	27.05.2003 r.	IV	Państwowa Komisja Wyborcza podjęła uchwałę o braku prawidłowo złożonej liczby 100.000 podpisów
20.	Ustawa o zmianie ustawy Ordynacja Podatkowa	22.07.2003 r.	IV	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100.000 podpisów
21.	Ustawa o zmianie ustawy o pośrednictwie ubezpieczeniowym	28.08.2003 r.	IV	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100.000 podpisów
22.	Ustawa o Rzeczniku Praw Pacjenta	10.10.2003 r.	IV	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100.000 podpisów
23.	Ustawa o zmianie ustawy o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej	07.11.2003 r.	IV	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100.000 podpisów

l.p.	Proponowany tytuł projektu ustawy zawarty w nazwie komitetu inicjatywy ustawodawczej	Zawiadomienie o utworzeniu komitetu	Kadencja Sejmu	Przyczyna niepowodzenia
24.	Ustawa o podatku od towarów i usług oraz ustawa o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym	13.11.2003 r.	IV	Nie usunięto braków formalnych
25.	Ustawa o podatku od towarów i usług	16.12.2003 r.	IV	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100.000 podpisów
26.	Ustawa o wielkopowierzchniowych obiektach handlowych	13.01.2004 r.	IV	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100.000 podpisów
27.	Ustawa o likwidacji bezrobocia i naprawie finansów publicznych	17.02.2004 r.	IV	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100.000 podpisów
28.	Ustawa Przepisy ogólne prawa administracyjnego	26.03.2004 r.	IV	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100.000 podpisów
29.	Ustawa o restrukturyzacji i prywatyzacji Zespołu Elektrociepłowni w Łodzi S. A.	29.03.2004 r.	IV	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100.000 podpisów
30.	Ustawa o świadczeniach z gminnego funduszu alimentacyjnego	22.04.2004 r.	IV	Nie usunięto braków formalnych
31.	Ustawa o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług	25.05.2004 r.	IV	Nie usunięto braków formalnych
32.	Ustawa o zmianie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	19.11.2004 r.	IV	Nie usunięto braków formalnych
33.	Ustawa o zmianie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	17.01.2005 r.	IV	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100.000 podpisów
34.	Brak tekstu projektu ustawy. <i>Komitet Inicjatywy Ustawodawczej „O przywrócenie paragrafów z Ustaw z lat 1974, 1975 o traktowaniu wszystkich Więźniów z Hitlerowskich Więzień i Obozów Koncentracyjnych jako Inwalidów Wojennych”</i>	04.03.2005 r.	IV	Nie usunięto braków formalnych
35.	Ustawa o zasadach finansowania doskonalenia zawodowego lekarzy i dentystów oraz o zmianie niektórych ustaw	13.05.2005 r.	IV	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100.000 podpisów

l.p.	Proponowany tytuł projektu ustawy zawarty w nazwie komitetu inicjatywy ustawodawczej	Zawiadomienie o utworzeniu komitetu	Kadencja Sejmu	Przyczyna niepowodzenia
36.	Ustawa o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	13.06.2005 r.	IV	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100.000 podpisów
37.	Ustawa o statusie bezrobotnego	20.06.2005 r.	IV	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100.000 podpisów
38.	Ustawa o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz o zmianie ustawy o cenach	31.03.2006 r.	V	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100.000 podpisów
39.	Ustawa Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz o zmianie niektórych innych ustaw	14.04.2006 r.	V	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100.000 podpisów
40.	Ustawa o statusie bezrobotnego	06.09.2006 r.	V	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100.000 podpisów
41.	Ustawa o zmianie ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego	24.10.2006 r.	V	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100.000 podpisów
42.	Ustawa o zmianie ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o opakowaniach i odpadach opakowaniowych	26.02.2008 r.	VI	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100.000 podpisów
43.	Ustawa o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela	02.04.2008 r.	VI	Nie usunięto braków formalnych
44.	Ustawa o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych	10.04.2008 r.	IV	Cofnięto zawiadomienie o utworzeniu komitetu
45.	Ustawa o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych	24.04.2008 r.	VI	Nie usunięto braków formalnych
46.	Ustawa o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw	08.09.2008 r.	VI	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100.000 podpisów
47.	Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks karny	19.11.2008 r.	VI	Nie usunięto braków formalnych
48.	Ustawa o zmianie ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o opakowaniach i odpadach opakowaniowych	21.01.2009 r.	VI	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100.000 podpisów
49.	Ustawa o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	14.05.2009 r.	VI	Nie usunięto braków formalnych

