

SABINA GRABOWSKA

MODELE REGULACJI LUDOWEJ INICJATYWY USTAWODAWCZEJ

Ludowa inicjatywa ustawodawcza jest mało znaną i rzadko spotykaną instytucją w prawodawstwach państw europejskich. Inicjatywa ta jest prawem pewnej liczby obywateli do złożenia wniosku w określonej sprawie w celu uchwalenia ustawy¹. Tylko nieliczne państwa posiadają w swym ustawodawstwie przepisy, które by regulowały ten rodzaj inicjatywy ludowej, przy czym sposób uregulowania jest zróżnicowany, od bardzo sformalizowanego do całkiem schematycznego i pobieżnego. Wszędzie uważana jest za ważny element ustroju i istotne uzupełnienie demokracji parlamentarnej².

W niniejszym opracowaniu postaram się przybliżyć dwa odmienne sposoby uregulowań tej inicjatywy na przykładzie Austrii i Polski.

Obywatele Republiki Austrii mają prawo do złożenia ludowego projektu ustawy. Art. 41 ust. 2 Konstytucji Austrii umożliwia złożenie projektu ustawy przez grupę co najmniej 100 tys. obywateli uprawnionych do złożenia podpisu pod ludowym projektem lub przez 1/6 uprawnionych do złożenia podpisu pod ludowym projektem z trzech krajów federalnych³.

Początki ludowej inicjatywy ustawodawczej w Austrii sięgają teoretycznie 1929 r., korzystanie z niej zaś stało się możliwe w 1931 r., kiedy to uchwalono pierwszą ustawę regulującą zasady postępowania w sprawie inicjatywy ludowej⁴. Dopiero w 1964 r. zgłoszona została przez obywateli pierwsza inicjatywa ustawodawcza⁵. W pierwszym okresie funkcjonowania ludowej inicjatywy ustawodawczej (lata 1931–1934) mało kto w Austrii wiedział, co to jest za forma demokracji bezpośredniej, lata wojny wykluczyły możliwość jej stosowania. Okres powojenny, aż do 1963 r., był czasem

¹ Zob. W. Kraluk, *O rozumieniu i regulacji normatywnej demokracji bezpośredniej w nowej Konstytucji*, w: A. Szmyt (red.), *Wybrane zagadnienia nowej Konstytucji*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. III, Gdańsk 1998, s. 22.

² R.R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000, s. 222; S. Grabowska, *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich. Studium prawnoporównawcze*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2005, s. 82–138.

³ Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii z dnia 1 października 1920 r., tłum. i wstęp P. Czarny i B. Naleziński, Warszawa 2004, s. 74.

⁴ Ustawa z dnia 16 czerwca 1931 r. o inicjatywie ludowej (oryginalny tytuł: *Volksbegehrensgesetz*) (BGBl nr 181/1931); W.C. Muller, *Party Competition and Plebiscitary Politics in Austria*, „Electoral Studies” 1998, Vol. 17, nr 1, s. 23.

⁵ W.C. Muller, *Party Competition...*, op. cit., s. 24–25; A. Pelinka, S. Rosenberger, *Österreichische Politik*, Wien 2000, s. 73.

licznych polemik naukowych na temat tego, czy przepisy ustawy z 1931 r. powinny nadal obowiązywać oraz czy istnieje możliwość występowania z wnioskiem w sprawie złożenia ludowego projektu ustawy do parlamentu? Prawnicy konstytucjoniści, tacy jak L. Adamovich, H. Spanner i R. Walter, uważali, iż ustawa ta nie powinna w dalszym ciągu obowiązywać⁶. Te dylematy mogły być przyczyną tak długiego, jedynie teoretycznego jej funkcjonowania w prawodawstwie austriackim. Dopiero po zmianie ustawy w 1963 r. możliwe stało się praktyczne wykorzystanie inicjatywy ludowej. Na pierwszą inicjatywę nie trzeba było długo czekać. Została przeprowadzona w dniach 5–12 października 1964 r. i dotyczyła reformy systemu mediów. Ostatecznie parlament uchwalił nową ustawę dnia 27 czerwca 1973 r. o inicjatywie ludowej (zwaną dalej ustawą 344/1973)⁷.

Ludowa inicjatywa ustawodawcza w prawie polskim pojawiła się z chwilą uchwalenia nowej Konstytucji RP⁸. Artykuł 118 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, iż prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje grupie co najmniej 100 tys. obywateli posiadających pełnię praw wyborczych, a tryb postępowania w tej sprawie zostanie określony ustawą⁹. Aby umożliwić obywatelom korzystanie z tego prawa, Sejm uchwalił 24 czerwca 1999 r. ustawę o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (zwaną dalej ustawą o wykonywaniu inicjatywy¹⁰). Nie reguluje ona zasad, lecz tryb postępowania w sprawie wykonywania inicjatywy ustawodawczej¹¹.

I. PODMIOTY UPRAWNIONE DO WYSTĄPIENIA Z LUDOWĄ INICJATYWĄ USTAWODAWCZĄ

We wszystkich przypadkach podmiotami uprawnionymi do wystąpienia z ludową inicjatywą ustawodawczą jest określona grupa obywateli. Aby jednak gru-

⁶ Zob. L. Adamovich, H. Spanner, *Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts*, Vienna 1957, s. 63 i n.; R. Walter, *Österreichisches Bundesverfassungsrecht*, Vienna 1972, s. 44.

⁷ Ustawa z dnia 27 czerwca 1973 r. o inicjatywie ludowej (oryginalny tytuł: *Yblksbegehrengesetz*) (BGBlNr 344/1973).

⁸ Tylko incydentalnie instytucja inicjatywy ludowej w sprawie złożenia projektu nowej konstytucji pojawiła się w ustawie konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 67, poz. 336 z późn. zm.), po nowelizacji z dnia 22 kwietnia 1994 r. (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). Zob. R. Chruściak, *Projekty Konstytucji 1993–1997*, t. 1, 2, Warszawa 1997; W. Skrzydło, *Władza ustawodawcza w Konstytucji RP*, w: R. Mojak (red.), *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej, Społeczeństwa – demokracje – konstytucje*, t. X, Lublin 2000, s. 170.

⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

¹⁰ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz.U. Nr 62, poz. 688) – dalej ustawa o wykonywaniu inicjatywy.

¹¹ Zob. P. Uziębło, *Ustawa z 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 4, s. 47 i n.; A. Szmyt, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza*, w: A. Szmyt (red.), *Wybrane zagadnienia nowej Konstytucji*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. III, Gdańsk 1998, s. 145 i n.; J. Szymanek, *Ludowa inicjatywa ustawodawcza. Uwagi de lege lata*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 3, s. 52–69; S. Grabowska, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli*, „Studia z prawa wyznaniowego”, Lublin 2001, nr 2, s. 149–158, idem, *Inicjatywa ludowa w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Rzeszowskie Zeszyty Naukowe”, t. 30, Rzeszów 2001, s. 169–186.

pa ta mogła sprawnie działać i wykonywać swoje prawo, powinna mieć swojego reprezentanta bądź reprezentantów. Problem ten znalazł różne rozwiązania.

W Austrii minimalną liczbą obywateli popierających projekt ludowej ustawy jest 100 tys. osób uprawnionych do złożenia podpisu pod ludowym projektem lub 1/6 tych osób w trzech krajach federalnych (do nowelizacji ustawy w 1981 r. było to 200 tys. podpisów lub 1/2 uprawnionych do złożenia podpisu pod ludowym projektem w trzech krajach)¹². Osoby uprawnione wyrażają swoje poparcie, składając podpis pod projektem na specjalnych kartach do zbierania podpisów. Karty te powinny zawierać imię, nazwisko i datę urodzenia osoby składającej podpis¹³.

Inicjatywę ludową może poprzeć ten, kto w dniu wydania przez ministra spraw wewnętrznych decyzji o wszczęciu postępowania o zbieraniu podpisów posiada prawo głosowania w wyborach do Rady Narodowej i zamieszkuje na terenie jednej z gmin Austrii¹⁴.

Osoba zamierzająca udzielić poparcia ludowemu wnioskowi w sprawie uchwalenia ustawy może złożyć oświadczenie o poparciu lub podpisać się na arkuszach do zbierania podpisów w trakcie akcji zbierania podpisów pod projektem ustawy. Każdy uprawniony do złożenia podpisu pod ludowym projektem może wpisać się na listę tylko raz¹⁵.

Grupa obywateli występująca z inicjatywą ludową posiada swojego pełnomocnika. Pełnomocnikiem i zastępcami pełnomocnika mogą zostać osoby, które znajdują się w spisie wyborczym i zamieszkują na terenie kraju. Osoby, które nie poparły ludowego projektu ustawy, również mogą zostać pełnomocnikiem lub jego zastępcą. W przypadku gdy pełnomocnik lub jeden z jego zastępców nie poprze ludowego projektu, do wniosku dołącza się potwierdzenie jego figurowania w spisie wyborczym z gminy wyznaczonej do prowadzenia tego spisu. W sytuacji kiedy pełnomocnik nie jest w stanie sprawować swojej funkcji, do podpisania projektu ustawy oraz obsługi rachunku bankowego inicjatywy ludowej upoważnieni są wspólnie zastępcy pełnomocnika¹⁶.

Pełnomocnikowi przysługuje prawo delegowania jednej zaufanej osoby do uczestniczenia w postępowaniu o ustalenie wyników akcji zbierania podpisów pod projektem ustawy, przeprowadzanym przez organy wyborcze. Dla każdej zaufanej osoby może zostać wyznaczony zastępca. Przedkładają oni organom wyborczym zaświadczenia wystawione przez pełnomocnika i są uprawnieni do obserwowania postępowania, lecz nie mają wpływu na decyzję tych organów¹⁷.

¹² W.C. Muller, *Plebiscitary agenda – setting and party strategies. Theoretical Considerations and Evidence from Austria*, „Party Politics”, Vol. 5, nr 3, London–Thousand Oaks–New Delhi 1999, s. 304.

¹³ § 10 pkt 1, § 11 pkt 1 ustawy 344/1973.

¹⁴ § 6 ustawy 344/1973.

¹⁵ § 7 pkt 5 ustawy 344/1973.

¹⁶ § 3 pkt 4 ustawy 344/1973. S. Grabowska, *Ludowa inicjatywa ustawodawcza w Austrii*, „Gospodarka, Administracja, Samorząd”, *Kwartalnik Wyższej Szkoły Administracji i Zarządzania w Przemysłu* 2002, nr 1–2, s. 54–61.

¹⁷ § 17 ustawy 344/1973. W.C. Muller, *Plebiscitary agenda...*, op. cit., s. 305–306.

W myśl polskich przepisów, z inicjatywą ustawodawczą, jak już wspomniano, może wystąpić grupa co najmniej 100 tys. obywateli posiadających czynne prawo wyborcze¹⁸.

W trakcie prac nad nową polską konstytucją w komisji konstytucyjnej pojawił się pogląd, iż liczba 100 tys. podpisów to za dużo i trudno będzie je zebrać¹⁹. Dowodzono także, że liczba ta jest znacznie za mała i Sejm zostanie zalany przez liczne obywatelskie projekty ustaw²⁰. W praktyce zebranie prawie 200 tys. podpisów popierających pierwszy ludowy projekt ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju zajęło komitetowi zaledwie trzy tygodnie. Dnia 14 września 1999 r. Marszałek Sejmu przyjął zawiadomienie o powstaniu komitetu, a już dnia 4 października został złożony przez pełnomocnika komitetu projekt ustawy wraz z wymaganą liczbą podpisów²¹. Jak widać, zebranie ustawowej liczby podpisów nie stanowiło żadnego utrudnienia. Nieuzasadnione były także obawy, że do Sejmu trafi niezliczona ilość projektów obywatelskich. Dotychczas do tego nie doszło i jak wskazuje praktyka wcale się na to nie zanoszą.

