

Spis treści

Wstęp.....	9
------------	---

Rozdział I

Instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w procesie przygotowywania konstytucji w latach 1993–1997.....

17

1. W projektach konstytucji RP zgłoszonych w latach 1993–1994 do Zgromadzenia Narodowego.....	17
1.1. Uwagi wprowadzające.....	17
1.2. Naczelne zasady ustroju politycznego państwa w projektach stanowiące podstawę instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej..	18
1.3. Instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w projektach konstytucji.....	21
2. W pracach parlamentarnych nad konstytucją w latach 1994–1997.....	27
2.1. W pierwszym etapie prac.....	28
2.2. W drugim etapie prac.....	30
2.3. W trzecim etapie prac.....	33

Rozdział II

Podstawy normatywne obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej jako instytucji ustrojowej.....

36

1. Podstawy konstytucyjne.....	36
1.1. Analiza przepisów Konstytucji RP dotyczących wprost instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej lub zawierających postanowienia będące w istocie ich merytorycznym dopełnieniem.....	36
1.2. Kilka uwag na temat przepisów Konstytucji RP regulujących postępowanie legislacyjne po przedłożeniu Sejmowi projektu ustawy przez uprawniony podmiot, dotyczących również projektów obywatelskich.....	59
2. Podstawy ustawowe.....	60
2.1. Nieco informacji o genezie ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli.....	60
2.2. Charakterystyka uregulowań ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli.....	62
3. Podstawy regulaminowe.....	72

3.1. Regulamin Sejmu	72
3.2. Regulamin Senatu	73

Rozdział III

Ranga prawnoustrojowa instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej	74
1. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako niewładcza forma demokracji bezpośredniej	74
1.1. Uwagi o demokracji bezpośredniej i jej formach	75
1.2. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako niewładcza forma demokracji bezpośredniej w świetle Konstytucji RP.	81
2. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako prawo polityczne obywateli RP do uczestnictwa w decydowaniu o sprawach publicznych	87
2.1. Uwagi o prawach politycznych jednostek w świetle rozdziału II Konstytucji z 1997 r.	87
2.2. Cechy obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej jako prawa politycznego obywateli RP	95
3. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako instytucja służąca kształtowaniu się społeczeństwa obywatelskiego.	99
3.1. Uwagi o społeczeństwie obywatelskim	100
3.2. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako instytucja służąca kształtowaniu się społeczeństwa obywatelskiego w RP	106
4. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako instytucja służąca uspołecznianiu procesu stanowienia ustaw	113
4.1. Uwagi o uspołecznianiu procesu stanowienia ustaw	113
4.2. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako instytucja służąca uspołecznianiu procesu stanowienia ustaw w RP	123

Rozdział IV

Inicjatywy obywatelskie prowadzące do skutecznego prawnie wniesienia do Sejmu projektów ustaw	126
1. Postępowania prowadzące do skutecznego prawnie wniesienia do Sejmu obywatelskich projektów ustaw	127
1.1. Regulacje ustawowe określające tryb postępowania prowadzącego do wniesienia do Sejmu obywatelskiego projektu ustawy	127
1.2. Zbiorcze informacje o postępowaniach, które w praktyce doprowadziły do skutecznego wniesienia do Sejmu obywatelskich projektów ustaw	139
2. Obywatelskie projekty ustaw prawnie skutecznie wniesione do Sejmu w okresie III–VII kadencji	150
2.1. Wymogi normatywne dotyczące wnoszonego do Sejmu obywatelskiego projektu ustawy	150

2.2. Analiza ilościowa i formalna obywatelskich projektów ustaw i ich uzasadnień	155
2.3. Analiza merytoryczna obywatelskich projektów ustaw i ich uzasadnień	164

