

Edyta TKACZYK\*

## Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w świetle koncepcji suwerenności narodu. Wybrane zagadnienia

### 1. Zagadnienia ogólne

Niniejszy artykuł stanowi próbę oceny funkcjonowania zasady suwerenności narodu, w której ramy wpisuje się obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej. W doktrynie prawa konstytucyjnego przyjmuje się powszechnie, że „inicjatywa ustawodawcza<sup>1</sup> oznacza prawo wnoszenia do parlamentu projektu ustawy przez określone podmioty ze skutkiem prawnym, polegającym na wszczęciu postępowania ustawodawczego”<sup>2</sup>. We wszystkich definicjach M. Kudeja, L. Garlickiego, A. Szmyta i A. Patrzalka akcentuje się dwa elementy prawa inicjatywy ustawodawczej. Po pierwsze, projekt ustawy musi zostać przedłożony przez uprawniony podmiot, w przeciwnym razie nie będzie miał zastosowania stanowiący drugi element tego prawa obowiązek poddania projektu do rozpatrzenia przez Sejm (co nie oznacza obowiązku jego uchwalenia). W podobny sposób, choć nie identycznie, wyraził się P. Winczorek, stwierdzając, że „inicjatywa ustawodawcza polega na prawie 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”<sup>3</sup>. W doktrynie wskazuje się, że należy rozróżnić pojęcia „pra-

---

\* Katedra Administracji Wydział Nauk Społecznych i Administracji Wyższej Szkoły Menedżerskiej w Warszawie, e-mail: edytatkaczyk13@wp.pl.

<sup>1</sup> Zob. A. Szmyt, *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2010, s. 108.

<sup>2</sup> M. Kudej, *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji*, Katowice 1995, s. 11; M. Kruk, *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2, s. 10; A. Patrzalek, A. Szmyt, *Prawo inicjatywy ustawodawczej*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzciniński, Warszawa 1994, s. 117; E. Tkaczyk, *Realizacja prawa inicjatywy ustawodawczej w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2014, s. 13 i n.

<sup>3</sup> P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 254.

wo inicjatywy ustawodawczej” (inicjatywa ustawodawcza w wąskim znaczeniu) oraz „inicjatywa ustawodawcza” (w szerokim znaczeniu)<sup>4</sup>. Oznacza to, że przez prawo inicjatywy ustawodawczej będziemy rozumieli wnoszenie projektów ustaw do parlamentu przez konstytucyjnie uprawnione do tego podmioty, ze skutkiem poddania projektu ustawy pracom parlamentarnym. W przypadku inicjatywy ustawodawczej zaś chodzić będzie o wszystkie czynności poprzedzające moment wnoszenia tego projektu w sposób prawnie uregulowany. Etap wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez obywateli wiąże się z pojęciem preinicjatywy, czyli jest to etap obejmujący tryb przed wniesieniem inicjatywy do parlamentu.

Uchwalenie Konstytucji w dniu 2 kwietnia 1997 r. stworzyło wiele nowych sytuacji prawnoustrojowych. Konstytucja ta zawiera w swej treści tak szeroką regulację form demokracji bezpośredniej, jak żadna inna w historii polskiego konstytucjonalizmu<sup>5</sup>. Nowe podejście do tego rodzaju spraw zasługuje na uwagę, gdyż jak dotąd w prawie polskim rzadko pojawiały się formy demokracji bezpośredniej, a jeżeli już, to ograniczano się do najbardziej charakterystycznej instytucji tej demokracji, tj. referendum. W polskich realiach konstytucyjnych formy demokracji bezpośredniej występują na szczeblu centralnym. Jednakże obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako forma sprawowania władzy bezpośrednio przez naród nie gwarantuje obywatelom prawa do podjęcia decyzji, gdyż ta ostatecznie należy do organów przedstawicielskich. To one są zobowiązane na mocy regulacji ustawowej do rozpatrzenia co najmniej w ramach pierwszego czytania obywatelskiego projektu ustawy. Obywatele nie mogą jednak wymusić na Sejmie uchwalenia ustawy. Ich działania są zatem jedynie „inspiracją” do podjęcia działań przez organy przedstawicielskie. Oznacza to, że realizacja koncepcji demokracji bezpośredniej wyraża się w procedurze bezpośredniego uczestnictwa w obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej poprzez złożenie podpisu. Wyprowadzenie inicjatywy ludowej z zasady suwerenności narodu jest godne zaakcentowania. Nie można analizować obywatelskiej inicjatywy ludowej w oderwaniu do realizacji zasady suwerenności narodu w demokratycznym państwie prawa<sup>6</sup>.

We współczesnych demokratycznych konstytucjach zasada zwierzchniej władzy narodu, albo inaczej mówiąc suwerenności narodu w państwie<sup>7</sup>, jest nie tylko powszechnie obecna – jest także punktem wyjścia wszelkich systemów władzy<sup>8</sup>. Ogólnie rzecz ujmując, suwerenność<sup>9</sup> narodu polega na tym, że najwyż-

<sup>4</sup> E. Tkaczyk, *op. cit.*, s. 18 i n.

<sup>5</sup> M. Marczevska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Warszawa 2001, s. 31.

<sup>6</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 62.

<sup>7</sup> K. Działocha, *Uwaga 2 do art. 4*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 1 i n.

<sup>8</sup> M. Gulczyński, J. Wawrzyniak, *Suwerenne prawo narodu do sprawowania władzy zwierzchniej we współczesnych warunkach*, [w:] *Spór o suwerenność*, red. J. Wołpiuk, Warszawa 2001, s. 177.

<sup>9</sup> „Wielka Rewolucja Francuska w XVIII w. nadała nowy sens demokracji, wprowadzając zasadę zwierzchnictwa narodu. W myśl jej «wszelka władza w państwie należała do narodu, pojmowa-

sza władza w państwie (władza suwerenna) znajduje się w rękach narodu, jako wspólnoty prawnej tworzonej przez wszystkich obywateli. Konstytucja stanowi, że władza zwierzchnia w RP należy do narodu. W tym miejscu dokument ten stworzył najszerze podstawy do bezpośredniego realizowania zasady zwierzchnictwa narodu<sup>10</sup>. Konstytucyjna zmiana określenia podmiotu władzy suwerennej dokonana została już w 1989 r., kiedy to wprowadzono przepis mówiący, iż suwerenem jest naród rozumiany w sensie polityczno-prawnym.

Można powiedzieć, że zwierzchnictwo narodu jest niezbywalne i niepodzielne. We współczesnym konstytucjonalizmie naród nie jest rozumiany jako podmiot rzeczywiście sprawujący władzę polityczną czy chociażby część tej władzy<sup>11</sup>. Jako ogół obywateli lub jako ich zorganizowana zbiorowość naród nie jest zresztą zdolny do samodzielnego sprawowania władzy: nie jest to możliwe ze względu na warunki organizacyjne. Określany jest więc jako byt realny, wspólnota równoprawnych obywateli bez względu na narodowość, pluralistyczne społeczeństwo mające własne struktury zorganizowania, a więc zdolne do działania i artykułowania swoich interesów.

Wyjaśnienie pojęcia suwerenności należy do domeny teorii państwa. Jednak „we wszystkich przypadkach chodzi o uniezależnienie władzy od innych [...] ośrodków władzy, [...] suwerenność władzy oznacza, iż system władzy państwowej jest osobnym, zamkniętym systemem i nie stanowi części żadnego innego systemu władzy. Niezależność (czy niezawisłość) władzy, uważana za istotną cechę konstytuującą pojęcia władzy suwerennej, odnosi się więc do kompleksu jego stosunków”<sup>12</sup>. Najwyższym poziomem władzy jest panowanie, będące w tym rozumieniu synonimem władzy zwierzchniej narodu w państwie<sup>13</sup>.