Aby grupa obywateli mogła wystąpić z inicjatywą ustawodawczą, musi powstać komitet inicjatywy ustawodawczej²². Komitet taki tworzy co najmniej 15 polskich obywateli posiadających czynne prawo wyborcze, którzy jako pierwsi poparli projekt ustawy. Przystępując do komitetu, składają oni pisemne oświadczenia wraz z podaniem imienia, nazwiska i adresu zamieszkania oraz numeru ewidencyjnego PESEL²³. Do zadań komitetu należy: przygotowanie projektu ustawy, rozpowszechnianie go, prowadzenie kampanii promocyjnej, a także organizacja akcji zbierania podpisów obywateli popierających projekt²⁴.

W celu usprawnienia działań komitet posiada pełnomocnika oraz zastępcę pełnomocnika. Działają oni w imieniu i na jego rzecz. Pełnomocnik, po zebraniu 1000 podpisów obywateli popierających projekt ustawy, zawiadamia Marszałka

¹⁸ Art. 2 ustawy o wykonywaniu inicjatywy; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002, s. 151. Szerzej o zasadach prawa wyborczego J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 39–45; K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 22–30; B. Banaszak, *Prawo wyborcze obywateli*, Warszawa 1996, s. 13.

¹⁹ J. Jaskiemia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999, s. 400; M. Pietrzak, *Demokracja reprezentacyjna i bezpośrednia w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, w: M.T. Staszewski (red.), *Referendum konstytucyjne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 55 i n.

²⁰ S. Grabowska, *Geneza i ewolucja inicjatywy ludowej w Europie*, Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Częstochowie, Historia – Prawo – Administracja. Gubemaculum et Administratio, Częstochowa 2001, s. 142.

²¹ Pierwsze czytanie odbyło się na 64 posiedzeniu Sejmu, dnia 18 listopada 1999 r., a ustawa została uchwalona dopiero po prawie dwóch latach, tj. na 112 posiedzeniu Sejmu, dnia 6 lipca 2001 r. (Dz.U. Nr 97, poz. 1051).

²² M. Jabłoński, *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej*, w: B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 652.

²³ Art. 5 ustawy o wykonywaniu inicjatywy.

²⁴ S. Grabowska, *Inicjatywa ustawodawcza...*, op. cit., s. 149; J. Szymanek, *Ludowa inicjatywa...*, op. cit., s. 60.

Sejmu o powstaniu komitetu²⁵. Z chwilą wydania przez Marszałka Sejmu postanowienia o przyjęciu zawiadomienia, komitet inicjatywy ustawodawczej obywateli uzyskuje osobowość prawną. Po ogłoszeniu tego faktu w dzienniku ogólnopolskim, a także podaniu do publicznej wiadomości adresu organizatorów inicjatywy i miejsca udostępnienia do wglądu projektu ustawy można rozpocząć akcję zbierania podpisów²⁶.

Powstaje pytanie, jak w sposób legalny można zdobyć ten pierwszy 1000 podpisów, jeśli komitet prawo ich zbierania nabywa dopiero z chwilą uzyskania od Marszałka Sejmu postanowienia o przyjęciu zawiadomienia?²⁷ Rozwiązaniem problemu może być zastosowanie do przepisów ustawy wykładni, w myśl której zbieranie pierwszego 1000 podpisów może odbywać się bez zawiadamiania Marszałka Sejmu. Tak więc przepis art. 6 ust. 1 ustawy o wykonywaniu inicjatywy to wobec art. 6 ust. 4 tej samej ustawy postanowienie szczególne, a więc mające pierwszeństwo²⁸.

Komitet inicjatywy ustawodawczej obywateli ulega rozwiązaniu po trzech miesiącach od dnia zakończenia postępowania ustawodawczego, wydania przez Marszałka Sejmu postanowienia o odmowie nadania biegu projektowi ustawy, wydania przez Sąd Najwyższy postanowienia o oddaleniu zaskarżonego przez pełnomocnika komitetu postanowienia Marszałka Sejmu o odmowie nadania biegu projektowi ustawy. Komitet ulega rozwiązaniu także wtedy, gdy pełnomocnik w terminie trzech miesięcy nie wniesie projektu ustawy do Marszałka Sejmu oraz kiedy pełnomocnik złoży sprawozdanie finansowe na ręce ministra finansów po upływie terminu trzech miesięcy²⁹.

Ustawodawca w art. 18 ustawy pominął dwa przypadki, w których komitet ulega rozwiązaniu. Tak więc komitet powinien ulec rozwiązaniu w przypadku wydania przez Marszałka Sejmu postanowienia o odmowie przyjęcia projektu ustawy oraz gdy Sąd Najwyższy wyda postanowienie o odrzuceniu skargi pełnomocnika na postanowienie Marszałka Sejmu o odmowie przyjęcia projektu ustawy³⁰.

Ponadto w art. 18 ust. 1 pkt 2 mamy do czynienia z pomyłką ustawodawcy co do postanowienia Sądu Najwyższego. Przepis ten mówi, że komitet ulega rozwiązaniu po upływie trzech miesięcy od daty wydania przez Sąd Najwyższy postanowienia oddalającego zaskarżone postanowienie Marszałka Sejmu o odmowie nadania biegu projektowi ustawy. Sąd Najwyższy, oddalając to postanowienie, nakłada na Marszałka Sejmu obowiązek skierowania tego projektu do Sejmu.

²⁵ Art. 6 ust. 1 ustawy o wykonywaniu inicjatywy. Podpisy te stanowią część wymaganej liczby 100 tysięcy podpisów obywateli popierających projekt ustawy.

²⁶ Art. 7 ust. 1 ustawy o wykonywaniu inicjatywy; H. Zięba-Załucka, *Instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w RP*, w: „Rzeszowskie Zeszyty Naukowe Prawo–Ekonomia (seria prawnicza)”, t. XXX, Rzeszów 2001, s. 158.

²⁷ Problem ten poruszył poseł J. Madej w dyskusji nad poprawkami Senatu, lecz jego uwagi nie zostały uwzględnione.

²⁸ Zob. P. Winczorek, *Obywatele wnoszą projekt ustawy*, „Rzeczpospolita”, nr 196, z dnia 23 sierpnia 1999 r.

²⁹ Art. 18 ustawy o wykonywaniu inicjatywy.

³⁰ Art. 11 ustawy o wykonywaniu inicjatywy.

Pierwsze czytanie przeprowadza się w terminie trzech miesięcy od dnia wydania postanowienia. W dyskusji w Sejmie nad projektem obywatelskim bierze udział pełnomocnik komitetu. Jak więc pełnomocnik może wziąć udział w pracach Sejmu, jeśli w tym samym terminie trzech miesięcy komitet ulega rozwiązaniu? Być może ustawodawcy chodziło o postanowienie Sądu Najwyższego oddalające zaskarżenie (a nie zaskarżone postanowienie) postanowienia Marszałka Sejmu o odmowie nadania biegu projektowi ustawy. W tym przypadku rozwiązanie komitetu inicjatywy ustawodawczej miałoby sens³¹.

II. ZAKRES PRZEDMIOTOWY LUDOWEJ INICJATYWY USTAWODAWCZEJ

Zakres przedmiotowy ludowej inicjatywy ustawodawczej jest zróżnicowany. W niektórych państwach rozumiany jest bardzo szeroko. W innych jest ograniczony licznymi wyłączeniami dotyczącymi np. budżetu, ratyfikowania umów międzynarodowych czy prawa łaski. W tym opracowaniu poddano analizie ludową inicjatywę ustawodawczą dotyczącą tylko ustawodawstwa zwykłego.

Przedmiotem inicjatywy ludowej w Austrii mogą stać się sprawy, które można uregulować w formie zwykłej ustawy federalnej. Wykluczona jest tylko możliwość wniesienia projektu budżetu, ponieważ to prawo posiada wyłącznie rząd federalny³².

Pojęcie „ustawy” w prawodawstwie austriackim zostało już dawno określone³³. Tak więc ustawy są aktami prawnymi ujmującymi rodzajowo reglamentowane stany faktyczne (akty abstrakcyjne) i skierowane do nieokreślonej liczby adresatów (akty generalne).

Jak wskazuje praktyka, materia ludowych projektów ustaw jest bardzo zróżnicowana. Jednakże nie wykracza poza przepisy kompetencyjne, dotyczące podziału zakresu ustawodawstwa pomiędzy federację a kraje federalne³⁴. W drodze inicjatywy ludowej zgłaszano między innymi propozycje: reformy systemu mediów, skrócenia z czterdziestopięć- do czterdziestogodzinnego tygodnia pracy, przeciwko aborcji, przeciwko budowie międzynarodowego centrum konferencyjnego w Wiedniu, przeciwko imigrantom czy ochrony zwierząt³⁵.

W Polsce inicjatywa obywatelska nie może dotyczyć spraw zastrzeżonych w konstytucji dla innych podmiotów posiadających prawo inicjatywy ustawo-

³¹ S. Grabowska, *Inicjatywa ustawodawcza...*, op. cit., s. 157.

³² Zob. K.R. Luther, *Die Freiheitlichen*, w: H. Dachs (red.), *Handbuch des politischen Systems Österreichs*, Vienna 1997, s. 233; G. Rabinowitz, S. Macdonald, *A Directional Theory of Issue Voting*, „American Political Science Review” 1982, nr 83, s. 93–121.

³³ F. Ermacora, *Österreichische Verfassungslehre*, t. 1, Wien 1970, s. 215.

³⁴ R. Sarnecki, *System konstytucyjny Austrii*, Warszawa 1999, s. 66.

³⁵ Zob. V. Ergert, *50 Jahre Rundfunk in Österreich*, Vol. III, Salzburg 1977, s. 324; W.C. Müller, *Die Rolle der Parteien bei Entstehung und Entwicklung der Sozialpartnerschaft*, w: P. Gerlich, E. Grande, W.C. Müller (red.), *Sozialpartnerschaft in der Krise*, Vienna 1985, s. 135 i n.; F. Plasser, P.A. Ullrich, *Meinungstrends, Mobilisierung und Motivlagen bei der Volksabstimmung über den EU – Beitritt*, w: A. Pelinka (red.), *In EU – Referendum*, Vienna 1994, s. 87 i n.; K. Feldmann, *Die Diskussion zur Asyl – und Ausländerpolitik in Österreich*, „Österreichisches Jahrbuch für Politik” 1992, Wien 1992, s. 457–474.

dawczej³⁶. Artykuł 221 Konstytucji mówi, że prawo inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustaw: budżetowej, o prowizorium budżetowym, o zaciąganiu długu publicznego, oraz o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo przysługuje wyłącznie Radzie Ministrów³⁷. W materii stosunków pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a innymi niż Kościół katolicki Kościołami i związkami wyznaniowymi, zgodnie z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP, prawo inicjatywy ustawodawczej przyznano tylko Radzie Ministrów, wykluczając tym samym możliwość wystąpienia obywateli z ludową inicjatywą ustawodawczą³⁸.

Dopuszczenie inicjatywy ludowej w sprawie zgłoszenia projektu ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej (art. 90 Konstytucji RP) może budzić pewne wątpliwości. Należy zgodzić się z opinią M. Jabłońskiego, który twierdzi, iż „przyczyna tej niepewności tkwi w wyłącznym umocowaniu Sejmu do podjęcia decyzji w sprawie wyboru trybu podejmowania takiej zgody. Kompetencja ta wskazywałaby bowiem, że prawo zgłoszenia projektu ustawy przysługuje tylko temu organowi”³⁹.

Ustawodawca, nie wskazując w art. 235 ust. 1 Konstytucji RP grupy obywateli, jako jednego z podmiotów mogących przedłożyć projekt o zmianie Konstytucji, wyłączył stosowanie konstytucyjnej inicjatywy obywatelskiej⁴⁰. W ten pośredni sposób określił inicjatywę ustawodawczą obywateli jako tzw. inicjatywę zwykłą, odnoszącą się jedynie do ustaw⁴¹.