Rozdział V

Wniesione do Sejmu obywatelskie projekty ustaw w postępowaniach legislacyjnych	174
1. Uwagi wstępne	174
2. Dyskusyjne uregulowania postępowania legislacyjnego z obywatelskimi projektami ustaw i ich praktyczne stosowanie.	175
2.1. Wnoszenie przez wnioskodawcę poprawek do obywatelskiego projektu ustawy i wycofanie takiego projektu	175
2.2. Problem dyskontynuacji prac parlamentarnych w odniesieniu do obywatelskich projektów ustaw	186
3. Postępowania z obywatelskimi projektami ustaw w Sejmie	203
3.1. Uregulowania prawne.	203
3.2. Praktyka parlamentarna.	211
4. Postępowania w Senacie w sprawach ustaw uchwalonych przez Sejm w wyniku inicjatyw obywatelskich i następstwa tych postępowań	223
4.1. Uregulowania prawne.	223
4.2. Praktyka parlamentarna.	226
5. Udział Prezydenta w ostatnich stadiach postępowań ustawodawczych zainicjowanych projektami obywatelskimi	229
5.1. Uregulowania prawne.	229
5.2. Praktyka polityczna	233

Rozdział VI

Ustawy uchwalone w wyniku inicjatyw obywatelskich	236
1. Charakterystyka ilościowa i formalna uchwalonych ustaw.	236
2. Charakterystyka merytoryczna uchwalonych ustaw	239
3. Jurydyczne „losy” ustaw uchwalonych w wyniku inicjatyw obywatelskich po ich wejściu w życie.	250

Rozdział VII

Propozycje zmian w uregulowaniach normatywnych dotyczących instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej	251
1. Zawarte w projektach legislacyjnych przedłożonych Sejmowi.	251
1.1. W projekcie ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.	251
1.2. W projektach ustaw o zmianie ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli	256

2. Zawarte w materiałach i wypowiedziach o innym charakterze	260
2.1. W pozaparlamentarnych projektach konstytucji RP ogłoszonych w XXI wieku	260
2.2. W wypowiedziach przedstawicieli nauki	262
2.3. W rekomendacjach Instytutu Spraw Obywatelskich	268
Zakończenie	271
Wykaz wykorzystanych publikacji	280

Wstęp

Uchwalona 2 kwietnia 1997 r. przez Zgromadzenie Narodowe i przyjęta przez naród w referendum 25 maja 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, która weszła w życie 17 października 1997 r.¹, wprowadziła do polskiego systemu ustrojowego kilka nowych instytucji, nieznanymi wcześniej aktom konstytucyjnym. Jedną z tych instytucji jest obywatelska inicjatywa ustawodawcza², uregulowana w Konstytucji w art. 118 ust. 2, w którym przyznano prawo takiej inicjatywy grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Wprowadzenie do Konstytucji tej instytucji rychło zostało uznane w nauce za zmianę o charakterze rewolucyjnym³. Do wejścia w życie ustawy z 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli⁴ była to wyłącznie instytucja przewidziana w Konstytucji, a więc o charakterze właściwie iluzorycznym, która nie mogła znaleźć zastosowania w praktyce ustrojowej. Dopiero wejście w życie 23 sierpnia 1999 r. wskazanej ustawy zmieniło charakter instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, pozwalając na zgłaszanie przez obywateli do Sejmu inicjatyw ustawodawczych. Okres ponad dwudziestu lat obowiązywania Konstytucji i niemal dziewiętnastu lat obowiązywania ustawy pozwala na rozważenie tej instytucji z pewnej już perspektywy czasowej, z uwzględnieniem kilkunastoletniej praktyki korzystania przez obywateli z prawa inicjatywy ustawodawczej, a więc w sposób możliwie jak najbardziej zobiektywizowany.

Obywatelska inicjatywa ustawodawcza to jedna z form tzw. inicjatywy ludowej (często z nią, nie do końca zasadnie, utożsamiana). Istotą inicjatywy ludowej jest bowiem uprawnienie określonej przez prawo grupy członków zbiorowego podmiotu suwerenności (narodu, ludu, obywateli) nie tylko do przedkładania

¹ Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483, ze sprostowaniem (Dz. U. z 2001 r. nr 28 poz. 319) i późniejszymi zmianami (Dz. U. z 2006 r. nr 200 poz. 1471; z 2009 r. nr 114 poz. 946).

² Trzeba jednak odnotować, że wcześniej ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1992 r. o przygotowaniu i uchwaleniu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1992 r. nr 67 poz. 336) regulowała, po jej nowelizacji w 1994 r. (Dz. U. z 1994 r. nr 61 poz. 251) instytucję obywatelskiej inicjatywy ustrojodawczej, przyznając grupie obywateli, którzy dla swojego projektu uzyskają poparcie 500 000 osób posiadających czynne prawo wyborcze do Sejmu, inicjatywę ustawodawczą w zakresie przedstawienia Zgromadzeniu Narodowemu projektu nowej konstytucji (art. 2 a ust. 1). Było to unormowanie o charakterze incydentalnym, a ustawa konstytucyjna została uchylona przez Konstytucję z 1997 r.