Innymi słowy, treść art. 4 ust. 1 Konstytucji może być traktowana jako stwierdzenie określonego faktu<sup>14</sup>. Norma konstytucyjna nie kreuje rzeczywistości, na którą składa się konkretne zjawisko polityczne, niemniej zakłada konieczność uwzględnienia struktur państwowych. Taka systematyka Konstytucji RP wskazuje na to, że zasada zwierzchniej władzy narodu jest jedną z podstawowych zasad ustrojowych, determinującą demokratyczny ustrój państwa opisany w kolejnych przepisach konstytucyjnych. Władza, którą dysponuje ma-

---

nego jako ogół obywateli». Zasada ta jest powszechnie akceptowana i uznawana za kamień węgielny demokracji burżuazyjnej – od czasu, gdy wyrażona została po raz pierwszy w Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela”. S. Gebethner, Z. Jarosz, W. Popkowski, *System organów państwowych w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1968, s. 8.

<sup>10</sup> W. Skrzydło, *Komentarz do art. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013, s. 18 i 19.

<sup>11</sup> P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003, s. 173.

<sup>12</sup> M. Sobolewski, *O pojęciu suwerenności ludu*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Konstantego Grzybowskiego*, Kraków 1971, s. 235.

<sup>13</sup> T. Jaroszyński, *Rozporządzenie Unii Europejskiej jako składnik systemu prawa obowiązującego w Polsce*, Warszawa 2011, s. 199.

<sup>14</sup> B. Skwara, *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010, s. 24.

krozbiorowość społeczna<sup>15</sup>, została jednak określona jako „władza zwierzchnia”, czyli ma to być pewien rodzaj władzy wyodrębniony wartościująco spośród zjawiska politycznego władzy. Charakterystykę tego rodzaju władzy pozostawiono więc doktrynie prawa konstytucyjnego uwzględniającej ustalenia socjologiczne. Natomiast na płaszczyźnie prawnej władza narodu – zgodnie z dyspozycją art. 4 ust. 2 Konstytucji – może być wprawdzie sprawowana bezpośrednio, niemniej głównie przez przedstawicieli suwerena<sup>16</sup>. Przyjęta w omawianym artykule formuła „władza zwierzchnia w RP należy do narodu” nawiązuje do koncepcji suwerenności, jaka ukształtowała się w doktrynie europejskiej na przełomie XVIII i XIX w. Wskazanie w tej doktrynie na naród jako suwerena (a więc wyłączny podmiot najwyższej władzy w państwie) miało na początku znaczenie przede wszystkim negatywne<sup>17</sup>. Chodziło bowiem o wyraźne podkreślenie, że suwerenem nie może być monarcha, a więc niedopuszczalny ma być powrót do monarchii absolutnej.

W doktrynie prawa konstytucyjnego przyjmuje się, iż z tytułu suwerenności narodu przysługują obywatelom trzy uprawnienia: 1) do wybierania podstawowych organów państwa, 2) do wyrażania swoich opinii w przedmiocie zarządzania, 3) do współdecydowania z organami państwa w procesie zarządzania. Można byłoby więc przyjąć, iż dysponowanie przez suwerena władzą zwierzchnią na płaszczyźnie społeczno-politycznej, a zarazem także „sprawowanie władzy” na płaszczyźnie prawnej polega na udzielaniu inwestytury do rządzenia oraz wpływania na sposób rządzenia. Zasada suwerenności narodu (ludu) jest standardem demokratycznego konstytucjonalizmu od końca XVIII w. Konstytucja wskazuje formy sprawowania władzy przez naród – podmiot suwerenności.

## 2. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako podmiot suwerenności

W ujęciu konstytucyjnym problematyka suwerenności obejmuje po pierwsze wskazanie podmiotu (dzierżyciela) tej pełni władzy oraz po drugie – wskazanie metody lub sposobu realizacji suwerenności. Terminy „lud” i „naród”<sup>18</sup> nie są dokładnie sprecyzowane. Suwerenność narodowa<sup>19</sup> – jak zauważa J. Ciapa-

<sup>15</sup> M. Kudej, *Problematyka konstytucyjnej zasady suwerenności narodu*, [w:] *Podstawowe pojęcia pierwszego rozdziału konstytucji*, Katowice 2000, s. 55.

<sup>16</sup> B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów*, Warszawa 2012, s. 76 i n.

<sup>17</sup> K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009, s. 20 i n.

<sup>18</sup> W dziele o duchu praw Monteskiusz wielokrotnie używał słowa „naród”, kiedy miał na myśli ludność państwa. François-Marie Arouet (bardziej znany pod nazwiskiem Voltaire’a) utożsamiał naród z pewną elitą („gdy motłoch zaczyna rozumować, wszystko jest stracone”). Ch. de Montesquieu, *O duchu praw*, tł. T. Żeleński-Boy, Warszawa 1957.

<sup>19</sup> „Konstytucja posługuje się pojęciem Narodu w sensie politycznym, a nie etnicznym, i w rozumieniu norm konstytucyjnych, u podstaw których legło sformułowanie preambuły do konstytucji stwierdzające «my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej», pojęcie naród określa

ła – odnosi się do „demokratycznego reżimu politycznego, w warunkach którego naród (w ujęciu konstytucyjnym) decyduje o swym losie, kreacji i kontroli struktur władzy. W ten sposób naród «stwarza» państwo, a władza państwa wywodzi swą legitymację i kompetencję z demokratycznie wyrażonej woli suwerena – podmiotu władzy zwierzchniej”<sup>20</sup>. Państwo suwerenne w takim właśnie znaczeniu posiada zdolność do integrowania się z innymi państwami w oparciu o wspólny system aksjologiczny oparty na poszanowaniu praworządności, demokracji i praw człowieka. Suwerenność narodowa staje się zatem koniecznym warunkiem korzystania z owej integracyjnej formy realizacji suwerenności państwowej.

Konstytucja, mówiąc o inicjatywie ludowej, wypełnia pojęcie obywatela. Samo pojęcie narodu dotychczas miało walor polityczny. Kolejnym z możliwych sposobów pojmowania tego terminu jest zwrócenie uwagi na takie czynniki zespalaające jednostki w naród (etniczny) jak: wspólna kultura, historia, język, religia czy obyczaje. Cechą tej wspólnoty jest to, że mając świadomość własnej odrębności, dąży do utworzenia własnego państwa. Jeżeli pokusić się o rozróżnienie pomiędzy suwerennością ludu i suwerennością narodu, to – przy podkreśleniu, że jest to uproszczenie – suwerenność ludowa ustanawia prawo realnego obywatela do udziału w podejmowaniu decyzji politycznych, gdyż lud ukonstytuowany konkretnie jako wszyscy obywatele może bezpośrednio przejawiać swą wolę, podczas gdy w koncepcji suwerenności narodu naród jest pojęciem abstrakcyjnym, działa tylko za pośrednictwem reprezentantów. Obecnie często się utożsamia naród i lud, zwłaszcza wtedy, gdy podkreśla się polityczny charakter obu tych pojęć.

Mając na uwadze powyższe, pojawia się pytanie, jak dotychczas definiowano pojęcie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej<sup>21</sup> w kontekście zasady suwerenności. Proces, w którego wyniku uznano społeczność za suwerena demokratycznej władzy państwowej, przeszedł istotną ewolucję. Już podczas prac nad nową konstytucją rozważenia wymagała kwestia, czy władza „należy do” czy też „pochodzi od”<sup>22</sup> narodu. Przyjęta w Konstytucji formuła zapisu, iż władza „należy do” narodu, dodatkowo podkreśla, czy jakby uwypukla, permanentny charakter zwierzchnictwa narodu. Suwerenność narodu tym samym trwa

---

wspólnotę, którą tworzą obywatele Rzeczypospolitej”. J. Królikowski, *Wstęp do Konstytucji*, [w:] *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, red. M. Zubik, Warszawa 2008, s. 3.

<sup>20</sup> J. Ciapała, *Wokół pojmowania i wykonywania suwerenności w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej – kilka uwag podstawowych, lecz czy przekonujących?*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. 31, s. 88.

<sup>21</sup> B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012, s. 223.