Nieuzasadnione wydaje się rozważanie, czy grupa obywateli może złożyć projekt regulaminu Sejmu lub Senatu w drodze inicjatywy ludowej⁴². Uprawnienie do zgłaszania tych projektów nie należy do materii inicjatywy ludowej. Regulaminy te są przepisami wewnętrznymi tych izb uchwalanymi w formie uchwały.

III. WNIOSEK O DOPUSZCZENIE LUDOWEJ INICJATYWY USTAWODAWCZEJ, LUDOWY PROJEKT USTAWY

Złożenie wniosku o dopuszczenie ludowej inicjatywy ustawodawczej i projektu ustawy wraz dodatkowymi dokumentami zostało różnie uregulowane, lecz zachowano pewne stałe wymagania co do samej procedury. W każdym przypadku ustawodawca nałożył na wnioskodawcę obowiązek przedstawienia gotowego projektu ustawy z podziałem na artykuły i z uzasadnieniem.

³⁶ Art. 3 ustawy o wykonywaniu inicjatywy; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 249.

³⁷ J. Kuciński, *Konstytucyjny ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 158.

³⁸ A. Szmyt, *Obywatelska inicjatywa...*, op. cit., s. 151.

³⁹ M. Jabłoński, *Obywatelskie prawo...*, op. cit., s. 651–652.

⁴⁰ W. Skrzydło, *Władza ustawodawcza...*, op. cit., s. 155 i n.

⁴¹ Szerzej R. Balicki, M. Jabłoński, *Materiały do prawa konstytucyjnego*, Warszawa 1999, s. 110; uzasadnienie uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 1994 r., W10/93, OTK 1994 r., cz. II, s. 201; H. Zięba-Załucka, *Sejm Rzeczypospolitej*, w: H. Zięba-Załucka (red.), *Wybrane instytucje prawa konstytucyjnego*, Przemyśl 1998, s. 30.

⁴² P. Uziębło, *Ustawa z 1999 r...*, op. cit., s. 52.

Obowiązek przedłożenia gotowego projektu oznacza, iż ustawodawca wprowadził tzw. inicjatywę sformułowaną, czyli konieczność przedłożenia propozycji w formie odpowiadającej zasadom techniki prawodawczej⁴³. Tym samym odrzucono dopuszczalność tzw. inicjatywy niesformułowanej, pozwalającej na traktowanie jako inicjatywy ustawodawczej samego tylko „postulatu”⁴⁴.

Jest to utrudnienie dla grupy osób składających ludowy projekt, ponieważ nie dysponują oni takim zapleczem jak np. rząd i trudno jest im uzyskać wymagane ekspertyzy, oceny i dane, dostępne niejako „z urzędu” dla rządu czy parlamentarzystów. Z drugiej jednak strony, utrudnienia te stanowią barierę, dzięki której zahamowana została, już na samym początku, możliwość zalania parlamentu „półproduktami” ustawodawczymi.

Wniosek o wszczęcie postępowania w sprawie realizacji austriackiej ludowej inicjatywy ustawodawczej powinien zawierać: tekst projektu ustawy, oznaczenie skrótowe, mogące zawierać maksymalnie trzy słowa, dane pełnomocnika, a także jego czterech zastępców (imię, nazwisko, zawód, adres), dane rachunku bankowego, do którego są wspólnie upoważnieni pełnomocnik i jego zastępcy oraz ich podpisy. Projekt ustawy powinien być przedstawiony w formie gotowego tekstu z podziałem na artykuły. Ponadto należy złożyć wypełnione i własnoręcznie podpisane oświadczenia o poparciu projektu oraz uzasadnienie projektu ustawy z wymienionymi wyżej dodatkowymi dokumentami⁴⁵.

Do wniosku należy dołączyć oświadczenia osób popierających ludowy projekt ustawy, którzy są uwzględnieni w spisie wyborczym i zamieszkują na terenie kraju. Oświadczenie składają tylko te osoby, które zdecydowały się poprzeć ludowy projekt ustawy jeszcze przed złożeniem wniosku w tej sprawie u ministra spraw wewnętrznych. Liczba złożonych oświadczeń nie może być mniejsza od jednego promila liczby mieszkańców ustalonej podczas ostatniego zwyczajnego lub wyjątkowego spisu ludności Austrii⁴⁶. Liczba wymaganych oświadczeń ulegała zmianie. Początkowo ustawa z 1931 r. wymagała 10 tys. podpisów, w 1963 r. liczbę tę podniesiono do 30 tys., następnie w 1973 r. ustalono na 10 tys. Obecnie, jak już wspomniano, stanowi ona nie mniej niż jeden promil liczby mieszkańców Austrii⁴⁷.

Zamiast oświadczeń grupy osób możliwe jest dołączenie do wniosku oświadczeń o poparciu złożonych przez ośmiu członków Rady Narodowej (*Nationalrat*) lub przez czterech członków z trzech Rad Krajowych (w sumie dwunastu). Również i te proporcje ulegały zmianom. W 1931 r. ustawa wymagała aż trzydziestu oświadczeń członków *Nationalrat* lub trzydziestu członków Rad Krajowych

⁴³ Zob. J. Szymanek, *Ludowa inicjatywa...*, op. cit., s. 54.

⁴⁴ Zob. A. Szmyt, *Obywatelska inicjatywa...*, op. cit., s. 152–153; Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 1998, s. 400–401.

⁴⁵ § 3 pkt 3, 5 ustawy 344/1973.

⁴⁶ § 4 pkt 1 ustawy 344/1973.

⁴⁷ Zob. E.S. Macdonald, G. Rabinowitz, O. Listhaug, *On Attempting to Rehabilitate the Proximity Model: Sometimes the Patient Just Cant Be Helped*, „Jurnal of Politics” 1998, nr 60, s. 653 i n.; W.C. Muller, *Das Parteiensystem in der Zweiten Republik: Entwicklungsphasen und Dynamik seit 1986*, w: R. Kriechbaumer (red.), *Österreichische Nationalgeschichte nach 1945*, Vienna 1998, s. 199 i n.

(po dziesięciu z trzech Rad). Następnie liczby te uległy zmniejszeniu do piętnastu członków *Nationalrat* lub piętnastu członków z Rad Krajowych. Dopiero w 1973 r. ustalono je na wyżej wymienionym poziomie⁴⁸.

W oświadczeniu o poparciu ludowego wniosku w sprawie złożenia projektu ustawy osoba przedstawia swoje imię i nazwisko, datę urodzenia, miejsce zamieszkania oraz podpis złożony przed władzami gminy lub potwierdzony sądowo lub notarialnie⁴⁹. Gmina udziela potwierdzenia, jeżeli oświadczenie zawiera wszystkie wyżej wymienione dane i osoba ta wpisana jest do spisu wyborczego jako uprawniona do wzięcia udziału w wyborach oraz zamieszkuje na terenie gminy. Oświadczenia są aktualne tylko wtedy gdy znajdujące się na nich potwierdzenie gminy zostało udzielone po pierwszym styczniu roku poprzedzającego złożenie projektu⁵⁰.

Wniosek wraz ze wszystkimi załącznikami pełnomocnik składa u ministra spraw wewnętrznych, który w ciągu trzech tygodni podejmuje decyzję o wszczęciu postępowania w sprawie realizacji inicjatywy ludowej⁵¹. Wniosek o wszczęciu postępowania zostaje zatwierdzony, gdy zostaną spełnione wszystkie wymogi określone przepisami⁵².

Ludowy projekt ustawy, wraz z zebranymi pod nim podpisami, uzasadnieniem oraz załącznikami jak we wniosku, państwowe organy wyborcze przedkładają do rozpatrzenia Radzie Narodowej⁵³.

Należy dodać, iż w austriackiej literaturze z zakresu prawa konstytucyjnego, jak również w wypowiedziach polityków podkreślane jest znaczenie, jakie na wstępnym etapie opracowywania projektu ustawy ma tzw. przedparlamentarna faza procesu ustawodawczego poprzedzająca skorzystanie przez organizatorów z prawa inicjatywy ustawodawczej⁵⁴. W fazie tej istotne są różne nieformalne naciski o charakterze politycznym, przedstawianie swoich interesów przez ugrupowania polityczne, związki interesów, izby zawodowe, itp. Ważne jest również korzystanie przez składających projekt ustawy z różnych ekspertyz, zasięganie opinii różnych grup społecznych itp.⁵⁵

⁴⁸ W.C. Muller, *Party Competition...*, op. cit., s. 24–25.

⁴⁹ Podpisy na oświadczeniach o poparciu projektu, na których gmina udzieliła potwierdzenia, liczą się jako ważne głosy w rozumieniu przepisów rozdziału III ustawy 344/1973. W przypadku każdego uprawnionego do głosowania, który otrzymał od gminy potwierdzenie, gminy mają obowiązek odnotować ten fakt w spisie wyborczym.

⁵⁰ Gminy są zobowiązane do niezwłocznego przygotowania potwierdzenia do oświadczeń o poparciu projektu bez ściągania kosztów administracyjnych i pobierania innych opłat; w tym przypadku gminy stosują posiadane przez nie formularze, przygotowane pod kątem projektu ustawy podanego przez popierających projekt. W przypadku gdy jakaś osoba przekazuje gminie formularze, gmina ma obowiązek przekazać złożone u niej i dotyczące określonego projektu ustawy oświadczenia o poparciu projektu w określonym przez tę osobę czasie, pod wskazany przez tę osobę adres w kraju.

⁵¹ § 5 pkt 1 ustawy 344/1973.

⁵² W.C. Muller, *Party Competition...*, op. cit., s. 23.

⁵³ § 19 ustawy 344/1973.

⁵⁴ K. Korinek, *Sozialpartnerschaft und Parlament*, w: H. Schambeck (red.), *Österreichs Parlamentarismus. Werden und System*, Berlin 1986, s. 646–649.

⁵⁵ B. Banaszak, *Regulacja prawna procedury legislacyjnej w Austrii*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 5, s. 77.

W myśl polskich przepisów pełnomocnik komitetu inicjatywy, po zebraniu 1000 podpisów obywateli popierających projekt ustawy, zawiadamia Marszałka Sejmu o utworzeniu komitetu i o zamiarze złożenia obywatelskiego projektu ustawy w Sejmie⁵⁶. Takie zawiadomienie, oprócz 1000 podpisów, zawiera pełną nazwę komitetu, jego dokładny adres, dane członków komitetu, dane pełnomocnika i jego zastępcy oraz projekt ustawy wraz z uzasadnieniem. Uzasadnienie takie powinno zawierać: wyjaśnienie potrzeby i celu uchwalenia takiej ustawy; skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne; źródła finansowania ustawy; różnice pomiędzy aktualnym a projektowanym stanem prawnym; oświadczenie o zgodności ludowego projektu z prawem Unii Europejskiej, projekty podstawowych aktów wykonawczych. Należy też przedstawić wyniki przeprowadzonych konsultacji i poinformować o wariantach i zebranych opiniach, jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy (art. 31 ust. 2 i 3 Regulaminu Sejmu)⁵⁷. Brak któregośkolwiek z wymogów może zostać uznany za błąd i tym samym zawiadomienie może zostać zwrócone do uzupełnienia. Przygotowanie przez komitet inicjatywy ludowego projektu ustawy pod względem formalnym może sprawiać kłopoty ze względu na brak profesjonalnego przygotowania i dostępu do potrzebnych danych i informacji⁵⁸.

Należy zgodzić się ze zdaniem P. Uziębły, który uznał za dyskusyjne odrzucenie przez Sejm poprawki Senatu do ustawy o wykonywaniu inicjatywy mającej na celu umożliwienie pełnomocnikowi komitetu żądania od organów administracji państwowej pomocy przy określaniu przewidywanych skutków finansowych uchwalenia ustawy⁵⁹.