³ M. Kruk, *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2, s. 9.

⁴ Dz. U. z 1999 r. nr 62 poz. 688, z późn. zm.

właściwemu organowi władzy publicznej projektu aktu normatywnego, ale także wniosku o podjęcie rozstrzygnięcia w innych sprawach⁵. Inicjatywa ludowa może więc przybierać postać inicjatywy prawodawczej – konstytucyjnej, ustawodawczej lub uchwałodawczej, inicjatywy przeprowadzenia referendum – w skali ogólnokrajowej lub lokalnej, a także inicjatywy podjęcia przez organ władzy publicznej innych jeszcze działań – o zasięgu czy to ogólnokrajowym, czy lokalnym (wtedy ma charakter zbliżony nieco do zbiorowej petycji). O tym, która z form inicjatywy ludowej istnieje w danym państwie, rozstrzyga ustrojodawca, przyznając przede wszystkim w konstytucji (a jedynie uzupełniając w ustawach) określone uprawnienia grupie członków zbiorowego podmiotu władzy. Konstytucja wydaje się być jednym właściwym aktem normatywnym, w którym powinno się w sposób rozstrzygający decydować o zakresie i formach udziału suwerena w sprawowaniu władzy publicznej⁶.

Pierwszym państwem, w którym została uregulowana w konstytucji instytucja ludowej inicjatywy ustawodawczej, były Niemcy. Konstytucja Rzeszy Niemieckiej z 1918 r. (tzw. konstytucja weimarska, obecnie nieobowiązująca) przewidywała tę instytucję w art. 73 ust. 3, przyznając wyborcom w liczbie co najmniej 1/10 ich ogółu prawo przedstawienia parlamentowi projektu ustawy. Następnie instytucja ludowej inicjatywy ustawodawczej uregulowana została w Konstytucji Austrii z 1920 r. w przepisie art. 41 ust. 2. Przepis ten ulegał następnie zmianom. Obecnie stanowi się w nim, że pod obrady parlamentu może zostać wniesiony projekt ustawy federalnej w przypadku poparcia tego projektu przez grupę co najmniej 100 000 osób uprawnionych do głosowania lub przez jedną szóstą osób uprawnionych do głosowania z co najmniej trzech krajów federalnych wchodzących w skład Austrii jako państwa związkowego. Przed II wojną światową instytucję ludowej inicjatywy ustawodawczej przewidywała w Europie także Konstytucja Hiszpanii z 1931 r. (obecnie już nieobowiązująca), przyznając w art. 66 uprawnienie wystąpienia do parlamentu z taką inicjatywą grupie obywateli stanowiącej co najmniej 15% wyborców, a równocześnie wskazując w innych artykułach na pewne ograniczenia tej inicjatywy, przez wyłączenie z niej wskazanych w nich kategorii spraw.

Po II wojnie światowej w nowych konstytucjach niektórych kolejnych państw europejskich regulowana była instytucja ludowej (obywatelskiej) inicjatywy ustawodawczej. W Konstytucji Włoch z 1947 r. przyznano w art. 71 ust. 2 grupie co najmniej 50 000 obywateli uprawnienie do złożenia propozycji regulacji prawnej w formie projektu ustawy. Konstytucja Portugalii z 1976 r. przyznała w art. 167

⁵ Por. S. Grabowska, *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich. Studium prawnoporównawcze*, Rzeszów 2005, s. 19 i 46; *idem*, *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2009, s. 149.