<sup>22</sup> Szerszą argumentację na rzecz zapisu, iż władza „pochodzi” od narodu, przedstawiła senator A. Grzeškowiak, powołując się na projekt senacki, który „[...] przyznaje zasadę zwierzchnictwa narodu, wskazując na pierwotne pochodzenie władzy. Naród udziela [...], przekazuje ją tym organom, które chociaż z racji pochodzenia od narodu powinny być różne, a nie, że władza należy do narodu, bo takie sformułowanie nie ma potwierdzenia w instytucjach konstytucyjnych”. „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego” 1995, nr 13, s. 36.

cały czas i nie wyczerpuje się w całości w demokratycznym akcie wyborczym, co można by wywodzić z ewentualnego zapisu o pochodzeniu władzy od narodu. Naród w świetle postanowień jest podmiotem zdolnym do artykułowania swoich interesów i do działania oraz wyrażania swojej woli jako pierwotny piastun władzy zwierzchniej, i tym samym dzierżyciel atrybutów władzy. Naród może je realizować, podejmując sam istotne działania, a nawet decyzje<sup>23</sup>. Zasada suwerenności narodu zawarta w Konstytucji kładzie „silny akcent na naród jako podmiot faktycznie zdolny do rządzenia. Lepiej też uzasadnia wykonanie władzy przez przedstawicieli narodu, lecz także przez rozbudowanie instytucji demokracji bezpośredniej”<sup>24</sup>. Jeżeli natomiast zastanowić się nad definicją pojęcia narodu, to już we wstępie do Konstytucji czytamy: „[...] my Naród Polski, wszyscy obywatele Rzeczypospolitej [...]”, „[...] z kulturą zakorzenioną w chrześcijańskim dorobku [...]”, „[...] o ponad tysiącletnim dorobku [...]”, „[...] więziach wspólnoty z rodakami rozsiyanymi po całym świecie [...]”. Wymienienie tych kilku fragmentów z Konstytucji nie daje ostatecznej definicji, lecz zwraca uwagę na naród jako pewną wspólnotę (zbiorowość) żyjącą we własnym państwie, spójną przez liczne więzy społeczne wykształcone na przestrzeni jej dziejów oraz przez pewne emocje, połączoną również wspólną historią i tożsamością narodową. Pisząc o narodzie, niewątpliwie należy mieć na uwadze, że Konstytucja w art. 118 ust. 2 konkretyzuje tę definicję, mówiąc o obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej. Tak naprawdę punktem wyjścia jest tu naród, który w drodze obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej wykonuje swoje prawo. Jak wskazuje P. Winczorek, „tak zwana inicjatywa ludowa (obywatelska) jest w Polsce nowością wprowadzoną konstytucją z 2 kwietnia 1997 r.”<sup>25</sup>

### 3. Inicjatywa ludowa jako forma demokracji bezpośredniej

Inicjatywa ludowa, najogólniej ujmując, jest to forma bezpośredniego interweniowania ludu (obywateli) w proces tworzenia ustaw – prawa. Jest to uprawnienie określonej prawnie liczby zbiorowego podmiotu do wszczęcia postępowania ustawodawczego. Inicjatywa ludowa pozwala obywatelom żądać od swoich przedstawicieli w parlamencie opracowania, zmiany lub uchwalenia konkretnych ustaw. Ze względu na przedmiot wyróżniamy inicjatywę konstytucyjną, jeżeli dotyczy materii konstytucji, i prawodawczą, gdy odnosi się do ustawodawstwa zwykłego. Ze względu na formę przedstawienia wniosku można wskazać jeszcze: inicjatywę sformułowaną, o ile inicjatorzy przedstawia gotowy projekt, oraz niesformułowaną, jeśli występują tylko z wnioskiem, a projekt aktu zostaje ostatecznie, na podstawie tej inicjatywy, opracowany przez odpowiedni organ państwowy. Inicjatywę ludową dzieli się czasem na bezpośrednią (tzn.

<sup>23</sup> Zob. W. Kraluk, *O rozumieniu i regulacji normatywnej demokracji bezpośredniej w nowej konstytucji*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. 3, s. 24.

<sup>24</sup> Pogląd K. Działochy, zob. „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego” 1994, nr 8, s. 52.

<sup>25</sup> P. Winczorek, *op. cit.*, s. 254.



projekt ustawy wysunięty przez obywateli poddawany jest bezpośrednio decyzji wyborców) i pośrednią (projekt ustawy zgłoszony przez obywateli wędruje do parlamentu). O istnieniu inicjatywy ludowej w danym państwie musi wyraźnie decydować ustrojodawca. Nie można wyprowadzić jej z postanowień konstytucji, odnosząc się do praw jednostki, np. z prawa petycji<sup>26</sup> czy wolności słowa.

Jednakże w rozważaniach doktryny pojawiała się wątpliwość, czy naród jest zdolny dokonać rozsądnego wyboru opcji w drodze inicjatywy ludowej. Współcześnie kompetencje narodu do bezpośredniego sprawowania władzy sprawują także do decydowania w najważniejszych sprawach życia państwowego, czyli wykonywania inicjatywy ustawodawczej. Polega to na tym, że w drodze inicjatywy ludowej można podejmować rozstrzygnięcia w sprawach najbliższych społeczeństwu. Kwestia form demokracji bezpośredniej, przez które naród ma sprawować władzę zwierzchnią, jest różnie opisywana. Niektórzy w tym zakresie przywołują jedynie instytucję referendum, inni – zarówno referendum, jak i obywatelską inicjatywę ustawodawczą (por. art. 4 ust. 2, art. 125, art. 170, art. 235 ust. 6). Nasza Konstytucja przyjęła ogólną formułę sprawowania władzy przez naród „bezpośrednio” poprzez wymienienie w swojej dalszej części konkretnych instytucji. W kontekście analizowanego tu problemu możemy zwrócić uwagę, że podczas prac nad obecną konstytucją zwracano uwagę, że obywatelska inicjatywa ustawodawcza nie jest formą sprawowania władzy przez naród, gdyż – w przeciwieństwie do referendum – o niczym w sposób wiążący nie rozstrzyga, a jedynie inicjuje działania organów przedstawicielskich<sup>27</sup>. Stąd też zaproponowano, by wskazać, że naród sprawuje władzę „przez swoich demokratycznie wybranych przedstawicieli, a także przez referendum”. Ostatecznie jednak w art. 4 Konstytucji zastosowano formułę ogólną sprawowania władzy bezpośrednio przez naród, natomiast instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej uregulowana została w dalszych rozdziałach ustawy zasadniczej.

#### 4. Inicjatywa ludowa

W Polsce po raz pierwszy podjęto próbę uregulowania inicjatywy ludowej w prezydenckim projekcie ustawy konstytucyjnej – Karcie Praw i Wolności – skierowanym do Sejmu 12 listopada 1992 r.<sup>28</sup> Uchwalenie Karty oznaczałoby, że każdy, komu przysługują prawa wyborcze, mógłby wnieść do Sejmu projekt ustawy, jednak normatywne podstawy dla inicjatywy ludowej dała ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1992 r., która po nowelizacji z 22 kwietnia 1994 r.<sup>29</sup> wprowadziła przepis 2a: „Inicjatywa ustawodawcza w zakresie przedstawi-

<sup>26</sup> B. Banaszak, *Prawo obywateli do występowania ze skargami i wnioskami*, Warszawa 1997, s. 7 i n.

<sup>27</sup> Zob. wypowiedź J. Wiatra i K. Łybackiej, „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego” 1994, nr 8, s. 73 oraz wypowiedź P. Winczorka, „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego” 1994–1995, nr 11, s. 199.

<sup>28</sup> Druk sejmowy nr 580.

<sup>29</sup> Dz.U. Nr 61, poz. 251.

nia Zgromadzeniu Narodowemu projektu nowej konstytucji przysługuje grupie obywateli, którzy dla swojego projektu uzyskają poparcie co najmniej 500 tysięcy osób posiadających czynne prawo wyborcze do Sejmu”. Ustęp 1 dodał, iż wykonanie tej inicjatywy dopuszczalne było w terminie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie nowelizacji. Zagadnienie inicjatywy ludowej przewidywało większość projektów konstytucyjnych składanych w Zgromadzeniu Narodowym. Projekty różniły się co do liczby niezbędnych podpisów. Ostatecznie w Konstytucji inicjatywa ludowa została umieszczona w art. 118 ust. 2. Podkreślić trzeba także związek inicjatywy ludowej z referendum. Te dwie instytucje ustrojowe są ze sobą ściśle (z reguły) sprzężone. Projekt ustawy opracowany w drodze inicjatywy ludowej zazwyczaj zostaje następnie przedstawiony narodowi do decyzji w formie referendum.