Komitet inicjatywy może zgłosić tylko jeden projekt ustawy. Gdy inicjatorzy mają na celu uchwalenie nowelizacji obowiązujących przepisów, to jeden komitet może zgłosić kilka projektów ustaw⁶⁰. Jeżeli zgłoszone mają być różne, niepowiązane ze sobą projekty ustaw, niezbędne jest powstanie dwóch lub więcej komitetów inicjatywy ustawodawczej, w których skład mogą wchodzić te same osoby⁶¹.

W przypadku gdy zawiadomienie nie zawiera błędów, Marszałek Sejmu, w terminie 14 dni od jego doręczenia, postanawia o jego przyjęciu. Postanowienie o przyjęciu zawiadomienia doręcza się niezwłocznie pełnomocnikowi komitetu⁶². Od dnia wydania postanowienia przez Marszałka Sejmu treść projektu ustawy nie może ulec zmianie⁶³.

⁵⁶ P. Winczorek, *Obywatele wnoszą...*, op. cit.; P. Uziębły, *Ustawa z 1999 r...*, op. cit., s. 57.

⁵⁷ M. Jabłoński, *Obywatelskie prawo...*, op. cit., s. 654–655.

⁵⁸ M. Kruk, *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2, s. 26.

⁵⁹ P. Uziębły, *Ustawa z 1999 r...*, op. cit., s. 54. Zob. Sprawozdanie Stenograficzne z 52 posiedzenia Sejmu RP III kad. w dniach 23, 24 i 25 czerwca 1999 r., s. 89.

⁶⁰ B. Szepietowska, *W sprawie wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (art. 118 ust. 2 konstytucji)*, Biuletyn Ekspertyzy i Opinii Prawne, nr 3 (39), Warszawa 2000, s. 56.

⁶¹ Ibidem, s. 56–57.

⁶² Art. 6 ust. 1–4 ustawy o wykonywaniu inicjatywy.

⁶³ S. Grabowska, *Inicjatywa ustawodawcza...*, op. cit., s. 153.

Po zakończeniu akcji zbierania podpisów pełnomocnik komitetu składa wniosek o wszczęcie przez Sejm procesu legislacyjnego. Do niego dołącza ludowy projekt ustawy w niezmienionej formie wraz z zebranymi co najmniej 100 tys. podpisów oraz dane, które były podane w zawiadomieniu złożonym Marszałkowi Sejmu⁶⁴. Oznacza to, że projekt ustawy przedłożony Marszałkowi Sejmu powinien spełniać wymogi określone w Konstytucji i Regulaminie Sejmu⁶⁵.

IV. ORGAN ZOBOWIĄZANY DO WSZCZĘCIA PROCEDURY ZWIĄZANEJ Z LUDOWĄ INICJATYWĄ USTAWODAWCZĄ

Aby rozpocząć akcję zbierania podpisów osób popierających ludowy projekt ustawy, należy zawiadomić odpowiednie władze o zamiarze wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą. Ten etap inicjatywy ludowej każdy ustawodawca uregulował w odmienny sposób.

Austriacki minister spraw wewnętrznych jest organem decydującym o dopuszczeniu do realizacji inicjatywy ludowej. Po otrzymaniu ludowego wniosku, jeśli zostały spełnione ustawowe wymogi, minister wydaje decyzję o dopuszczeniu inicjatywy ludowej do realizacji oraz podaje datę zbierania podpisów, w terminie trzech tygodni od dnia wpływu wniosku. Następnie ogłasza swą decyzję w Dzienniku Urzędowym do Gazety Wiedeńskiej⁶⁶.

Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w myśl ustawy o wykonywaniu inicjatywy jest organem zobowiązanym do wszczęcia procedury związanej z inicjatywą ludową w sprawie złożenia projektu ustawy. Postanawia o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu bądź odmowie jego przyjęcia⁶⁷. W przypadku gdy Marszałek Sejmu stwierdzi istnienie braków formalnych w zawiadomieniu, takich jak np. brak danych członków komitetu, wyznacza 14-dniowy termin do ich usunięcia. Jeśli pełnomocnik tego nie robi, Marszałek odmawia przyjęcia zawiadomienia⁶⁸.

Po wniesieniu przez pełnomocnika projektu ustawy Marszałek Sejmu kieruje go do Sejmu. W przypadku stwierdzenia, że treść projektu lub uzasadnienia została zmieniona, wydaje postanowienie o odmowie przyjęcia projektu ustawy⁶⁹.

⁶⁴ Art. 10 ust. 1 ustawy o wykonywaniu inicjatywy. B. Naleziński, *Formy demokracji bezpośredniej*, w: P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 1999, s. 162; M. Laskowska, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza 100 000 podpisów*, „Prawo i Życie” 2000, nr 1, s. 18–22.

⁶⁵ Art. 118 ust. 3 Konstytucji RP, art. 34 ust. 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r., Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 1992 r. Nr 26, poz. 185 z późn. zm.); Z. Witkowski, J. Galster, W. Szyszkowski, *Podstawy prawa konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń–Warszawa 1999, s. 85.

⁶⁶ Tytuł oryginalny: „Amtsblatt zur Wiener Zeitung”, § 5 ustawy 344/1973.

⁶⁷ M. Jabłoński, *Obywatelskie prawo...*, op. cit., s. 656–659.

⁶⁸ Art. 6 ust. 5 ustawy o wykonywaniu inicjatywy. Zob. L. Garlicki, *Konstytucja a ustawy przedkonstytucyjne*, w: Z. Witkowski (red.), *Wejście w życie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, XXXIX Ogólnopolska Konferencja Katedr Prawa Konstytucyjnego. Księga Pamiątkowa K. Działochy, Toruń 1998, s. 43 i n.

⁶⁹ Art. 10 ust. 3 i art. 11 ust. 1 ustawy o wykonywaniu inicjatywy.

Ponadto, w przypadku uzasadnionych wątpliwości co do prawidłowości złożenia podpisów, Marszałek może zwrócić się do Państwowej Komisji Wyborczej o ustalenie liczby prawidłowo złożonych podpisów, w terminie 14 dni od dnia wniesienia projektu⁷⁰. Jeżeli po przeprowadzeniu przez Państwową Komisję Wyborczą czynności sprawdzających, w terminie 21 dni, okaże się, że liczba podpisów jest mniejsza niż wymagana ustawowo, Marszałek Sejmu postanawia o odmowie nadania biegu projektowi ustawy⁷¹.

Marszałek Sejmu w terminie 14 dni od chwili doręczenia zawiadomienia lub złożenia projektu ustawy wraz z podpisami bądź otrzymania protokołu Państwowej Komisji Wyborczej wydaje postanowienie. W razie odmowy nadania dalszego biegu sprawie pełnomocnikowi komitetu przysługuje prawo zaskarżenia jej do Sądu Najwyższego, w terminie 14 dni od daty doręczenia postanowienia wraz z uzasadnieniem.

V. AKCJA ZBIERANIA PODPISÓW POD LUDOWYM WNIOSKIEM W SPRAWIE UCHWALENIA USTAWY

Ciężar przeprowadzenia akcji zbierania podpisów pod ludowym projektem ustawy spada, w zależności od kraju, bądź to na komitet obywatelski, bądź to na państwowe jednostki odpowiedzialne, zgodnie z prawem wyborczym, za organizację wszelkiego rodzaju wyborów parlamentarnych, samorządowych i referendum. Prowadzona w trakcie zbierania podpisów kampania promocyjna służy przedstawianiu i wyjaśnianiu przez organizatorów treści projektu ustawy, stanowiącego przedmiot ludowej inicjatywy ustawodawczej.

Ustawa austriacka 344/1973 dość szczegółowo, można by powiedzieć, że zbyt szczegółowo, uregulowała kwestię zbierania podpisów osób popierających inicjatywę ustawodawczą.

Postępowanie przy zbieraniu podpisów jest przeprowadzane przez władze do tego uprawnione, to znaczy przez gminy na podległym im obszarze. Gmina określa miejsca zbierania podpisów, w których uprawnieni do złożenia podpisu pod ludowym projektem mogą wpisać się na listy⁷². Każdy uprawniony do złożenia podpisu pod ludowym projektem ma prawo do złożenia podpisu w gminie, w której spisie wyborczym figuruje. Ci uprawnieni, którzy są w posiadaniu karty do głosowania, mogą skorzystać z prawa do złożenia podpisu również w innej

⁷⁰ Zob. P. Sarnecki, *Wprowadzenie Konstytucji w życie*, w: *Wejście w życie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, XXXIX Ogólnopolska..., op. cit., s. 17 i n.

⁷¹ Art. 12 ustawy o wykonywaniu inicjatywy.

⁷² Należy przewidzieć taką liczbę miejsc zbierania podpisów, która uwzględni liczbę ludności i jej ewentualne rozproszenie w gminie. Lokale do zbierania podpisów w tych miejscowościach w dni robocze powinny być otwarte przynajmniej od 8.00 do 16.00, w dwa dni robocze dodatkowo do 20.00, a w soboty i niedziele przynajmniej od 8.00 do 12.00. W gminach o liczbie mieszkańców mniejszej niż 2500 w soboty i niedziele czas zbierania podpisów w każdym przypadku może zostać skrócony o dwie godziny. W zależności od możliwości technicznych w każdej gminie, w Wiedniu w każdym okręgu, należy przewidzieć przynajmniej jeden lokal do zbierania podpisów dla niepełnosprawnych. Dla nieświadomych i niedowidzących uprawnionych do głosowania w zależności od możliwości technicznych należy zorganizować odpowiednie systemy kierujące.

gminie, o ile ma w niej miejsce zbieranie podpisów. Za ważne uważane są tylko te podpisy zebrane podczas akcji, które zostały złożone na listach stworzonych zgodnie z przepisami⁷³.

Pełnomocnik ma obowiązek powiadomić ministra spraw wewnętrznych pisemnie, w ciągu 14 dni od dnia podania do wiadomości decyzji ministra spraw wewnętrznych o wszczęciu postępowania, czy zbieranie podpisów powinno mieć miejsce we wszystkich gminach czy tylko we wskazanych⁷⁴.

Ministerstwo spraw wewnętrznych organizuje rozesłanie list do składania podpisów i potrzebnego do ogłoszenia tekstu projektu ustawy w takiej liczbie, aby wszyscy uprawnieni do złożenia podpisu pod ludowym projektem w gminie mogli złożyć swoje podpisy⁷⁵.

Termin zbierania podpisów powinien rozciągać się na 8 kolejnych dni i nie może rozpoczynać się lub kończyć w sobotę lub w niedzielę. W razie gdy na okres ten przypadają dni świąteczne, termin należy ustalić tak, aby zbieranie podpisów nie odbywało się w żaden z tych dni i aby w związku z tym okres ten uległ przedłużeniu⁷⁶. Akcja zbierania podpisów nie może rozpocząć się wcześniej niż przynajmniej 8 tygodni od dnia podania do wiadomości decyzji ministra spraw wewnętrznych o wszczęciu postępowania. Kończy się nie później niż 6 miesięcy od dnia ogłoszenia tejże decyzji⁷⁷.

Władze gminy informują, w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie, o miejscach i godzinach, w których można składać podpisy na listach, oraz o tym, iż uprawnieni do złożenia podpisu pod ludowym projektem w terminie przeznaczonym do składania podpisów mogą zapoznać się z tekstem projektu ustawy, który znajduje się w każdym miejscu składania podpisów. Miejsce i godziny składania podpisów powinny być tak wyznaczone, aby wszyscy uprawnieni mieli możliwość złożenia na listach swoich podpisów⁷⁸.