⁶ Ustawy powinny jedynie określać (precyzować) te sprawy w sposób zgodny z intencjami ustrojodawcy. Por. S. Grabowska, *Inicjatywa ludowa (obywatelska)*, [w:] W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009, s. 174.

ust. 1 grupie obywateli (ich liczebność określa ustawa) posiadających prawo wybierania prawo inicjatywy ustawodawczej, z pewnymi jednak ograniczeniami o charakterze podmiotowym i przedmiotowym (art. 167 ust. 2). Konstytucja Hiszpanii z 1978 r. przewidywała w art. 87 ust. 3 możliwość inicjatywy ludowej dla przedstawienia wniosku ustawodawczego popartego przez co najmniej 500 000 uwierzytelnionych podpisów, wskazując równocześnie na przedmiotowe ograniczenia takiej inicjatywy. Warto zwrócić uwagę, że do końca lat 80. XX wieku konstytucja żadnego z państw realnego socjalizmu, pomimo konstytucyjnych deklaracji o władzy ludu, nie знаła instytucji ludowej (obywatelskiej) inicjatywy ustawodawczej, co uznać należy za dowód nieufnego, a może nawet niechętnego stanowiska decydentów w tych państwach do zapewniania ludowi różnych możliwości instytucjonalnych uczestnictwa w sprawowaniu władzy publicznej.

Institucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej znalazła swoje normatywne uregulowania w konstytucjach niektórych postsocjalistycznych państw Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej (innych niż Polska). Dotyczy to Konstytucji Albanii, zarówno tej z 1991 r. (art. 23 ust. 1), jak i następnej z 1998 r. (art. 81 ust. 1); Konstytucji Słowenii z 1991 r. (art. 88); Konstytucji Rumunii z 1991 r. (art. 73); Konstytucji Litwy z 1992 r. (art. 68 ust. 2); Konstytucji Łotwy z 1922 r., której moc przywrócono w 1990 r. i uzupełniono w 1998 r. (art. 65); Konstytucji Macedonii z 1991 r. (art. 71); Konstytucji Białorusi z 1994 r. (art. 99). Minimalna liczba obywateli, którym przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej, została w przywołanych konstytucjach określona w sposób zróżnicowany: 5 000 w słoweńskiej; 10 000 w macedońskiej; 20 000 w obu albańskich; 50 000 w litewskiej i w białoruskiej; 1/10 wyborców w łotewskiej; 250 000 w rumuńskiej. Warto może dodać, że Konstytucja Macedonii stanowi wprost o uprawnieniu każdego obywatela zwrócenia się z inicjatywą wniesienia projektu ustawy do uprawnionego podmiotu, a Konstytucja Litwy zobowiązuje parlament (Sejm) do rozpatrzenia projektu ustawy wniesionego jako projekt obywatelski.

Na tle przywołanych rozwiązań można uznać, że generalnie w Europie obywatelska inicjatywa ustawodawcza to uprawnienie określonej liczebnie przez prawo grupy obywateli (wyborców) do przedłożenia parlamentowi projektu ustawy, który to projekt parlament ma obowiązek poddać procedurze ustawodawczej. Czy jednak uprawniona jest ocena, że obywatelska inicjatywa ustawodawcza to instytucja raczej mało znana i rzadko występująca w prawodawstwach państw europejskich⁷, gdy jest ona znana konstytucjom kilkunastu tych państw, zwłaszcza państw postsocjalistycznych. W państwach, w których instytucja ta istnieje, uważana jest za ważny element systemu ustrojowego i za istotne uzupełnienie demokracji przedstawicielskiej⁸. Odnotować też należy, że – reagując na liczne głosy wskazujące na „deficyt demokracji” w Unii Europejskiej – Traktat z Lizbony, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r., ustanowił instytucję inicjatywy

⁷ Tak twierdzi R. R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000, s. 222.

⁸ Por. S. Grabowska, *Instytucja...*, *op. cit.*, s. 82.

obywatelskiej, polegającej na tym, że „Obywatele Unii w liczbie nie mniejszej niż milion, mający obywatelstwo znacznej liczby Państw Członkowskich, mogą podjąć inicjatywę zwrócenia się do Komisji Europejskiej o przedłożenie, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie Traktatów wymaga aktu prawnego Unii” (art. 11 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej). Inicjatywa ta ma charakter niesformułowany i nie obliguje Komisji Europejskiej do podjęcia stosownych działań prawodawczych.