Inicjatywa ludowa najsilniej utrwaliła się w szwajcarskim systemie prawnym i tam wrosła w świadomość prawną obywateli. W Szwajcarii jest ona nazywana perłą konstytucji. Przemiany ustrojowe po 1989 r. w państwach Europy Środkowej i Wschodniej zaowocowały wprowadzeniem inicjatywy ludowej w konstytucjach Litwy, Słowenii i Rumunii, natomiast Węgry uregulowały tę instytucję w drodze ustawy zwykłej.

## 5. Uregulowanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce

Rozważając o suwerenności narodu, należy zauważyć, iż Konstytucja w zd. 2 art. 118 ust. 2 uregulowała, że tryb w tej sprawie określi ustawa. W dniu 24 czerwca 1999 r. została uchwalona ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli<sup>30</sup>, w której dokładnie określono, jakie warunki muszą spełniać obywatele, aby ich projekt trafił do Sejmu i stał się przedmiotem prac, a wszczęta przez nich procedura ustawodawcza zakończyła się uchwaleniem ustawy<sup>31</sup>. Ustawa o obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej niejako wypełniła zasadę suwerenności narodu w drodze ustawodawstwa zwykłego, chociaż wprost o niej nie mówi, jednakże wprawny badacz tam będzie szukał konkretnych rozwiązań dla tej zasady.

Ponadto ustalono, jak owa grupa obywateli (suweryn) powinna być zorganizowana, w jaki sposób ma się odbywać zbieranie podpisów, kto może reprezentować tę grupę obywateli w dalszym postępowaniu, oraz wyznaczono cechy dotyczące strony formalnej projektu. W praktyce zdarzają się przypadki, w których nazwa komitetu uzupełniona jest o skrócony tytuł ustawy, co nie ma podstaw prawnych<sup>32</sup>. W Konstytucji, w art. 118, pojęcie inicjatywy ustawodawczej traktowane jest jednolicie w stosunku do wszystkich podmiotów i nic nie wskazuje na to, by mogło być rozumiane inaczej w odniesieniu do któregośkolwiek z nich. W art. 118 ust. 2 określone zostało pojęcie grupy obywateli, któ-

<sup>30</sup> Dz.U. Nr 62, poz. 688 z późn. zm.

<sup>31</sup> J. Szymanek, *Ludowa inicjatywa ustawodawcza (uwagi de lege lata)*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 3, s. 59.

<sup>32</sup> P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli*, Warszawa 2008, s. 92–93.



rej przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej. Nie ma, co oczywiste, w porządku prawnym definicji pojęcia grupy obywatelskiej, które miałyby znaczenie uniwersalne – dla różnych celów i potrzeb może ono być różne. Nie ma także odesłania do definicji zasady suwerenności narodu.

Z założenia „tryb postępowania” w sprawie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, o którym mowa w art. 118 ust. 2 zd. 2 Konstytucji, odnosi się także do takich działań wewnątrzsejmowych, jakimi są przyjęcie projektu i kontrola jego dopuszczalności, z czego wynika, że ustawa, do której odsyła Konstytucja, powinna te działania określić i uregulować<sup>33</sup>. Obywatelski projekt ustawy musi odpowiadać pewnym wymogom formalnym. Zakres przedmiotowy inicjatywy ustawodawczej nie jest konstytucyjnie określony. Istnieją jednak w tej mierze pewne ograniczenia podmiotowe – art. 221, art. 146 ust. 4 pkt 10 i art. 235 ust. 1 Konstytucji. Obywatelski projekt ustawy zgodnie z procedurą trzech czytań jest jej poddany. W pracach nad projektem uczestniczy także Senat. Po uchwaleniu obywatelskiego projektu ustawy konieczne jest złożenie na nim podpisu przez Prezydenta RP i opublikowanie w Dzienniku Ustaw. Należy podkreślić, że regulamin Sejmu może rozszerzyć krąg wymagań stawianych uzasadnieniu towarzyszącemu projektowi ustawy.

W konsekwencji oznacza to, iż inicjatywa ta będzie formalnie firmowana podpisami obywateli<sup>34</sup>, których może być więcej niż 100 tysięcy, ale nie może być mniej<sup>35</sup>. Należy zauważyć, że nie każdy tekst wniesiony przez uprawniony podmiot może być traktowany jako projekt ustawy. Aby tak się stało, muszą zostać spełnione odpowiednie warunki, wypływające z przepisów prawa. Pierwszym podstawowym warunkiem jest, aby dany tekst był oznaczony jako projekt ustawy i jako taki zgłaszany przez obywatelskiego wnioskodawcę. „Projekty obywatelskie muszą spełniać wymogi tożsame z wymogami stawianymi projektom ustawodawczym wnoszonym przez inne podmioty korzystające z prawa inicjatywy ustawodawczej. [...] Konsekwencją tego jest więc konieczność wystąpienia przez inicjatorów do określonych podmiotów z wnioskami o przedstawienie takich opinii, choć [...] odmowa ich przedstawienia powinna być uznana za spełnienie przez komitet inicjatywy ustawodawczej warunków ustawowych, a tym samym powinna dawać możliwość dalszego procedowania związanego z wykonywaniem inicjatywy ustawodawczej, gdyż w przeciwnym wypadku obstrukcja podmiotów niezależnych od inicjatorów mogłaby zamykać możliwość realizacji konstytucyjnego prawa obywatelskiego”<sup>36</sup>. Przepisy określające, jaka to ma być forma znajdują się w Zasadach techniki prawodawczej<sup>37</sup>.

<sup>33</sup> Zob. szerzej K. Kubuj, *Rola marszałka Sejmu w postępowaniu ustawodawczym*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, z. 2, teza nr 3, LEX 858227/3.

<sup>34</sup> A. Patrzalek, A. Szmyt, *op. cit.*, s. 147.

<sup>35</sup> M. Jabłoński, *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 656.

<sup>36</sup> P. Uziębło, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 9 września 2010 r. (sygn. akt III SO 16/10)*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 4, s. 144.

<sup>37</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r., poz. 283).

Jeśli chodzi o dalsze warunki, to jeden z nich formułuje sama Konstytucja: „Przepisy ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli [...] nie mogą być interpretowane w sposób uniemożliwiający realizację zagwarantowanego konstytucyjnie prawa obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej (art. 118 ust. 2 Konstytucji RP)”<sup>38</sup>.

Zgodnie z treścią Konstytucji „wnioskodawcy przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawiają skutki finansowe jej wykonania” (art. 118 ust. 3 Konstytucji)<sup>39</sup>. Jest to przepis, który w praktyce ma na celu ochronę polityki i finansów państwa przed legislacją niezważającą na uwarunkowania finansowe (budżetowe) przedsięwzięcia. Konstytucja rozciąga na wszystkich wnioskodawców nakaz przedkładania skutków finansowych wykonania ustawy. Obowiązuje to także grupę zbiorowego podmiotu suwerenności. Konstytucja żąda, aby każdy podmiot, w tym obywatele wnoszący projekt, przedstawiał skutki finansowe jego wykonania. Przez skutki finansowe rozumie się przede wszystkim zakres wydatków ponoszonych przez budżet państwa, budżety samorządów terytorialnych lub z innych funduszy publicznych niezbędnych do wykonania ustawy. Jeśli chodzi o ograniczenia przedmiotowe obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, to obywatele przygotowujący projekt ustawy muszą pamiętać, że Konstytucja wymienia kilka ograniczeń dotyczących przedmiotu ustawy. Przykładem wyłączenia inicjatywy ludowej jest jej art. 221 ustanawiający wyłączenie inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo. Pewne materie są wyłączone spod regulacji w formie ustaw, np. zastrzeżenia materii regulaminowej Sejmu, Senatu i Zgromadzenia Narodowego. Ponadto nie ma możliwości wniesienia obywatelskiego projektu o zmianie Konstytucji. Mniej wyraźnie, lecz można się doszukać takich ograniczeń przedmiotowych inicjatywy ludowej w art. 25 ust. 5 Konstytucji, stwarzającym podstawę dla szczególnej roli rządu w zakresie regulacji stosunków między państwem a innymi niż Kościół katolicki kościołami oraz związkami wyznaniowymi, czy też w zakresie inicjowania ustaw wyrażających zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, której to kwestii Konstytucja wyraźnie nie normuje, ale w którym to zakresie istnieje utrwalona praktyka.