Uprawniony do złożenia podpisu pod ludowym projektem, który stawi się w terminie przed organem uprawnionym do zbierania podpisów, powinien podać swoje nazwisko, adres i przedłożyć dokument, na podstawie którego można jednoznacznie określić jego tożsamość. Organ uprawniony do zbierania podpisów stwierdza przed dopuszczeniem do jego złożenia, czy osoba, która chce złożyć podpis, znajduje się w spisie wyborczym jako uprawniona do złożenia podpisu pod ludowym projektem. W razie wątpliwości co do tożsamości uprawnionego, bądź gdy nie jest on odnotowany w spisie wyborczym jako uprawniony do złoże-

⁷³ § 7 ustawy 344/1973.

⁷⁴ § 8 pkt 2 ustawy 344/1973.

⁷⁵ § 8 pkt 3 ustawy 344/1973.

⁷⁶ Rozpoczęcie upływu terminu przewidzianego w niniejszej ustawie nie zmienia się w związku z przypadającymi niedzielami i innymi dniami wolnymi. To samo dotyczy sobót i Wielkiego Piątku. W przypadku gdy koniec tego terminu przypada na sobotę, niedzielę lub inny dzień wolny, władze, które zgodnie z niniejszą ustawą zajmują się tym postępowaniem, muszą zadbać o to, aby mogły zaangażować się również w tych dniach z czynnościami objętymi terminem.

⁷⁷ § 5 pkt 3, 4 i § 21 ustawy 344/1973.

⁷⁸ § 7 pkt 1 ustawy 344/1973.

nia podpisu pod ludowym projektem, nie dopuszcza się go do złożenia podpisu. Od decyzji w tej sprawie nie ma odwołania⁷⁹.

Nieważne są podpisy złożone przez osoby nieuprawnione do złożenia podpisu pod ludowym projektem, a także gdy zostały oddane na listach do zbierania podpisów nieodpowiadających przepisom lub przez osoby, które już raz skorzystały z prawa do złożenia podpisu pod ludowym projektem w sprawie tego samego projektu ustawy, bądź w przypadku gdy brak danych osobowych uprawnionego do złożenia podpisu pod ludowym projektem.

Po upływie terminu przewidzianego na składanie podpisów władze uprawnione do ich zbierania zamykają listy i uzgadniają liczbę uprawnionych do złożenia podpisu pod ludowym projektem zgodnie ze spisami wyborczymi oraz liczbę prawidłowo złożonych podpisów⁸⁰.

Protokół z wynikiem i listami zostaje przekazany okręgowym organom wyborczym. Po sprawdzeniu wyników i liczby uprawnionych do złożenia podpisu pod ludowym projektem okręgowe organy przesyłają własny protokół oraz protokół władz uprawnionych do zbierania podpisów do państwowych organów wyborczych.

Państwowe organy wyborcze stwierdzają na podstawie dostarczonych protokołów jak i swoich akt dla każdego kraju federalnego i całego państwa całkowitą liczbę osób uprawnionych do złożenia podpisu pod ludowym projektem, ujętych w spisie wyborczym, liczbę prawidłowo złożonych podpisów na listach oraz liczbę osób, które poparły wniosek o wszczęcie postępowania. Liczby prawidłowo złożonych podpisów i liczby osób, które poparły wniosek o wszczęcie postępowania, zostają zsumowane. Państwowe organy wyborcze stwierdzają, czy projekt ustawy uzyskał odpowiednią liczbę podpisów, tj. 100 tys. lub więcej, i tym samym czy może zostać zatwierdzony. Następnie ogłaszają wynik w Dzienniku Urzędowym do Gazety Wiedeńskiej i przedkładają projekt ustawy wraz z uzasadnieniem i dokumentami Radzie Narodowej do rozpatrzenia⁸¹.

Kampanię promocyjną na rzecz projektu ustawy w Polsce oraz zbieranie podpisów obywateli popierających projekt ustawy komitet obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej może rozpocząć po ogłoszeniu w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim faktu uzyskania przez komitet osobowości prawnej, adresu komitetu oraz miejsca udostępnienia projektu ustawy⁸².

Do prowadzenia kampanii promocyjnej oraz do zbierania podpisów stosuje się odpowiednio przepisy o ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, które określają zasady przeprowadzania kampanii wyborczej⁸³.

⁷⁹ § 10 pkt 2, 3 ustawy 344/1973.

⁸⁰ § 14 pkt 1 ustawy 344/1973.

⁸¹ § 16 ustawy 344/1973.

⁸² S. Grabowska, *Inicjatywa ludowa...*, op. cit., s. 181; H. Zięba-Załucka, *Instytucja obywatelskiej...*, op. cit., s. 163.

⁸³ Art. 85–93 (z wyłączeniem art. 94) ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 46, poz. 499 z późn. zm.).

W miejscu zbierania podpisów musi być udostępniony do wglądu projekt ustawy. Obywatel udziela poparcia, składając własnoręczny podpis na wykazie, którego wzór w drodze rozporządzenia ustalił Prezes Rady Ministrów po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej⁸⁴. Na każdej stronie wykazu musi znajdować się nazwa komitetu i tytuł projektu ustawy, której obywatel udziela poparcia⁸⁵.

Swoje poparcie dla projektu ustawy obywatele wyrażają poprzez złożenie pod projektem własnoręcznego podpisu wraz z podaniem imienia i nazwiska, adresu zamieszkania oraz numeru ewidencyjnego PESEL. Podpisy te są składane na odpowiednim wykazie. Wycofanie raz udzielonego poparcia dla projektu ustawy jest bezskuteczne⁸⁶.

Po zebraniu wymaganej liczby podpisów, w czasie nie dłuższym niż trzy miesiące od daty uzyskania postanowienia o przyjęciu zawiadomienia o powstaniu komitetu, pełnomocnik komitetu powinien wnieść do Marszałka Sejmu projekt ustawy wraz z wykazem podpisów obywateli popierających projekt. Jeśli wszystkie czynności zostały przeprowadzone zgodnie z ustawą, Marszałek Sejmu kieruje projekt ustawy do pierwszego czytania, jednocześnie zawiadamiając o tym fakcie pełnomocnika komitetu⁸⁷.

VI. SKARGI ZWIĄZANE Z LUDOWĄ INICJATYWĄ USTAWODAWCZĄ

Każdemu, kto dopatrył się uchybień w trakcie akcji zbierania podpisów pod ludowym projektem ustawy, ustawodawca zapewnił możliwość wniesienia skargi do odpowiedniego organu wymiaru sprawiedliwości. W jednych państwach jest to Sąd Najwyższy (Polska), w innych Trybunał Konstytucyjny (Austria).

W ciągu czterech tygodni od dnia podania do wiadomości przez austriackie państwowe organy wyborcze uzyskany wynik może zostać zakwestionowany z powodu niezgodnego z prawem postępowania przez pełnomocnika wniosku o wszczęcie postępowania lub czterech członków Rady Narodowej *bądź Landtagu*. Organem uprawnionym do rozpatrzenia skarg jest Trybunał Konstytucyjny. Do pisma kwestionującego winno się dołączyć uzasadnienie wniosku o unieważnienie ustaleń państwowych organów wyborczych⁸⁸. Trybunał Konstytucyjny może sprostować wyniki liczbowe państwowych organów wyborczych⁸⁹.

W Polsce Sąd Najwyższy rozpatruje skargi, które wnosi pełnomocnik komitetu w związku z wydaniem przez Marszałka Sejmu postanowień niekorzystnych

⁸⁴ 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).

⁸⁵ Art. 9 ust. 1, 4 ustawy o wykonywaniu inicjatywy.

⁸⁶ Art. 9 ust. 2, 3 ustawy o wykonywaniu inicjatywy.

⁸⁷ Art. 10 ustawy o wykonywaniu inicjatywy.

⁸⁸ W przypadku postępowania związanego z zakwestionowaniem stosuje się postanowienia § 68 ust. 2, § 69 ust. 1 jak i § 70 ust. 1 i 4 ustawy z 1930 r. w brzmieniu z dnia 12 maja 1953 r. o Trybunale Konstytucyjnym (BGBl nr 127/1930), tłum. J. Olejniczak, w: J. Trzeciński (red.), *Sądy Konstytucyjne w Europie*, t. 1, Warszawa 1996.

⁸⁹ § 18 ustawy 344/1973.

dla komitetu inicjatywy obywatelskiej. Skargi rozpatrywane są w postępowaniu nieprocesowym, w składzie 7-osobowym, w terminie 30 dni od ich wniesienia⁹⁰.

Sąd Najwyższy postanawia o uznaniu lub odrzuceniu skargi pełnomocnika na postanowienie Marszałka Sejmu odmawiające przyjęcia zawiadomienia. W przypadku uznania skargi pełnomocnika Marszałek Sejmu ma obowiązek przyjąć zawiadomienie o utworzeniu komitetu. Jeśli skarga zostanie odrzucona, komitet ulega rozwiązaniu.

Sąd Najwyższy postanawia także o uznaniu lub odrzuceniu zaskarżenia przez pełnomocnika postanowienia Marszałka Sejmu o odmowie przyjęcia obywatelskiego projektu ustawy. Wydając postanowienie uznające zaskarżenie, nakłada na Marszałka Sejmu obowiązek przyjęcia projektu. Odrzucając zaskarżenie, zamyka dalszą drogę legislacyjną dla projektu ustawy.

Jeszcze w jednym przypadku Sąd Najwyższy wydaje postanowienie w sprawie inicjatywy obywatelskiej. A mianowicie, gdy pełnomocnik komitetu zaskarży postanowienie Marszałka Sejmu o odmowie nadania biegu projektowi ustawy. Zaskarżenie to Sąd Najwyższy może podtrzymać lub też nie. Jeżeli przychyli się do skargi pełnomocnika, Marszałek Sejmu kieruje projekt ustawy do pierwszego czytania w Sejmie, jeśli nie to ludowy projekt ustawy upada⁹¹. Postanowienia Sądu Najwyższego są ostateczne, to znaczy że nie przysługuje od nich odwołanie.

VII. LUDOWY PROJEKT USTAWY JAKO PRZEDMIOT POSTĘPOWANIA USTAWODAWCZEGO

Po zakończeniu akcji związanej ze zbieraniem podpisów osób popierających ludowy projekt ustawy następuje drugi etap związany z ustawodawczą inicjatywą ludową. Złożenie projektu ustawy wraz z odpowiednią liczbą podpisów i dokumentami wymaganymi prawem otwiera parlamentarną fazę prac nad propozycją ustawy.

Ze względu na specyfikę procedury ludowego projektu ustawy ustawodawca przewidział pewnego rodzaju preferencje dla tego typu projektów. Nie dotyczy ich zasada dyskontynuacji działań ustawodawczych⁹², bywa ściśle określany termin na przeprowadzenie pierwszego czytania lub mogą one posiadać prawo pierwszeństwa przed wszystkimi innymi projektami ustaw.

W przypadku gdy stwierdzenie wyniku ustawodawczej inicjatywy ludowej przez austriackie państwowe organy wyborcze w rozumieniu art. 41 ust. 2 Konstytucji Austrii nie zostanie zakwestionowane lub Trybunał Konstytucyjny nie uzna zakwestionowania, państwowe organy wyborcze przedkładają wniosek, projekt ustawy wraz z uzasadnieniem i pozostałymi dokumentami Radzie Narodowej do rozpatrzenia⁹³.

⁹⁰ Zob. ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. Nr 240, poz. 2052).

⁹¹ Art. 6 ust. 5 ustawy o wykonywaniu inicjatywy.

⁹² Zasada ta oznacza, że projekty „wygasają” z końcem kadencji izby parlamentu, bez względu na zaawansowanie postępowania legislacyjnego.

⁹³ W.C. Muller, *Party Competition...*, op. cit., s. 23.

Wniosek w sprawie inicjatywy ludowej może zostać złożony przed przejściem do porządku dziennego posiedzenia bądź po zakończeniu obrad. Rozpoczęcie etapu parlamentarnego inicjatywy ludowej rozpoczyna uchwała Rady Narodowej o poddaniu pod pierwsze czytanie wniesionego projektu ustawy⁹⁴.