W Polsce pierwsze propozycje wprowadzenia do konstytucji instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej (dotyczącej ustaw „zwykłych”) pojawiły się w okresie prac w latach 1919–1921 nad projektem przyszłej konstytucji marcowej z 1921 r.⁹ Do Sejmu wpłynęły dwa projekty konstytucji przewidujące tę instytucję – Klubu Parlamentarnego Polskich Socjalistów (autorstwa M. Niedziałkowskiego) oraz Polskiego Stronnictwa Ludowego „Wyzwolenie”. W projektach tych instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej potraktowana została raczej lakonicznie, przy czym – jak się ocenia w literaturze przedmiotu¹⁰ – najbardziej radykalny wydawał się projekt PSL „Wyzwolenie”, w którym prawo inicjatywy obywatelskiej zostało potraktowane jako prawo podmiotowe jednostki, uznając, że „każdy obywatel może zwracać się do Sejmu z projektem ustawy”¹¹. W projekcie KPPS nawiązano do bardziej „klasycznego” rozumienia obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, proponując, aby prawo wnoszenia projektów ustaw przysługiwało „bezpośrednio obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej posiadającym prawo wyborcze w liczbie nie mniejszej niż stu tysięcy”¹². Propozycje wprowadzenia instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej nie zyskały jednak aprobaty w toku prac nad konstytucją i nie była ona znana polskim konstytucjom w okresie międzywojennym.

Po II wojnie światowej ani Mała konstytucja z 1947 r., ani Konstytucja lipcowa z 1952 r., deklarująca, że Polska jest państwem „demokracji ludowej”, nie znały żadnej formy demokracji bezpośredniej, a więc także ludowej (obywatelskiej) inicjatywy ustawodawczej. Przeciwnikiem wprowadzenia takiej inicjatywy był w latach 60. XX wieku zwłaszcza prominentny przedstawiciel nauki prawa konstytucyjnego S. Rozmaryn¹³. Pewna zmiana poglądów w tej kwestii dała się zauważyć w latach 70. XX wieku¹⁴, ale nie trafiły one na bardziej podatny grunt. W latach 80. warte odnotowania wydaje się być stanowisko A. Szmyta w tych sprawach, który wprost opowiedział się za poszerzeniem kręgu podmiotów

⁹ Pisze o tym S. Krukowski, *Geneza Konstytucji z 17 marca 1921 roku*, Warszawa 1977.

¹⁰ Zob. P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. z komentarzem*, Warszawa 2008, s. 7.

¹¹ Cyt. za *ibidem*.

¹² Cyt. za *ibidem*, s. 8.

¹³ Zob. S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964, s. 364.

¹⁴ Zob. A. Rost, Ł. Zawartowski, *W sprawie pojęcia demokracji bezpośredniej w państwie socjalistycznym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1974, nr 1, s. 12–13.

posiadających prawo inicjatywy ustawodawczej o grupę obywateli, uznając takie rozwiązanie za wyraz demokratyzacji procesu ustawodawczego¹⁵. W podobnym kierunku szło myślenie zespołu badawczego pracującego pod kierownictwem prof. S. Zawadzkiego, który to zespół na przełomie lat 80. i 90. XX wieku przygotował projekt konstytucji PRL, proponując w nim instytucję obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej¹⁶.

W ramach zmian ustrojowych zapoczątkowanych w Polsce w 1989 r. wzrosło zainteresowanie instytucją obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Znalazło to odzwierciedlenie już w niektórych projektach konstytucji RP przygotowanych w latach 1990–1992 (projekt sejmowy, senacki oraz projekt KPN), a następnie zwłaszcza w projektach konstytucji RP zgłoszonych w latach 1993–1994 do Zgromadzenia Narodowego (będzie o nich dalej mowa)

Instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w RP stała się już przedmiotem wielu opracowań naukowych. Najwięcej jest wśród nich takich, które mają za przedmiot uregulowania normatywne dotyczące tej instytucji, zwłaszcza zawarte w Konstytucji z 1997 r. oraz w ustawie z 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. Znajdujemy wśród nich prace poświęcone głównie owej instytucji¹⁷ oraz prace, w których jest ona rozważana obok innych

¹⁵ A. Szynt, *W sprawie inicjatywy ustawodawczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1986, nr 2, s. 100.

¹⁶ Tekst [w:] *Projekty konstytucyjne 1989–1992*, do druku przygotował M. Kallas, Warszawa 1992.