Pozostałe warunki, jakie powinien spełniać projekt ustawy, określa regulamin Sejmu. Można przyjąć, że wynika z niego domniemanie, iż złożony projekt powinien być tekstem proponowanej ustawy. Dodatkowo regulamin wymaga, aby projekt ustawy zaopatrzony był w uzasadnienie. Jest to obowiązek, który muszą spełniać wszyscy wnioskodawcy, przedkładając Sejmowi swój projekt ustawy. Innymi słowy, aby obywatelski projekt ustawy mógł się stać przedmiotem prac Sejmu, musi być przygotowany przez samych inicjatorów w spo-

<sup>38</sup> Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 września 2010 r., III SO 16/10.

<sup>39</sup> M. Pisz, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza z art. 118 ust. 2 Konstytucji RP oraz europejska inicjatywa obywatelska – przedstawienie i porównanie obu instytucji*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 11, teza nr 1, LEX 214315/1.

sób konkretny, kompetentny oraz poprawny legislacyjnie. Aby więc inicjatywa społeczna mogła zaistnieć, musi powstać ośrodek inaugurujący prace nad projektem, a następnie zabiegający o poparcie dla niego co najmniej 100 tysięcy pełnoprawnych obywateli, musi się odbyć akredytacja takiego ośrodka u odpowiednich władz, trzeba przewidzieć zasady zbierania podpisów pod projektem, prowadzenia kampanii promocyjnej, jej finansowania oraz rozliczania się ze zgromadzonych środków. W doktrynie wskazuje się, że niezależnie od powyższych kontrowersji należy uznać, że omawiany art. 13 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli zdaje się wątpliwy konstytucyjnie, gdyż reguluje materię zdającą się wchodzić w zakres materii regulaminowej określony w art. 112 Konstytucji RP<sup>40</sup>. O ile w przypadku inicjatywy ludowej wnioskodawcą jest grupa co najmniej 100 tysięcy obywateli mających prawo wybierania do Sejmu, o tyle trudno założyć, iż tak rozumiany podmiot może w sensie organizacyjnym wypełnić wszystkie przypisane mu role. Niezbędne jest ustanowienie przedstawiciela. Jednakże dla pojęcia suwerenności narodu jest to przejaw realizacji tej zasady w praktyce. Utworzenie komitetu wiąże się z wykonywaną przez niego funkcją. Jego zadaniem jest nadzór nad prawidłowym przebiegiem wykonania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Rolą komitetu są wszelkie czynności związane z przygotowaniem projektu ustawy, jego rozpowszechnianiem, kampanią promocyjną, a także organizacją zbierania podpisów od obywateli popierających ten projekt.

Nowo utworzony komitet musi posiadać nazwę, która będzie go identyfikować. Dla takiego rozróżnienia nadana komitetowi inicjatywy ustawodawczej nazwa musi być uzupełniona o tytuł projektu ustawy. Każdy komitet podlega rejestracji przez Marszałka Sejmu. Liczba wymagana dla utworzenia komitetu wynosi 15. Tych 15 osób ma za zadanie przedstawienie oświadczeń, które są niezbędne dla zaistnienia komitetu. Komitet zostaje zarejestrowany przez Marszałka Sejmu, jeśli ten nie dopatry się braków. Marszałek ma na tę czynność 14 dni od doręczenia mu zawiadomienia o utworzeniu komitetu, pod warunkiem że zawiadomienie spełnia warunki formalne. „Termin wynikający z art. 6 ust. 5 ustawy [...] jest terminem ustawowym, który nie podlega przywróceniu ani przedłużeniu. Nawet jednodniowe uchybienie przez pełnomocnika komitetu inicjatywy ustawodawczej ustawowemu, 14-dniowemu terminowi do usunięcia braków formalnych zawiadomienia o utworzeniu komitetu stanowi podstawę do odmowy przyjęcia zawiadomienia”<sup>41</sup>. W przypadku dostrzeżonych braków Marszałek Sejmu wzywa pełnomocnika takiego komitetu do usunięcia wad formalnych w terminie 14 dni<sup>42</sup>. Nieuzupełnienie braków przez komitet we wskazanym terminie powoduje odmowę przyjęcia zawiadomienia. W przypadku odmowy pełnomocnikom komitetu przysługuje prawo zaskarżenia do Sądu Najwyższego w terminie 14 dni od daty doręczenia odmowy.

<sup>40</sup> Tak P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza...*, s. 170 i 171.

<sup>41</sup> Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 maja 2011 r., III SO 3/11, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Pracy” 2012, nr 13–14, poz. 185.

<sup>42</sup> P. Uziębło, *Glosa do...*, s. 146 i n.

Otrzymanie przez komitet postanowienia o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu bądź postanowienie Sądu Najwyższego o nieuwzględnieniu skargi nakłada na komitet określone obowiązki, ale też i uprawnienia. Z chwilą przyjęcia przez Marszałka Sejmu zawiadomienia nabywa on osobowość prawną. Komitet ma obowiązek ogłoszenia w dzienniku o zasięgu ogólnokrajowym faktu nabycia osobowości prawnej, swojego adresu oraz miejsca udostępnienia projektu ustawy do publicznego wglądu; treść projektu nie może być zmieniona. Pełnomocnik komitetu zostaje wybrany przez 15 osób, które muszą w piśmym oświadczeniu wskazać osobę jego i jego zastępcy. Podstawowym zadaniem tych dwu reprezentantów jest działanie w imieniu i na rzecz komitetu. W praktyce to na pełnomocniku i na komitecie spoczywa zasadniczy obowiązek przygotowania projektu ustawy. Do jego obowiązków należy ponadto prowadzenie zbiórki środków finansowych na cele związane z wykonywaniem inicjatywy ustawodawczej, rozpowszechnianiem projektu i całą kampanią promocyjną, a także reprezentowanie w parlamencie<sup>43</sup>. Artykuł 14 ustawy o obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej stanowi, że w Sejmie i Senacie w pracach nad projektem ustawy bierze udział przedstawiciel komitetu na zasadach określonych w regulaminach obu izb. Artykuł 14 nie precyzuje jasno, czy przedstawiciel komitetu może wycofać, czy też nie, obywatelski projekt ustawy.

Przedłożenie Marszałkowi Sejmu projektu ustawy przez upoważniony do tego podmiot rozpoczyna kolejny etap postępowania ustawodawczego. By projekt mógł stać się przedmiotem prac Sejmu, obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej należy „nadać bieg” w trybie i formie przewidzianej regulaminem. Rozpatrywanie projektu ustawy przez Sejm odbywa się w trzech czytaniach, podzielonych pracami komisji sejmowych. Punktem wyjścia jest pierwsze czytanie. Należy podkreślić, iż obywatelski projekt będzie zawsze odczytywany na posiedzeniu plenarnym. Komitet inicjatywy ustawodawczej, poprzez swojego przedstawiciela, ma możliwość nadzorowania prac legislacyjnych nad projektem ustawy<sup>44</sup>: „W sytuacji, gdy końcowy tekst ustawy będzie znacząco odbiegał od tekstu projektu złożonego dzięki inicjatywie ludowej, przedstawiciel może zapobiec jego uchwaleniu poprzez wycofanie tego aktu prawnego”<sup>45</sup>.

Kampanię promocyjną na rzecz obywatelskiego projektu ustaw można rozpocząć w momencie, gdy komitet zostanie zarejestrowany oraz jego istnienie zostanie podane do publicznej wiadomości w dzienniku o zasięgu ogólnokrajowym. Jeśli pełnomocnik nie dokona tego ogłoszenia, to nie może rozpocząć kampanii – taka jest określona przepisami sankcja. Głównym celem kampanii jest przede wszystkim przedstawienie i wyjaśnienie treści projektu ustawy. „Nie do przyjęcia byłoby [...] stanowisko, że przedstawiciel komitetu inicjatywy ustawodawczej automatycznie – z tytułu reprezentowania konkretnego ko-

<sup>43</sup> Zob. B. Szepietowska, *Opinia w sprawie wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (art. 118 ust. 2 Konstytucji)*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne” 2000, nr 3, s. 55.