W Austrii projekty ustaw wniesione dzięki inicjatywie ludowej posiadają w Radzie Narodowej pierwszeństwo w rozpatrywaniu przed wszystkimi innymi sprawami⁹⁵. Jeśli brak wniosku deputowanego Rady Narodowej dotyczącego pierwszego czytania i jeśli Rada Narodowa nie podjęła uchwały o konieczności odbycia takiego czytania, Przewodniczący Rady Narodowej kieruje od razu zgłoszony projekt do rozpatrzenia przez właściwą komisję⁹⁶. Debata wstępna nad ludowym projektem powinna odbyć się w ciągu miesiąca od daty przesłania go do komisji. Następnie po sześciu miesiącach powinno zostać przedstawione sprawozdanie z prac nad projektem⁹⁷.

Niestety, tak jak inne projekty ustaw, ludowy projekt ustawy podlega zasadzie dyskontynuacji prac parlamentu. Po ukonstytuowaniu się nowego parlamentu taki projekt musi być ponownie składany⁹⁸. Nie mamy tu do czynienia z projektem organu państwowego, lecz projektem suwerena, czyli obywateli, dla których dyskontynuacja jest wielkim utrudnieniem. Ustawodawca austriacki nie powinien traktować tak samo projektów złożonych przez organy państwowe i ludowych projektów ustaw.

W Polsce pierwsze czytanie projektu odbywa się na posiedzeniu Sejmu w terminie 3 miesięcy od dnia wniesienia projektu ustawy do Marszałka Sejmu lub postanowienia Sądu Najwyższego⁹⁹. Art. 14 ustawy o wykonywaniu inicjatywy 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 ludowy projekt ustawy.

Wydaje się słusznym pogląd M. Jabłońskiego, iż „osoba reprezentująca komitet inicjatywy ustawodawczej w ramach udzielonego przez ten komitet umocowania i na podstawie obowiązujących przepisów ma prawo wycofać projekt, szczególnie w sytuacji gdy doszło do istotnych zmian jego treści”¹⁰⁰. Dzięki takim uprawnieniom komitet inicjatywy ustawodawczej, poprzez swojego przedstawiciela, ma możliwość nadzorowania prac legislacyjnych nad projektem ustawy. W sytuacji gdy końcowy tekst ustawy będzie znacząco odbiegać od tekstu projektu złożonego dzięki inicjatywie ludowej, przedstawiciel może zapobiec jego uchwaleniu poprzez wycofanie tego aktu prawnego.

⁹⁴ Art. 69 ustawy federalnej z dnia 4 lipca 1975 r. o regulaminie Rady Narodowej, tłum R. Sarnecki, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 3.

⁹⁵ P. Sarnecki, *Parlament Federalny Republiki Austrii*, Warszawa 1996, s. 28.

⁹⁶ B. Banaszak, *Regulacja prawna...*, op. cit., s. 78.

⁹⁷ Art. 24 ustawy federalnej z dnia 4 lipca..., op. cit.

⁹⁸ W.C. Muller, *Party Competition...*, op. cit., s. 23.

⁹⁹ Art. 13 ustawy o wykonywaniu inicjatywy..., op. cit.

¹⁰⁰ M. Jabłoński, *Obywatelskie prawo...*, op. cit., s. 661.

Odmienne stanowisko zajmuje P. Uziębło, twierdząc, że uprawnienie pełnomocnika komitetu do wycofania projektu ustawy „Zniweczyłoby (...) ogromny wysiłek społeczny z całą procedurą przygotowania projektu ustawy i jego złożenia na ręce marszałka Sejmu”¹⁰¹. Należy jednak mieć na uwadze to, że pełnomocnik jest traktowany jako wnioskodawca, czy też jako przedstawiciel wnioskodawców, którym w tym wypadku jest grupa co najmniej 100 tys. obywateli. Tak jak każdy wnioskodawca posiada uprawnienia, w tym również prawo do wycofania projektu. Problem nie polega więc na tym, czy pełnomocnik komitetu może wycofać projekt, tylko, kiedy może to zrobić? Czy może to uczynić tylko wtedy, gdy projekt końcowy ustawy będzie daleko odbiegał od projektu złożonego przez komitet inicjatywy, czy także w innych okolicznościach? Czy może to uczynić bez konsultacji z grupą obywateli, którzy poparli ten projekt? Oraz kolejne pytanie. Na jak dużą ingerencję, tj. na jak daleko idące poprawki ze strony parlamentarzystów, może się zgodzić pełnomocnik?

Moim zdaniem pełnomocnikiem powinna zostać osoba, która najlepiej zna i rozumie powody, dla których powstał dany projekt ustawy. Tak więc decydując się na wybór określonej osoby na pełnomocnika komitetu, a w dalszej kolejności podpisując ludowy wniosek w sprawie uchwalenia ustawy, obywatele upowazniają go do wypowiadania się i podejmowania działań w ich imieniu. Wiąże się to również z podejmowaniem działań podczas całego postępowania legislacyjnego w parlamencie. Jest to równoznaczne z upoważnieniem pełnomocnika do tego, aby samodzielnie, tj. bez konsultacji z grupą wnioskodawców (co na marginesie byłoby bardzo trudne i czasochłonne), podejmował wszystkie decyzje związane z pracami nad ludowym projektem w parlamencie.

Projekt ustawy wnoszony przez grupę obywateli korzysta w Polsce z pewnych preferencji. W myśl art. 3 ust. 3 ustawy o wykonywaniu inicjatywy projekt ustawy, w sprawie którego nie zakończono postępowania ustawodawczego przed upływem kadencji Sejmu, zostaje rozpatrzony przez Sejm następnej kadencji w terminie nie dłuższym niż 6 miesięcy od pierwszego posiedzenia nowo wybranego Sejmu, bez potrzeby ponownego wnoszenia. Czyli tak jak włoski i hiszpański, również polski ustawodawca zniósł zasadę dyskontynuacji względem ludowego projektu ustawy¹⁰².

Oprócz tego, w przeciwieństwie do innych projektów ustaw, Sejm przeprowadza pierwsze czytanie projektu ustawy wniesionego przez obywateli w terminie 3 miesięcy od daty wniesienia tego projektu do Marszałka Sejmu. Odbywa się ono zawsze na posiedzeniu plenarnym Sejmu, podczas gdy w przypadku innych projektów ustaw pierwsze czytanie może odbyć się na forum komisji sejmowych¹⁰³.

¹⁰¹ P. Uziębło, *Ustawa z 1999 r.*..., op. cit., s. 65.

¹⁰² O zasadzie dyskontynuacji pisze L. Garlicki, *Zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych*, „*Studia Iuridica*” 1995, nr 28, s. 45 i n.

¹⁰³ Zob. A. Patrzalek, A. Szmyt, *Warunki prawne wniesienia projektu ustawy*, w: J. Trzeciński (red.), *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1994, s. 146 i n.

VIII. FINANSOWANIE LUDOWEJ INICJATYWY USTAWODAWCZEJ

Sprawa finansowania ludowej inicjatywy ustawodawczej jest dość skomplikowana. To, w jaki sposób organizatorzy inicjatywy zdobywają środki na przeprowadzenie akcji i załatwienie całości spraw związanych z inicjatywą, zależy od tego, w jaki sposób zostały uregulowane kwestie dotyczące akcji zbierania podpisów. Jeśli organizatorzy są sami za wszystko odpowiedzialni, to tylko od nich zależy, w jaki sposób zdobędą fundusze na przeprowadzenie inicjatywy ludowej. Natomiast jeśli za akcję odpowiada gmina bądź organy wyborcze danego państwa, wówczas w kosztach inicjatywy partycypuje również państwo.

Finansowanie austriackiej inicjatywy ludowej odbywa się niejako z dwóch źródeł. Jednym z nich jest komitet organizacyjny ludowej inicjatywy ustawodawczej, drugim – organ odpowiedzialny za realizację akcji zbierania podpisów, czyli gmina.

Do pełnomocnika należy uiszczenie składki w wysokości 2180 euro na zorganizowanie i rozesłanie list do składania podpisów i tekstów projektu ustawy¹⁰⁴. Składkę należy wpłacić w gotówce w momencie poinformowania ministerstwa spraw wewnętrznych o tym, czy zbieranie podpisów powinno się odbyć we wszystkich gminach, czy tylko w wybranych. Zamiast gotówki może zostać przedłożony dowód wpłaty na rachunek ministerstwa spraw wewnętrznych. Jeżeli opłata nie zostanie dokonana, nie może odbyć się akcja zbierania podpisów¹⁰⁵.

W sytuacji gdy ludowy projekt ustawy, po zebraniu odpowiedniej liczby podpisów, zostanie złożony wraz z wymaganymi dokumentami Radzie Narodowej, należy przekazać na rachunek podany w § 3 ust. 3 ustawy 344/1973 pięciokrotną wysokość wyżej wymienionej sumy¹⁰⁶.

Państwo zwraca gminom niezbędne i wykazane zgodnie z przepisami koszty, poniesione przez nie przy realizacji inicjatywy ludowej. Nie podlegają zwrotom koszty poniesione przez gminy, w przypadku gdy nie przeprowadzono akcji zbierania podpisów. Gminy, z wyjątkiem miasta Wiednia, mają prawo domagać się zwrotu kosztów w ciągu 60 dni od upływu terminu składania podpisów u naczelnika gminy (państwa), który podejmuje decyzję w porozumieniu z kompetentnymi władzami odpowiadającymi za finanse państwowe. Od decyzji tej nie ma odwołania¹⁰⁷.

Żądania miasta Wiedni dotyczące zwrotu kosztów należy wnieść w ciągu sześciu miesięcy od upływu terminu składania podpisów bezpośrednio u mini-

¹⁰⁴ Wysokość składki ulegała zmianom. Początkowo w 1931 r. ustawa nie regulowała w żaden sposób zasad finansowania inicjatywy ludowej. Następnie w 1963 r. ustalono depozyt w wysokości 50 tys. szylingów. Był on zwracany w przypadku, gdy inicjatywa uzyskała wymaganą pomoc. Stan ten trwał do 1973 r., w którym to zniesiono potrzebę wnoszenia depozytu i przywrócono stan poprzedni z 1931 r. W 1982 r. ponownie ustalono potrzebę wniesienia kwoty 30 tys. szylingów jako wkładu w koszty inicjatywy ludowej jej inicjatorów. Po przyjęciu przez Austrię nowej waluty euro kwota ta została przeliczona na euro. Zob. W.C. Muller, *Party Competition...*, op. cit., s. 25–26; R. Deiser, N. Winkler, *Das Politische Handeln der Österreichs*, Vienna 1982, s. 262.

¹⁰⁵ § 8 pkt 4 ustawy 344/1973.

¹⁰⁶ § 19 pkt 2 ustawy 344/1973.

¹⁰⁷ § 23 pkt 1–4 ustawy 344/1973.

stra spraw wewnętrznych, który podejmuje decyzję w porozumieniu z ministrem finansów¹⁰⁸.

Finansowanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce jest jawne. Komitet pokrywa całość wydatków związanych z prowadzoną działalnością, a fundusze na ten cel może czerpać np. ze zbiorów publicznych¹⁰⁹. Środki finansowe komitetu nie mogą pochodzić z budżetu państwa, od państwowych przedsiębiorstw i jednostek organizacyjnych, z budżetu jednostek samorządu terytorialnego, związków komunalnych i innych komunalnych osób prawnych oraz od przedsiębiorstw z udziałem Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, związków komunalnych i innych komunalnych osób prawnych. Ograniczenia te dotyczą funduszy pochodzących od: osób fizycznych nieposiadających zameldowania na terenie Polski, z wyjątkiem obywateli polskich zamieszkałych za granicą, cudzoziemców zameldowanych i osób prawnych nieposiadających siedziby na terenie Polski, osób prawnych z udziałem podmiotów zagranicznych oraz innych podmiotów posiadających zdolność do czynności prawnych, a niemających siedziby na terenie Polski. Komitet nie może być dofinansowany przez obce przedstawicielstwa dyplomatyczne, urzędy konsularne, misje specjalne i organizacje międzynarodowe oraz inne przedstawicielstwa posiadające, na podstawie umów, immunitet dyplomatyczny¹¹⁰.