¹⁷ Zob. zwłaszcza prace: P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Warszawa 2006; *idem*, *Inicjatywa ustawodawcza... (z komentarzem)*, *op. cit.*; *idem*, *Ustawa z 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 4; M. Rachwał, *Funkcjonowanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce. Podstawy prawne – praktyka – perspektywy rozwoju*, Poznań 2016; *idem*, *Inicjatywa ludowa na poziomie ogólnokrajowym a kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, „Przegląd Politologiczny” 2006, nr 2; *idem*, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] S. Wróbel (red.), *Polska demokracja. Koncepcje, płaszczyzny, instytucje*, Toruń 2008; A. Szynt, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. III; A. Sylwestrzak, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] R. B. Woźniak (red.), *Spoleczności lokalne w perspektywie integracji obywatelskiej: studia i materiały*, Koszalin 2000; S. Grabowska, *Inicjatywa ludowa w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Rzeszowskie Zeszyty Naukowe »Prawo – Ekonomia«” 2001, t. XXX; H. Zięba-Załucka, *Instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w RP*, „Rzeszowskie Zeszyty Naukowe »Prawo – Ekonomia«” 2001, t. XXX; J. Szymanek, *Ludowa inicjatywa ustawodawcza (Uwagi de lege lata)*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 3; M. Jabłoński, *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002; P. Sarnecki, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, t. XII; J. Kuciński, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako forma demokracji bezpośredniej*, „Zeszyty Naukowe ALMAMER Wyższej Szkoły Ekonomicznej” 2006, nr 4; A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce*, [w:] *Obywatele decydują. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako narzędzie kształtowania postaw obywatelskich*, Łódź 2012; R. Alberski, *Polityczne funkcje ludowej inicjatywy ustawodawczej w Polsce*, [w:] B. Wiśniewska-Paź (red.), *Współczesna demokracja bezpośrednia. Dialog polsko-szwajcarski*, Kraków 2013; M. Zieliński, *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostek w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014; M. Borski, *Inicjatywa ludowa jako instytucja dialogu społecznego*, [w:] A. Kamińska, E. Kraus, K. Ślęczka (red.), *Jak możliwy jest dialog?*, Sosnowiec 2014; *idem*, *Inicjatywa ludowa instru-*

instytucji ustrojowych o podobnym charakterze¹⁸. Mniej jest natomiast prac, w których dokonuje się analiz urzeczywistniania w praktyce ustrojowej obywatelskich inicjatyw ustawodawczych. Autorzy tych prac analizują najczęściej – co jest zadaniem bardzo trudnym – tryb wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, zwłaszcza działania podejmowane w tym zakresie w fazie przed wniesieniem projektu obywatelskiego do Sejmu, zdecydowanie rzadziej zaś zajmują się również istotnymi praktycznymi problemami postępowania z obywatelskimi projektami ustaw w toku postępowania legislacyjnego¹⁹. Wiele z przywołanych prac, zarówno tych dotyczących uregulowań prawnych obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, jak również tych obrazujących funkcjonowanie tej instytucji w praktyce, zostało wykorzystanych w pracach nad książką (są one przywoływane w przypisach).

Przedmiotem zainteresowania w książce jest obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako instytucja ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, funkcjonująca na grun-

mentem presji na prawodawcę?, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 7–8; O. Szczypiński, *Citizens' legislative initiative – instrument of participatory democracy*, [w:] J. Banasiuk, T. Zych (red.), *State of democracy, human rights and rule of law in Poland*, Warszawa 2016.

¹⁸ Zob. zwłaszcza prace: M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław 2001, rozdz. IV; *idem*, *Referendum i inne instytucje demokracji bezpośredniej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2002, nr LI; H. Zięba-Załučka, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a inne konstytucje wobec instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka*, Warszawa 2002; S. Grabowska, *Instytucja ogólnopolskiej inicjatywy...*, *op. cit.*, szczególnie rozdz. III; *idem*, *Formy demokracji bezpośredniej...*, *op. cit.*, szczególnie rozdz. 17; *idem*, *Modele regulacji ludowej inicjatywy ustawodawczej*, „Studia Prawnicze” 2007, nr 1; J. Kuciński, *Demokracja przedstawicielska i bezpośrednia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2007, rozdz. VII; P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna. Wprowadzenie*, Gdańsk 2009, zwłaszcza rozdz. 8; M. Rachwał, *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2010, s. 149–158; W. Kraluk, *O rozumieniu i regulacji normatywnej demokracji bezpośredniej w nowej Konstytucji*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. III; A. Materska-Sosnowska, *Demokracja bezpośrednia jako element społeczeństwa obywatelskiego. Instytucje demokracji bezpośredniej w Konstytucji RP i w praktyce*, [w:] W. Jakubowski, T. Słomka (red.), *Państwo i kultura polityczna – doświadczenia polskie XX wieku*, Pułtusk 2008; K. Leszczyńska, *Referendum i obywatelska inicjatywa ustawodawcza w Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] M. Marczevska-Rytko (red.), *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, Lublin 2010; M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Lublin 2001, rozdz. V; A. Szmyt, *Normatywny wyraz idei demokracji przedstawicielskiej i bezpośredniej w Konstytucji RP z 1997 roku*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2009, t. XX; E. Tkaczyk, *Realizacja prawa inicjatywy ustawodawczej w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2014, rozdz. VIII.