<sup>44</sup> P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza...*, s. 176.

<sup>45</sup> S. Grabowska, *Modele regulacji ludowej inicjatywy ustawodawczej*, „Studia Prawnicze” 2007, nr 1, teza nr 3, LEX 60127/3.

mitetu, operacyjnie uosabiającego wnioskodawcę – może samoistnie, bez osobnego upoważnienia *explicite* dotyczącego wymienionych spraw, zgłaszać w postępowaniu sejmowym wycofanie projektu lub zgłoszonej do niego poprawki. Przedstawiciel nie może w Sejmie zaprezentować stanowiska (do wniesionego obywatelskiego projektu ustawy), które nie zostało uprzednio zaakceptowane przez komitet inicjatywy ustawodawczej”<sup>46</sup>.

W przypadku właściwego skorzystania z prawa inicjatywy ustawodawczej w trybie art. 118 ust. 2 Konstytucji, tzn. niezakwestionowania prawidłowości złożenia wymaganej liczby podpisów względnie niepodważenia poprawności proceduralnej tekstu projektu ustawy i załączonego uzasadnienia, ewentualnie niewzruszenia przez Sąd Najwyższy negatywnych postanowień Marszałka Sejmu – projektowi ustawy nadaje się odpowiedni bieg.

Zebranie wymaganej liczby podpisów, i to w odpowiednim czasie, pozwala na złożenie u Marszałka Sejmu projektu ustawy. W tym momencie oprócz wstępnej kontroli tego projektu następuje też sprawdzenie wykazu podpisów popierających go. Ustawa o obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej przyznała Marszałkowi Sejmu uprawnienie zwrócenia się do Państwowej Komisji Wyborczej o stwierdzenie, czy została złożona wymagana liczba podpisów. Taka kontrola jest podejmowana, jeśli powstaje wątpliwość co do prawidłowości złożenia odpowiedniej liczby podpisów. Możliwość zweryfikowania tych wątpliwości nie należy do Marszałka Sejmu, lecz w wypadku ich wystąpienia winien się on zwrócić do Państwowej Komisji Wyborczej, która ma wówczas za zadanie stwierdzenie, czy wymagana liczba podpisów została zebrana zgodnie z wymogami ustawy.

## 6. Działania komitetu na rzecz obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej

Całość prac związanych z wykonaniem inicjatywy ustawodawczej przez obywateli spoczywa na komitecie. Zorganizowanie kampanii promocyjnej na rzecz projektu ma za zadanie poinformowanie ogółu społeczeństwa o takim przedsięwzięciu i dokładne przedstawienie treści projektu ustawy. Każdy, kto będzie bliżej zainteresowany treścią projektu, powinien mieć możliwość zapoznania się z nim i przeczytania go. W przypadku obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej nie ma mowy o przygotowywaniu założeń do projektu ustawy. Można powiedzieć, iż zapoznawanie z projektem następuje w momencie, gdy komitet zostanie zarejestrowany, i wówczas powstaje obowiązek powiadomienia społeczeństwa o miejscu udostępnienia projektu ustawy do publicznego wglądu. W tym powiadomieniu komitet podaje adres swej siedziby, zarazem w ten sposób informując o możliwości przejrzenia projektu w tym właśnie miejscu. Udostępnienie projektu powinno nastąpić w kilku miejscach, nie tylko w siedzibie komitetu. Wykonywanie inicjatywy ustawodawczej odbywa się na terenie całego kraju. W momencie faktycznego zbierania podpisów obowiązkiem zbierające-

<sup>46</sup> A. Szmyt, *Opinia w sprawie uprawnień przedstawiciela komitetu inicjatywy ustawodawczej obywateli*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 1, s. 171.



go jest wyłożenie w miejscu ich składania projektu ustawy do wglądu dla osób zainteresowanych obywatelską inicjatywą. Podpisy składane są na odpowiednio przygotowanym dokumencie określanym jako wykaz podpisów. Wykaz ten został ustalony przez Prezesa Rady Ministrów po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej<sup>47</sup>. Należy przyjąć, iż data złożenia „ostatniego” podpisu stutysięcznego obywatela będzie zrealizowaniem prawa inicjatywy ustawodawczej zgodnie z art. 118 ust. 2 Konstytucji. W piśmiennictwie można spotkać stanowisko, wedle którego istnieje potrzeba wydłużenia czasu trwania kampanii promocyjnej i czasu przeznaczanego na zbieranie podpisów<sup>48</sup>.

Na tym etapie należy zwrócić uwagę, że ustawodawca w dość szerokim zakresie unormował zasady finansowania wykonania inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. Wszelkie koszty związane z odpowiednią procedurą są pokrywane przez komitet inicjatywy ustawodawczej. Szczególnym uprawnieniem przyznanym komitetowi jest tu możliwość organizowania przezeń publicznych zbiórek finansowych. Ustawa o inicjatywie ludowej w sposób wyczerpujący wymienia ograniczenia źródła finansowania działalności komitetu.

Oprócz środków finansowych zdobywanych w ramach prowadzenia zbiórek komitet może uzyskiwać inne dochody, w tym również pochodzące z darowizn. Jednakże ustawa wymieniła źródła, z których nie mogą być pozyskiwane środki finansowe na pokrycie wydatków komitetu. Zgodnie z art. 16 ustawy o inicjatywie ludowej komitetowi nie mogą być przekazywane środki finansowe pochodzące m.in.: z budżetu państwa, od państwowych jednostek organizacyjnych, z budżetu jednostek samorządu terytorialnego, związków komunalnych i innych komunalnych osób prawnych oraz od przedsiębiorców państwowych. Środki te nie mogą pochodzić także od: osób fizycznych niemających miejsca zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, z wyłączeniem obywateli polskich zamieszkałych za granicą, cudzoziemców mających miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, osób prawnych niemających siedziby na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, a także innych podmiotów niemających siedziby na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, posiadających zdolność zaciągania zobowiązań i nabywania praw we własnym imieniu, i osób prawnych z udziałem podmiotów zagranicznych. Ma to zapobiegać przeznaczaniu środków publicznych na rzecz prywatnej działalności polityczno-prawnej. Na koniec swojej działalności komitet przedstawia sprawozdanie finansowe. Jest to swoista kontrola nad pozyskanymi funduszami.

Każdy komitet inicjatywy ustawodawczej ma obowiązek sporządzenia sprawozdania o źródłach pozyskanych funduszy, a następnie przedstawienia go właściwemu ministrowi do spraw finansów. Pełnomocnik powinien tego dokonać w terminie trzech miesięcy. Termin ten biegnie w zależności od etapu postępowania od dnia wniesienia do Marszałka Sejmu projektu ustawy lub od dorę-

<sup>47</sup> 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. Nr 79, poz. 893).

<sup>48</sup> Tak S. Grabowska, *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2005, s. 132–133; P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza...*, s. 152.



czenia przez Marszałka Sejmu postanowienia Sądu Najwyższego o uwzględnieniu skargi na odmowę nadania biegu projektowi. Jeżeli nie doszło do skutecznego wniesienia projektu, to sprawozdanie finansowe powinno zostać złożone w nieprzekraczalnym terminie trzech miesięcy od dnia rozwiązania komitetu.

W ustawie o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przewidziano trzy kary: grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności. Ustawa dokładnie określiła, za jakie przewinienie względem wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez obywateli będzie nakładana kara. „Przeszkadzanie w wykonywaniu inicjatywy obywatelskiej za pomocą środków niewymienionych w dyspozycji art. 19 [ustawy z 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli – E.T.] będzie prawnokarnie irrelewantne. Pojęcie przeszkadzania w świetle rozwiązań obowiązującej ustawy należy odnosić zarówno do zachowań, które zakłócają przebieg obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, jak i tych, które całkowicie uniemożliwiają jej wykonywanie”<sup>49</sup>.