Sprawozdanie finansowe dotyczące sposobu i źródeł gromadzenia środków na działalność komitetu jego pełnomocnik składa ministrowi finansów w terminie trzech miesięcy od dnia wniesienia do Marszałka Sejmu projektu ustawy bądź wydania postanowienia przez Sąd Najwyższy w sprawie zaskarżenia przez pełnomocnika postanowienia Marszałka Sejmu o odmowie nadania biegu projektowi ustawy lub wcześniejszego rozwiązania się komitetu. Wzór sprawozdania ustala Minister Finansów w drodze rozporządzenia¹¹¹. Pełnomocnik publikuje sprawozdanie w dzienniku ogólnopolskim. Gdy wpływy były większe niż wydatki, pełnomocnik przekazuje nadwyżkę na cele charytatywne. Zobowiązany jest przechowywać dokumenty finansowe komitetu przez 12 miesięcy¹¹².

IX. PODSUMOWANIE

W Austrii w 1973 r. uchwalono ustawę o inicjatywie ludowej, która z licznymi zmianami obowiązuje do dziś. Ostatnią, trzydziestą pierwszą akcją zbierania podpisów pod ludowym wnioskiem przeprowadzono w terminie od 22 marca

¹⁰⁸ § 23 pkt 5 ustawy 344/1973.

¹⁰⁹ Art. 15 ustawy o wykonywaniu inicjatywy. Zasady i tryb zbierania funduszy określa ustawa z dnia 15 marca 1933 r. o zbiorach publicznych (Dz.U. Nr 22, poz. 162 z późn. zm.).

¹¹⁰ Art. 16 ustawy o wykonywaniu inicjatywy. S. Grabowska, *Inicjatywa ludowa...*, op. cit., s. 183; P. Uziębło, *Ustawa z 1999 r...*, op. cit., s. 58; J. Szymanek, *Ludowa inicjatywa...*, op. cit., s. 67.

¹¹¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 sierpnia 2001 r. w sprawie wzoru sprawozdania o źródłach pozyskiwania funduszy na cele inicjatywy ustawodawczej wykonywanej przez obywateli oraz szczegółowego zakresu zawartych w nim informacji (Dz.U. Nr 94, poz. 1036).

¹¹² Art. 17 ustawy o wykonywaniu inicjatywy. H. Zięba-Zalucka, *Instytucja obywatelskiej...*, op. cit., s. 155; S. Grabowska, *Inicjatywa ustawodawcza...*, op. cit., s. 154 i n.

2004 do 29 marca 2004 r.¹¹³ Do chwili obecnej tylko cztery ludowe projekty zostały uchwalone w formie ustawy, a pod dwoma projektami nie udało się zebrać wymaganej ustawowo liczby podpisów.

Podejście obywateli do instytucji inicjatywy ludowej oraz ich wiedza na jej temat rośnie i stale się zmienia. Z początkiem lat 80. tylko mały procent obywateli (21%) poparł ludową inicjatywę, 49% było gotowych taką poprzeć, a 29% nigdy nie podpisałoby wniosku. Z końcem lat 80. świadomość obywateli uległa zmianie. Zwiększył się procent osób (30%), którzy już udzielili swojego poparcia inicjatywie ludowej. Także liczba chętnych do podpisania wniosku wzrosła do 51%, a zmalała liczba osób (18%) niepopierających inicjatywy ludowej¹¹⁴.

Jak można łatwo zauważyć, obywatele dostrzegli korzyści płynące z demokracji bezpośredniej. Instytucja inicjatywy ludowej dość szybko została przejęta i jest używana do własnych celów przez partie polityczne, które są bardzo często właśnie motorem takich inicjatyw w Austrii¹¹⁵. To one organizują i wspomagają inicjatywę, z jednym wszakże wyjątkiem. Inicjatywa ludowa odnośnie do środowiska, energii i pracy z 1985 r. stała się początkiem i motorem wspólnej organizacji partii ekologów pod nazwą – Zieloni (*Grüne*). Dzięki temu w wyborach do Rady Narodowej w 1986 r. Zieloni weszli do parlamentu i uzyskali 8 mandatów¹¹⁶. We wszystkich przypadkach, z wyjątkiem inicjatywy w sprawie 13-letniej nauki w szkole¹¹⁷, inicjatywy ludowe nie były konieczne do zainicjowania procesu legislacyjnego. Partie polityczne popierające wnioski miały swoich członków w parlamencie i mogli oni przedłożyć odpowiedni projekt. Złożenie projektu ustawy w drodze inicjatywy ludowej było raczej potrzebne dla zwiększenia jego wagi, a także, co wydaje się oczywiste, dla zwrócenia uwagi obywateli na działalność partii, szczególnie przed wyborami¹¹⁸.

W Polsce po niemal siedmioletnim okresie obowiązywania ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli wyraźnie widać, że Sejmowi nie grozi (jak się obawiano w trakcie debaty nad projektem ustawy o inicjatywie) „zalanie” ogromną ilością obywatelskich projektów. Można by rzec, że jest wręcz przeciwnie. Wnioskodawcami projektów są zazwyczaj różne grupy interesów, od nauczycieli i emerytów do pielęgniarek i bezrobotnych.

Dotychczas partie polityczne nie angażowały się zbyt w akcje promocyjne ludowych inicjatyw ustawodawczych. Dzięki temu istnieje szansa na to, by inicjatywa ludowa pozostała inicjatywą grupy obywateli, a nie partii politycznej,

¹¹³ Dane za <http://www.bmi.gv.at/innenressort/>, obliczenia własne. Stan prawny na dzień 1 marca 2007 r.

¹¹⁴ R. Deiser, N. Winkler, *Das politische Handeln...*, op. cit., s. 262.

¹¹⁵ Wyjątek stanowią trzy inicjatywy, o zmniejszeniu liczby uczniów w klasach (1989 r.), o motorach (1995 r.) i o uchwaleniu klauzuli o neutralności (1996 r.).

¹¹⁶ Zob. R. Grabowski, *Geneza i ewolucja ustroju politycznego Austrii*, w: Związkowa Ustawa Konstytucyjna Austrii, tłum. S. Sagan, Częstochowa 2002, s. 11–42.

¹¹⁷ Inicjatywa ta została zorganizowana przez FPÖ – Wolnościową Partię Austrii (Freiheitliche Partei Österreichs) i była popierana przez część ÖVP – Austriackiej Partii Ludowej (Österreichs Volks Partei).

¹¹⁸ W.C. Muller, *Party Competition...*, op. cit., s. 37–38.

jak to się dzieje np. we Włoszech. Będzie to miało korzystny wpływ na stosunek parlamentu do tego typu projektów ustaw.

Do chwili obecnej w Polsce złożono siedemnaście ludowych projektów ustaw¹¹⁹. Sześć projektów zostało uchwalonych w formie ustawy¹²⁰. Uchwalenie ośmiu jest nadal sprawą otwartą¹²¹. Jeden projekt został uchwalony przez Sejm w formie ustawy, lecz Senat złożył wniosek o jej odrzucenie¹²². Dwa projekty, po upływie dwóch kadencji Sejmu, już zgodnie z zasadą dyskontynuacji¹²³, zakończyły swój proces ustawodawczy¹²⁴.

Analizując instytucję ludowej inicjatywy ustawodawczej w Austrii i Polsce, można dojść do następujących wniosków. Nielogiczna wydaje się austriacka regulacja dotycząca statusu pełnomocnika inicjatywy ludowej. Może nim zostać osoba, która nie poparła wniosku w sprawie uchwalenia ludowego projektu ustawy. A przecież pełnomocnik ten ma za zadanie przekonać obywateli do podpisania takiego wniosku.

¹¹⁹ Dane za <http://www.sejm.gov.pl>, własne. Stan prawny na dzień 1 marca 2007 r.

¹²⁰ Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (Dz.U. Nr 97, poz. 1051), ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy – Karta nauczyciela (Dz.U. Nr 128, poz. 1404), ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o zmianie ustawy o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 143, poz. 1196), ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne, ustawy o zawodzie lekarza oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo farmaceutyczne, ustawę o wyrobach medycznych oraz ustawę o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych (Dz.U. Nr 92, poz. 882), ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych (Dz.U. Nr 120, poz. 1252) oraz ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy – Karta Nauczyciela (Dz.U. Nr 167, poz. 1397).

¹²¹ Obywatelski projekt ustawy – Kodeks kamy (druk sejmowy nr 775 IV kad. Sejmu i nr 430 V kad. Sejmu), Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o zawodach pielęgniarstwa i położnej (druk sejmowy nr 1576 IV kad. Sejmu i nr 197 V kad. Sejmu), Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (dmk sejmowy nr 2491 IV kad. Sejmu i nr 174, 174A V kad. Sejmu), Obywatelski projekt ustawy Fundusz Alimentacyjny (dmk sejmowy nr 3392 IV kad. Sejmu i nr 176 V kad. Sejmu), Obywatelski projekt ustawy o finansowaniu świadczeń opieki zdrowotnej (dmk sejmowy nr 3550 IV kad. Sejmu i nr 177 V kad. Sejmu), Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług (dmk sejmowy nr 3764 IV kad. Sejmu i nr 198 V kad. Sejmu), Obywatelski projekt ustawy o restrukturyzacji i prywatyzacji Zespołu Elektrociepłowni w Łodzi S.A. (dmk sejmowy nr 3854 IV kad. Sejmu i nr 199 V kad. Sejmu), Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (dmk sejmowy nr 691 V kad. Sejmu).

¹²² Obywatelski projekt ustawy w sprawie utworzenia Fundacji Edukacji Narodowej (dmk sejmowy nr 2397 III kad. Sejmu, druk senacki nr 77 IZ IV kad. Senatu) uchwalony przez Sejm jako ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o Powszechnym Funduszu Stypendialnym.

¹²³ Zob. Opinie J. Mordwiłki, W. Odrowąż-Sypniewskiego, A. Szmyta i M. Granata w sprawie dyskontynuacji prac nad obywatelskim projektem ustawy wniesionym w danej kadencji Sejmu, a nierozpatrzoną w następnej kadencji Sejmu, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 1, s. 104–110.

¹²⁴ Obywatelski projekt ustawy o zakazie promowania przemocy w środkach masowego przekazu (dmk sejmowy nr 2918 III kad. Sejmu i nr 4 IV kad. Sejmu), Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy 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 i ich rodzin (dmk sejmowy nr 2804 III kad. Sejmu i nr 30 IV kad. Sejmu).

Następną istotną sprawą jest dopuszczenie do realizacji ludowej inicjatywy ustawodawczej. Jest to ważne dlatego, że dzięki wcześniejszemu sprawdzeniu ludowego wniosku przez uprawniony do tego organ (ministra spraw wewnętrznych czy Marszałka Sejmu), organizatorzy mogą uniknąć w późniejszym terminie jego odrzucenia z powodu niezgodności z konstytucją i ustawami, błędów w projekcie ustawy czy innych błędów formalnych.

W Polsce termin na zebranie wymaganej liczby podpisów wynosi tylko 3 miesiące. Moim zdaniem, powinien być dłuższy i wynosić 6 miesięcy¹²⁵. Termin ten wydaje się odpowiedni do przygotowania i przeprowadzenia przez samych organizatorów całej akcji uzyskania wymaganego poparcia dla inicjatywy ludowej.