¹⁹ Wśród prac ukazujących praktykę polityczną w sprawach obywatelskich inicjatyw ustawodawczych w Polsce należy wskazać zwłaszcza: M. Rachwał, *Funkcjonowanie...*, *op. cit.*; *idem*, *Demokracja...*, *op. cit.*; P. Uziębło, *Inicjatywa... (na tle)*, *op. cit.*; *idem*, *Inicjatywa... (z komentarzem)*, *op. cit.*; J. Kuciński, *Demokracja...*, *op. cit.*; A. K. Piasecki, *Inicjatywa obywatelska w praktyce politycznej III RP*, „Państwo i Społeczeństwo” 2010, nr 2; A. Materska-Sosnowska, *Demokracja...*, *op. cit.*; D. Skrzypiński, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza – polska praktyka parlamentarna*, [w:] M. Marczevska-Rytko (red.), *Stan i perspektywy...*, *op. cit.*; A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza...*, *op. cit.*; R. Alberski, *Polityczne funkcje...*, *op. cit.*; M. Bartoszewicz, *Wykonywanie inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. Stan istniejący i postulaty reformy*, [w:] M. Kłodawski, A. Wiktorska, M. Lachowski (red.), *Legislacja czasu przemian, przemiany w legislacji*, Warszawa 2016.

cie uregulowań Konstytucji z 1997 r., ustawy z 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli oraz regulaminu Sejmu i regulaminu Senatu. Celem pracy jest przedstawienie rozwiązań normatywnych, zagadnień prawnoustrojowych oraz praktyki w sprawach obywatelskich projektów ustaw prawnie skutecznie wniesionych do Sejmu w okresie od 1999 r. do końca VII kadencji Sejmu w 2015 r. Realizacji tego celu została podporządkowana struktura pracy. W rozdziale I ukazano genezę instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w polskim prawie konstytucyjnym. W rozdziale II scharakteryzowano – czasami w sposób generalny – podstawy normatywne obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej jako instytucji ustrojowej. W III rozdziale starano się ukazać rangę prawnoustrojową instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Rozdziały IV i V poświęcone są analizie rozwiązań normatywnych oraz przedstawiają, zazwyczaj w sposób zbiorczy, praktykę wnoszenia do Sejmu obywatelskich projektów ustaw, a także ich dalszych „losów” w postępowaniu ustawodawczym. W rozdziale VI dokonano charakterystyki ustaw uchwalonych w wyniku inicjatyw obywatelskich. Natomiast w ostatnim, VII rozdziale pracy, przedstawiono propozycje zmian dotyczące normatywnych uregulowań instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, zgłaszane w okresie obowiązywania Konstytucji z 1997 r.

Przy pisaniu pracy korzystano ze źródeł różnego rodzaju: 1) aktów normatywnych – Konstytucji RP z 1997 r., ustawy z 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, a także regulaminu Sejmu i regulaminu Senatu; 2) materiałów parlamentarnych ukazujących przebieg prac legislacyjnych nad obywatelskimi projektami ustaw – sprawozdań stenograficznych z posiedzeń Sejmu (III–VII kadencja), informacji o działalności Sejmu (III–VII kadencja), informacji internetowych o pracy Sejmu (III–VIII kadencja) i o pracy Senatu (IV–VIII kadencja); 3) Dzienników Ustaw, w których zostały ogłoszone ustawy uchwalone w wyniku inicjatyw obywatelskich; 4) literatury przedmiotu. Rezultaty zawarty w książce rozważań i analiz ocenią najpełniej Czytelnicy.

Według stanu prawnego na 31 grudnia 2017 r.