W ustawie o inicjatywie ludowej została przewidziana także kwestia zakończenia prac w Komitecie inicjatywy ustawodawczej, a co za tym idzie – jego rozwiązania. Komitet inicjatywy ustawodawczej nie jest ciałem, którego istnienie w systemie politycznym państwa powinno być stałe. Dlatego ulega on rozwiązaniu po wykonaniu celu, dla którego został powołany. Komitet ulega rozwiązaniu po upływie trzech miesięcy od daty: zakończenia postępowania ustawodawczego, postanowienia Marszałka Sejmu o odmowie nadania biegu projektowi ustawy lub postanowienia Sądu Najwyższego oddalającego zaskarżone postanowienie o odmowie nadania biegu projektowi ustawy oraz bezskutecznego upływu terminu, o którym mowa w art. 10 ust. 2. W innych wypadkach komitet ulega rozwiązaniu po upływie trzech miesięcy od upływu terminu wskazanego w art. 17 ust. 2, czyli w przypadku nieprzedstawienia właściwemu ministrowi w terminie sprawozdania finansowego. Inne wypadki, jak określono w trakcie prac nad ustawą, to inaczej samorozwiązanie się komitetu. Ma to miejsce np. w sytuacji wycofania projektu ustawy, gdyż treść została istotnie zmieniona, a projekt obywatelski stał się nowym projektem ustawy. Takie rozwiązanie jest możliwe, jeżeli po upływie trzech miesięcy od tej właśnie daty komitet ulegnie rozwiązaniu. Ale pojawia się warunek, iż to wycofanie musi nastąpić przed terminem trzech miesięcy od wniesienia do Marszałka Sejmu projektu ustawy lub też wydania przez Sąd Najwyższy pozytywnej decyzji dla pełnomocnika komitetu (chodzi o sytuację, gdy Marszałek odmawia nadania biegu projektowi, gdyż po przeprowadzonym postępowaniu okazuje się, iż prawidłowo złożona liczba podpisów okazała się mniejsza niż ustawowo wymagana). „Obowiązek [przechowywania dokumentów związanych z finansowaniem wykonywania inicjatywy ustawodawczej – E.T.] aktualizuje się dopiero z momentem opublikowania sprawozdania finansowego bądź z upływem terminu do jego opublikowania”<sup>50</sup>.

<sup>49</sup> M. Wojciechowski, *Prawnokarna ochrona obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej*, „Przegląd Legislacyjny” 2015, z. 2, teza nr 1, LEX 263114/1.

<sup>50</sup> *Ibidem*, teza nr 4.

Mówiąc o obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej w kontekście suwerenności narodu, należy także wspomnieć, iż z tym zagadnieniem wiąże się też zasada dyskontynuacji prac parlamentu, która jest uważana za zwyczaj parlamentarny<sup>51</sup>. Konstytucja, rozwijając i umacniając bezpośrednie formy demokracji, sprzyja współczesnej tendencji rozwoju nie tylko instytucjonalnych form bezpośredniego wyrażania woli i decydowania przez naród w najistotniejszych sprawach państwowych, ale także rozwoju samego pojęcia demokracji bezpośredniej. Niewątpliwie pierwsza w Polsce ustawa regulująca tryb wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez obywateli jest niezwykle ważna dla ewolucji nowych form demokracji bezpośredniej oraz urzeczywistnienia zasady suwerenności narodu.

## 7. Podsumowanie

Obecnie obowiązująca Konstytucja, ustanawiając zasadę suwerenności narodu, przewiduje w szczegółowych artykułach, że naród sprawując władzę bezpośrednio, ma możliwość skorzystania z obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Demokracja bezpośrednia jest drugą obok demokracji pośredniej formą sprawowania władzy w demokratycznym państwie prawnym. Wynika z tego, że mamy do czynienia z równorzędnymi w stosunku do siebie formami sprawowania władzy. Ludowa inicjatywa ustawodawcza była swoistym *novum* dla polskiego ustawodawstwa konstytucyjnego. Jej wprowadzenie należy traktować jako urzeczywistnienie zasady demokracji bezpośredniej w odniesieniu do realizacji zasady suwerenności w praktycznym ujęciu. Można postawić tezę, że obywatelska inicjatywa ustawodawcza jest sposobem sprawowania władzy, w którym decyzje, przynajmniej początkowe, są podejmowane przez ogół wyborców. Wymieniając inicjatywę ludową jako wyraz zasady suwerenności narodu, należy zauważyć, że uprawnienie to pozwala określonej grupie wyborców do wniesienia projektu ustawy do parlamentu. O inicjatywie ludowej w kontekście zasady suwerenności narodu można mówić, iż jest to instytucja mająca charakter proceduralny. Inicjatywa ludowa oznacza uczestnictwo w procesie podejmowania decyzji polegające na uprawnieniu określonej liczby członków ludu czy narodu do zainicjowania postępowania ustawodawczego. Można przyjąć, że inicjatywa ludowa stanowi jedną z form sprawowania władzy pań-

<sup>51</sup> L. Garlicki, *Zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych*, [w:] *Z teorii i praktyki konstytucjonalizmu*, red. Z. Jarosz, Warszawa 1995, s. 45; *idem*, *Komentarz do art. 98, uwagi 30 i 31*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 1, Warszawa 1999, s. 29–31; *idem*, *Opinia w sprawie skutków zakończenia kadencji Sejmu dla postępowania ustawodawczego*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3, s. 112; W. Sokolewicz, *Uwagi o konsekwencjach rozwiązania Sejmu dla niedokończonych postępowań ustawodawczych*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3, s. 118; *idem*, *Tryb dalszego postępowania z ustawą zakwestionowaną przez prezydenta w okresie między wyborami a początkiem nowej kadencji Sejmu, względnie już po zapoczątkowaniu tej kadencji*, „Biuletyn Ekspertyzy i Opinie Prawne” 1991, z. 3, s. 21; zob. też J. Mordwiłko, W. Odrowąż-Sypniewski, A. Szmyt, M. Granat, *W sprawie dyskontynuacji prac nad obywatelskim projektem ustawy wniesionym w danej kadencji, a nierozpatrzonem w następnej kadencji Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 1, s. 104–110 oraz P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza...*, s. 86.

stwowej. Niemniej w poszczególnych państwach jest ona wzbogacana rozwiązaniami charakterystycznymi dla demokracji bezpośredniej, zależnymi od tradycji, filozofii politycznej, doświadczenia historycznego. Zastosowanie inicjatywy ludowej jako wyrazu zasady suwerenności narodu może służyć zarówno samym obywatelom, którzy w ten sposób biorą bezpośredni udział w sprawowaniu władzy publicznej, jak i elitom rządzącym, które w ten sposób mogą legitymizować sprawowaną władzę. Inicjatywę ludową wymienia się jako instytucję charakterystyczną dla demokracji bezpośredniej.

Możemy wysunąć argumenty, że inicjatywa ludowa wypływająca z zasady suwerenności narodu może kreować takie rozwiązania, których system polityczny nie będzie w stanie wchłonąć. Uczestnictwo polityczne pociąga za sobą koszty i w związku z tym jego racjonalność może być dyskutowana. Poszukiwanie informacji jest zajęciem czasochłonnym, podczas gdy pojedynczy głos w istocie znaczy dużo. Tymczasem wybrani przedstawiciele mogą wykonywać zadanie publiczne w zastępstwie danego obywatela bez szkody dla jego interesów. Należy odrzucić argument zakładający niekompetencję obywateli do podejmowania trudnych społecznie decyzji. Ponadto należy zauważyć, iż szybki rozwój technik informacyjnych będzie sprzyjał podejmowaniu przez obywateli decyzji za pomocą jednego kliknięcia w celu oddania głosu. Obywatele stają się coraz bardziej zdolni do podejmowania indywidualnych dobrych decyzji. Nie możemy jednoznacznie powiedzieć, że prezentowane przekonanie jest słuszne, a jeśli tak, to w jakim wymiarze. Wymienione powyżej argumenty skłaniają do wysuwania tez na przyszłość. Można wskazać na niedostatki w funkcjonowaniu pewnych rozwiązań obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w postaci np. braku podmiotu, który by ostatecznie zatwierdzał projekt ustawy. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza umożliwia czynny udział w procesie legislacyjnym przez zbiorowy podmiot suwerenności, jednakże ustawodawca nie jest konsekwentny, gdyż gwarantuje wprawdzie rozpatrzenie projektu obywatelskiego w określonym czasie w ramach pierwszego czytania, lecz już nic nie mówi o czasie, w jakim postępowanie ustawodawcze nad nim ma się zakończyć.

Biorąc pod uwagę niedostatki funkcjonowania form demokracji bezpośredniej jako wyrazu suwerenności narodu, wysuwana jest teza o nadejściu ery demokracji elektronicznej. Nowe technologie umożliwiają swobodne porozumiewanie się wielkiej rzeszy ludzi. Zwolennicy wykorzystania mediów w skali masowej zgodnie uważają, że taki rozwój cywilizacji będzie sprzyjał rozwojowi ustawodawstwa, o ile podmiot suwerenności otrzyma taką możliwość.

Tekst konstytucji nie daje odpowiedzi, jak traktować pojęcia suwerenności narodu i obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej – czy są one zbieżne, czy występują tylko obok siebie. Suwerenność narodu odnosi się do takiego układu w państwie, w ramach którego naród decyduje o swym losie, o kreacji i kontroli struktur władzy. W ten sposób naród buduje państwo, a władza państwowa wywodzi swą legitymację i kompetencję z demokratycznie wyrażonej woli suwerena podmiotu władzy zwierzchniej. Pojęcie suwerenności narodu nie występuje w przepisach konstytucyjnych. Ustawa zasadnicza konsekwentnie operuje pojęciem suwerenności jedynie w odniesieniu do państwa. Konstytu-

cja nie wskazuje zatem dwóch różnych podmiotów suwerenności, z których jednym byłby naród, a drugim – państwo. Na rzecz tezy, że Konstytucja wiąże naród z państwem, przemawia natomiast treść jej art. 1, który stanowi: „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”, a jak stanowi preambuła – „wszyscy obywatele Rzeczypospolitej” to właśnie „my, Naród Polski”. Suwerenem jest zatem naród, a państwo jest jego polityczną formą organizacyjną. To dzięki tak zorganizowanej strukturze w ramach demokracji bezpośredniej przyznano prawo obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Tym samym, mając powyższe na uwadze, obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako forma demokracji bezpośredniej w jej praktycznym wymiarze sprowadza się do tego, iż w wielu przypadkach nie doszło do uchwalenia ciekawych inicjatyw społecznych.

## Bibliografia

### Akty prawne

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r., poz. 283).

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. Nr 79, poz. 893).

Ustawa z 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz.U. Nr 62, poz. 688 z późn. zm.).

### Orzecznictwo

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 maja 2011 r., III SO 3/11, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Pracy” 2012, nr 13–14, poz. 185.

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

### Materiały źródłowe

„Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego” 1994, nr 8.

„Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego” 1994–1995, nr 11.

„Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego” 1995, nr 13.

### Opracowania

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.

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

Banaszak B., *Prawo obywateli do występowania ze skargami i wnioskami*, Warszawa 1997, s. 7 i n.

Ciapała J., *Wokół pojmowania i wykonywania suwerenności w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej – kilka uwag podstawowych, lecz czy przekonujących?*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. 31.

Działocha K., *Uwaga 2 do art. 4*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2007.

Garlicki L., *Komentarz do art. 98, uwagi 30 i 31*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, Warszawa 1999.

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

- Garlicki L., *Zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych*, [w:] *Z teorii i praktyki konstytucjonalizmu*, red. Z. Jarosz, Warszawa 1995.
- Gebethner S., Jarosz Z., Popkowski W., *System organów państwowych w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1968.
- Grabowska S., *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2005.
- Grabowska S., *Modele regulacji ludowej inicjatywy ustawodawczej*, „Studia Prawnicze” 2007, nr 1, teza nr 3, LEX 60127/3.
- Grajewski K., *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009.
- Gulczyński M., Wawrzyniak J., *Suwerenne prawo narodu do sprawowania władzy zwierzchniej we współczesnych warunkach*, [w:] *Spór o suwerenność*, red. J. Wołpiuk, Warszawa 2001.
- Jabłoński M., *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002.
- Jaroszyński T., *Rozporządzenie Unii Europejskiej jako składnik systemu prawa obowiązującego w Polsce*, Warszawa 2011.
- Kraluk W., *O rozumieniu i regulacji normatywnej demokracji bezpośredniej w nowej konstytucji*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. 3.
- Królikowski J., *Wstęp do Konstytucji*, [w:] *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, red. M. Zubik, Warszawa 2008.
- Kruk M., *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2.
- Kubuj K., *Rola marszałka Sejmu w postępowaniu ustawodawczym*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 2, teza nr 3, LEX 858227/3.
- Kudej M., *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji*, Katowice 1995.
- Kudej M., *Problematyka konstytucyjnej zasady suwerenności narodu*, [w:] *Podstawowe pojęcia pierwszego rozdziału konstytucji*, Katowice 2000.
- Marcewska-Rytko M., *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Warszawa 2001.
- Montesquieu Ch. de, *O duchu praw*, tł. T. Żeleński-Boy, Warszawa 1957.
- Mordwiłko J., Odrowąż-Sypniewski W., Szymt A., Granat M., *W sprawie dyskontynuacji prac nad obywatelskim projektem ustawy wniesionym w danej kadencji, a nierozpatrzoną w następnej kadencji Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 1.
- Opaliński B., *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów*, Warszawa 2012.
- Patrzałek A., Szymt A., *Prawo inicjatywy ustawodawczej*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzciniński, Warszawa 1994.
- Pisz M., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza z art. 118 ust. 2 Konstytucji RP oraz europejska inicjatywa obywatelska – przedstawienie i porównanie obu instytucji*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 11, teza nr 1, LEX 214315/1.
- Skrzydło W., *Komentarz do art. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013.
- Skwara B., *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010.
- Sobolewski M., *O pojęciu suwerenności ludu*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Konstantego Grzybowskiego*, Kraków 1971.
- Sokolewicz W., *Tryb dalszego postępowania z ustawą zakwestionowaną przez prezydenta w okresie między wyborami a początkiem nowej kadencji Sejmu, względnie już po zapoczątkowaniu tej kadencji*, „Biuletyn Ekspertyzy i Opinii Prawne” 1991, z. 3.
- Sokolewicz W., *Uwagi o konsekwencjach rozwiązania Sejmu dla niedokończonych postępowań ustawodawczych*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3.
- Szepietowska B., *Opinia w sprawie wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (art. 118 ust. 2 Konstytucji)*, „Ekspertyzy i Opinii Prawne” 2000, nr 3.
- Szymt A., *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2010.
- Szymt A., *Opinia w sprawie uprawnień przedstawiciela komitetu inicjatywy ustawodawczej obywateli*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 1.
- Szymanek J., *Ludowa inicjatywa ustawodawcza (uwagi de lege lata)*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 3.

- Tkaczyk E., *Realizacja prawa inicjatywy ustawodawczej w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2014.
- Tuleja P., *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003.
- Uziębło P., *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 9 września 2010 r. (sygn. akt III SO 16/10)*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 4.
- Uziębło P., *Inicjatywa ustawodawcza obywateli*, Warszawa 2008.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008.
- Wojciechowski W., *Prawnokarna ochrona obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej*, „Przegląd Legislacyjny” 2015, z. 2, teza nr 1, LEX 263114/1.

THE RIGHT OF LEGISLATIVE INITIATIVE IN THE LIGHT OF THE CONCEPT  
OF POPULAR SOVEREIGNTY. SELECTED ISSUES

**Abstract:** The article is devoted to the right of legislative initiative deriving from the principle of popular sovereignty. The right of legislative initiative is one of the forms of participatory democracy. The popular initiative is regulated by the Art. 118 par. 2 of the Constitution of the Republic of Poland and by the act on exercising rights of legislative initiative by citizens of 24 June, 1999. The right of legislative initiative is exercised by collection of 100 000 signatures with regard to the bill. Once the required number of signatures have been collected, the bill in the form of the right of legislative initiative is filed to the Speaker of the Sejm. The Speaker then processes such a case.

**Keywords:** POPULAR INITIATIVE, POPULAR SOVEREIGNTY, BILL