Zupełnie inne rozwiązanie przedstawił ustawodawca austriacki. Przygotowanie i przeprowadzenie całej akcji zbierania podpisów pod ludowym wnioskiem organizują uprawnione organy gminne, a nie inicjatorzy ludowej inicjatywy. W związku z tym termin na zebranie wymaganej liczby wynosi 8 dni. Do czasu wyznaczenia przez ministra spraw wewnętrznych daty akcji zbierania podpisów inicjatorzy ludowej inicjatywy mają czas na przeprowadzenie akcji promocyjnej. Jest to ciekawe rozwiązanie i moim zdaniem lepsze od pozostałych. Obywatelom zawsze łatwiej jest się zmobilizować i złożyć podpis w ściśle wyznaczonym i krótkim terminie. Jednakże takie rozwiązanie jest możliwe tylko w przypadku, gdy w akcji zbierania podpisów organizatorom inicjatywy pomagają organy państwowe, ponieważ wymaga to zaangażowania dużych środków finansowych i znacznej liczby osób oraz posiadania odpowiedniej liczby lokali, w których możliwe będzie złożenie podpisu. Sami organizatorzy inicjatywy nie są w stanie wszystkiego zorganizować i przeprowadzić w takim krótkim terminie i w ten sposób.

Ustawodawca polski nie przewidział obligatoryjnego uwierzytelnienia przez urzędnika państwowego (np. w urzędzie gminy) podpisów złożonych pod ludowym wnioskiem w sprawie uchwalenia ustawy. Sprawdzenia takiego dokonuje się tylko na wniosek Marszałka Sejmu w przypadku uzasadnionych wątpliwości. Weryfikacja taka jest ważna, między innymi dlatego, że daje pewność co do poprawności i liczby złożonych podpisów jeszcze przed przekazaniem wniosku na ręce Marszałka Sejmu. Zasadna wydaje się zmiana tego przepisu przez polskiego ustawodawcę. Uwierzytelnienie podpisów nie zostało zbagatelizowane w Austrii, gdzie dokonują tego urzędnicy gminy.

Ważną modyfikacją postępowania parlamentarnego dotyczącego ludowego projektu ustawy w Polsce jest zniesienie zasady dyskontynuacji działań parlamentarnych. Dzięki tego rodzaju preferencji wysiłek inicjatorów inicjatywy ludowej i wola wielkiej grupy obywateli nie zostanie zaprzepaszczone w sytuacji, gdy prace legislacyjne nad ludowym projektem ustawy nie zostaną zakończone

¹²⁵ Termin 6 miesięcy na zebranie wymaganej liczby podpisów przewidzieli ustawodawcy włoski i hiszpański. Szerzej P. Uziębło, S. Grabowska, *Demokracja bezpośrednia w Hiszpanii*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego, Seria Prawnicza, Prawo 1, Rzeszów 2003, s. 411 i n.; S. Grabowska, *Ludowa inicjatywa ustawodawcza w Austrii...*, op. cit., s. 54 i n., idem, *Instytucja ogólnoekrajowej inicjatywy ludowej w wybranych...*, op. cit., s. 82–138.

przed upływem kadencji lub rozwiązaniem parlamentu. Jednak w Austrii ludowy projekt podlega, tak jak inne projekty ustaw, zasadzie dyskontynuacji prac parlamentu i po ukonstytuowaniu się nowego parlamentu projekt musi być, niestety, składany ponownie.

Zarówno polski, jak i austriacki ustawodawca starał się zadbać również o to, by ludowy projekt ustawy nie mógł zostać celowo odłożony przez parlamentarzystów. Ma temu zapobiec: pierwszeństwo w rozpatrywaniu przed wszystkimi innymi sprawami (Austria) czy obowiązek przeprowadzenia pierwszego czytania ludowego projektu w Sejmie na posiedzeniu plenarnym w nieprzekraczalnym terminie 3 miesięcy od daty skutecznego wniesienia do Marszałka Sejmu ludowego projektu ustawy. W Austrii komisja parlamentarna, do której został skierowany ludowy projekt po jego skutecznym złożeniu, powinna rozpatrzyć taki projekt w terminie 1 miesiąca. Niestety ustawodawca nie przewidział tego, że po pierwszym czytaniu w Sejmie (Polska) i po rozpatrzeniu ludowego projektu przez wyznaczoną komisję parlamentarną (Austria) projekty będą „zalegać” w parlamencie i parlamentarzyści nie będą się kwapić do szybkiego zakończenia procesu legislacyjnego ludowego projektu ustawy.

Różnie uregulowano finansowanie inicjatywy ludowej w sprawie uchwalenia ustawy w analizowanych państwach. Na uwagę zasługują uregulowanie polskie. W Hiszpanii koszty poniesione przez inicjatorów inicjatywy ludowej są rekompensowane przez państwo w chwili, gdy wniosek ludowy został skutecznie złożony. W Polsce przepisy ustawy dopuszczają możliwość uzyskania funduszy na pokrycie wydatków związanych z przeprowadzeniem inicjatywy ludowej ze zbiorów publicznych. Ograniczono jednak grono podmiotów, które mogą dofinansować ludową inicjatywę. Polscy organizatorzy inicjatywy ludowej muszą udokumentować swoje wydatki, składając sprawozdanie finansowe ze swojej działalności.

Tym, co wyróżnia polską ustawę regulującą instytucję inicjatywy ludowej spośród ustawodawstwa państw europejskich, są przepisy karne¹²⁶. Jest to dobre rozwiązanie, ponieważ przepisy regulują właśnie sprawy związane z inicjatywą ludową. Dzięki temu nie ma już potrzeby „dopasowywania” przepisów innych ustaw do przepisów ustawy o wykonywaniu inicjatywy. Specyfika spraw związanych z inicjatywą ludową nie zawsze umożliwia taką interpretację innych przepisów, w której mieściłyby się sprawy związane z ludową inicjatywą ustawodawczą.

W analizowanych państwach można wyróżnić dwa modele uregulowań prawnych dotyczących instytucji inicjatywy ludowej w sprawie przedstawienia projektu ustawy w parlamencie. Z pierwszym modelem mamy do czynienia w Polsce. Ustawodawca całość spraw związanych z organizacją inicjatywy ludowej złożył na ręce jej organizatorów, począwszy od zawiązania komitetu inicjatywy, poprzez przeprowadzenie akcji zbierania podpisów, na finansowaniu kończąc.

¹²⁶ Art. 19–20 ustawy o wykonywaniu inicjatywy.

Organy państwowe w żaden sposób nie pomagają ludowym wnioskodawcom projektu ustawy¹²⁷.

Drugi model występuje w Austrii, gdzie państwo pomaga w organizacji inicjatywy ludowej. W Austrii gminy przeprowadzają całą akcję zbierania podpisów pod ludowym wnioskiem w sprawie złożenia projektu ustawy w parlamencie¹²⁸.

Słuszne wydaje się rozwiązanie, w którym państwo pomaga swoim obywatelom w korzystaniu z form demokracji bezpośredniej. Do wymienionych już form pomocy organizatorom inicjatywy ludowej można by, zarówno w Polsce, jak i w Austrii, dodać jeszcze pomoc np. w przygotowaniu oświadczenia o finansowych skutkach jej wykonania czy ustaleniu źródeł finansowania, w przypadku gdy projekt obciąża budżet państwa, lub w sporządzeniu oświadczenia w sprawie zgodności ludowego projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej. Obywatele nie dysponują takim zapleczem organizacyjnym, finansowym i prawnym jak organy państwowe. Dzięki takiemu wsparciu organizacja inicjatywy ludowej byłaby przeprowadzona sprawniej. Ludowe projekty ustaw miałyby szansę na lepsze przygotowanie i tym samym proces legislacyjny mógłby zostać przeprowadzony szybciej.

Obecnie instytucja inicjatywy ludowej nie jest często wykorzystywaną formą demokracji bezpośredniej. Powodów tego stanu rzeczy jest kilka. Brak zainteresowania obywateli lub niezrozumienie przez nich materii przedkładanych projektów, jak również nieufność w stosunku do organów władzy mogą być przyczyną rzadkiego korzystania z tej formy demokracji bezpośredniej. Za następny powód można uznać brak pomocy ze strony organów państwowych w trakcie przygotowywania ludowego projektu ustawy i podczas organizacji akcji promocyjnej czy akcji zbierania podpisów.

Inne podmioty posiadające prawo inicjatywy ustawodawczej, które podejmują działania po otrzymaniu sygnałów od obywateli odnośnie do potrzeby uchwalenia nowych lub zmiany już istniejących uregulowań prawnych, mogą mieć wpływ na niską liczbę ludowych inicjatyw ustawodawczych.

Kolejną przyczyną może być to, jak słusznie zauważa M. Jabłoński, że parlament nie ma obowiązku zakończenia postępowania legislacyjnego w sprawie uchwalenia ludowego projektu ustawy. Ludowi wnioskodawcy nie mają wpływu na końcową treść ustawy uchwalonej na ludowy wniosek oraz nie posiadają żadnych środków prawnych celem wpływania na pracę organów ustawodawczych¹²⁹.

Niestety, w dużej mierze ludowe projekty ustaw są odrzucane przez organy przedstawicielskie lub odwlekane jest zakończenie ich procesu legislacyjnego

¹²⁷ Ten model zastosował również ustawodawca włoski. Szerzej S. Grabowska, *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych...*, op. cit., s. 82–138.

¹²⁸ W Hiszpanii organy państwowe zwracają koszty związane z przeprowadzeniem inicjatywy, ale tylko wtedy, gdy organizatorzy skutecznie złożą projekt ustawy w parlamencie. Szerzej P. Uziębło, S. Grabowska, *Demokracja bezpośrednia w Hiszpanii...*, op. cit., s. 411 i n.

¹²⁹ M. Jabłoński pisze tylko o sytuacji ludowej inicjatywy ustawodawczej w Polsce. Jednakże problem ten dotyczy wszystkich omawianych państw. M. Jabłoński, *Obywatelskie prawo...*, op. cit., s. 664–665.

ze względu na polityczne skutki uchwalenia takiej ustawy. Projekty są odrzucające, w przypadku gdy parlamentarzyści w trakcie prac nad ludowym projektem ustawy doszukają się błędów na tyle istotnych, że wejście w życie takiej ustawy byłoby wręcz niemożliwe, np. niejasny sposób finansowania spraw wynikających z ustawy czy nieprecyzyjne słownictwo. Parlament, nie uchwalając ludowego projektu ustawy, musi brać pod uwagę skutki, jakie może wywołać takie odrzucenie. Paradoksalnie lepszym wyjściem dla parlamentu może okazać się przeciąganie procesu legislacyjnego. Dokonując zmian w projekcie ustawy, parlamentarzyści narażają się na krytykę, np. opozycji, że uchwalona ustawa znacząco odbiega od treści projektu złożonego dzięki inicjatywie ludowej.

Obywatele swoją władzę zwierzchnią realizują poprzez swych przedstawicieli oraz bezpośrednio dzięki różnym formom demokracji bezpośredniej. Jeżeli parlament będzie wykonywał swoje obowiązki w taki sposób, to może to doprowadzić do zwątpienia obywateli w demokrację jako formę władzy i skuteczność instytucji demokracji bezpośredniej oraz sens ich istnienia.

MODELS OF LEGAL REGULATIONS OF POPULAR LEGISLATIVE INITIATIVE

Popular legislative initiative is not a well-known and common institution in legal systems of European countries. The initiative is the right of a specified number of citizens to lodge a petition for enacting a certain law. This type of popular initiative is regulated only in a few countries where regulations vary from formalized to schematic and superficial. However, there is no doubt that popular legislative initiative is considered as a significant supplement of parliamentary democracy.

There are two main types of legal regulations concerning popular legislative initiative.

The first one can be found in the Polish legal system where the whole burden of organizing popular initiative (concerning e.g.: establishing the initiative committee, collecting required number of signatures, financing all the activities associated with the initiative) is put on the initiative's organizers, whereas public authorities do not assist.

The second type can be found in Austria where the State assists in organizing the popular initiative – municipality carry out all the activities associated with gathering signatures under the popular motion on submitting a draft of a bill to parliament.