l.p.	Proponowany tytuł projektu ustawy zawarty w nazwie komitetu inicjatywy ustawodawczej	Zawiadomienie o utworzeniu komitetu	Kadencja Sejmu	Przyczyna niepowodzenia
50.	Ustawa o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora i innych ustaw	20.05.2009 r.	VI	Nie usunięto braków formalnych
51.	Ustawa o zmianie ustawy z dnia 37 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych	16.07.2009 r.	VI	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100.000 podpisów
52.	Ustawa o wprowadzeniu obowiązkowej nauki gry w szachy do szkół	14.09.2009 r.	VI	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100.000 podpisów
53.	Ustawa o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw	16.11.2009 r.	VI	Nie usunięto braków formalnych
54.	Ustawa o działalności spółdzielni mieszkaniowych	31.03.2010 r.	VI	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100.000 podpisów
55.	Nowelizacja ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	10.06.2010 r.	VI	Nie usunięto braków formalnych
56.	Ustawa o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii	11.06.2010 r.	VI	Nie usunięto braków formalnych
57.	Ustawa o uchyleniu ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie i zmianie niektórych innych ustaw	30.06.2010 r.	VI	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100.000 podpisów
58.	Ustawa o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii	13.08.2010 r.	VI	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100.000 podpisów
59.	Ustawa o zmianie ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry	03.09.2010 r.	VI	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100.000 podpisów
60.	Ustawa o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii	07.01.2011 r.	VI	Nie usunięto braków formalnych
61.	Ustawa o zmianie ustawy o grach hazardowych	28.03.2011 r.	VI	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100.000 podpisów
62.	Ustawa o ustanowieniu 8 marca Dniem Kobiet oraz 5 czerwca Dniem Mężczyzn	09.05.2011 r.	VI	Nie usunięto braków formalnych
63.	Ustawa o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii	26.05.2011 r.	VI	Nie usunięto braków formalnych
64.	Ustawa o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii	26.05.2011 r.	VI	Nie usunięto braków formalnych

I.p.	Proponowany tytuł projektu ustawy zawarty w nazwie komitetu inicjatywy ustawodawczej	Zawiadomienie o utworzeniu komitetu	Kadencja Sejmu	Przyczyna niepowodzenia
65.	Ustawa o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne	03.08.2011 r.	VI	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100.000 podpisów
66.	Ustawa o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz ustawy – Kodeks karny wykonawczy	11.08.2011 r.	VI	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100.000 podpisów
67.	Ustawa o świadomym rodzicielstwie oraz innych prawach reprodukcyjnych	01.09.2011 r.	VI	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100.000 podpisów
68.	Ustawa o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii	22.09.2011 r.	VI	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100.000 podpisów
69.	Ustawa o zmianie ustawy o wychowaniu trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi	13.08.2012 r.	VII	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100.000 podpisów
70.	Ustawa o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi	05.09.2012 r.	VII	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100.000 podpisów
71.	Ustawa w sprawie ustanowienia dnia 11 lipca Dniem Pamięci Męczeństwa Kresowian	30.10.2012 r.	VII	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100.000 podpisów
72.	Ustawa o godnym i wygodnym siedzeniu	12.12.2012 r.	VII	Nie usunięto braków formalnych
73.	Ustawa w sprawie ustanowienia dnia 11 lipca Dniem Pamięci Męczeństwa Kresowian	08.03.2013 r.	VII	Nie wniesiono projektu ustawy ani wykazu 100.000 podpisów

* w trakcie trwania VII kadencji Sejmu SR zawiązało się 39 komitetów obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, natomiast w trakcie trwania VIII kadencji Sejmu – 36. Spośród 75 komitetów obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej jedynie 46 złożyło skutecznie projekty ustaw, które były procedowane w Sejmie. W związku z tym 29 projektów obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej nie zostało skutecznie wniesionych do Sejmu. Z uwagi na pandemię COVID-19 i ograniczone możliwości dostępu do informacji publicznej nie ustalono konkretnej przyczyny niepowodzenia tychże komitetów.

Źródło opracowano na podstawie danych zawartych na stronie Instytutu Spraw Obywatelskich, <https://obywateledecyduja.pl/>, dostęp: 15.03.2020 r. oraz dostępu do informacji publicznej z dnia 31 maja 2021 r. Biura Komunikacji Społecznej Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej