Roczniki Administracji i Prawa nr XIX (zeszyt specjalny), s. ……..

Oryginalny artykuł naukowy

Original article

Data wpływu/Received: **25.09.2019**

Data recenzji/ Accepted: **16.11.2019**

Data publikacji/Published: **30.12.2019**

Źródła finansowania publikacji: **środki własne autorki**

Authors' Contribution:

(A) Study Design (projekt badania)

(B) Data Collection (zbieranie danych)

(C) Statistical Analysis (analiza statystyczna)

(D) Data Interpretation (interpretacja danych)

(E) Manuscript Preparation (redagowanie opracowania)

(F) **Literature Search (badania literaturowe)**

Anna Chmielarz-Grochal*
Nr ORCID: 0000-0003-4667-9410

Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako instytucja demokracji deliberatywnej i wyraz świadomości konstytucyjnej*

Koncepcja demokracji deliberatywnej a bezpośredni udział obywateli w procesie stanowienia ustaw

Współcześnie, wobec ujawniającego się w wielu państwach europejskich kryzysu demokracji, coraz więcej zwolenników zyskuje koncepcja demokracji deliberatywnej (deliberacyjnej, dyskursywnej), w której podstawowe znaczenie ma komunikacja. Uznawany za twórcę tej koncepcji niemiecki filozof Jürgen Habermas zwraca uwagę na kluczową rolę procesów komunikacji w procesie stanowienia prawa. Jego zdaniem w nowoczesnych społeczeństwach prawo może pełnić funkcję stabilizowania oczekiwań co do zachowań tylko wtedy, gdy zachowuje wewnętrzny związek ze społecznie integrującą mocą działań komunikacyjnych[1]. Proces deliberacji między obywatelami a władzą jest możliwy pod warunkiem zaangażowania obywateli w życie publiczne, co z kolei przekłada się na rozwój demokracji.

Koncepcja demokracji deliberatywnej opiera się na ideałach racjonalnego prawodawstwa, partycypacyjnej polityki oraz samorządności obywatelskiej[2]. Zakłada ona większy udział obywateli w procesie legislacyjnym m.in. przez organizację zinstytucjonalizowanych debat, które uzupełniałyby proces nieformalnego kształtowania się opinii[3]. To z kolei – przy założeniu osiągnięcia pożądanego konsensusu – mogłoby przekładać się na powstanie prawa społecznie akceptowalnego. Zatem z punktu widzenia koncepcji demokracji deliberacyjnej relacja rządy prawa – suwerenność narodu powinna opierać się na dyskusji, negocjacji prowadzących do kompromisu. Koresponduje to z leżącą

---

* Dr Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.
* Artykuł powstał w ramach projektu badawczego nr 2017/27/L/HS5/03245 pt. „Świadomość konstytucyjna jako remedium na kryzys dyskursu i deficyt demokracji w Unii Europejskiej", finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki na podstawie decyzji nr DEC-2017/27/L/HS5/03245.
[1] J. Habermas, *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2005, zwłaszcza s. 100.
[2] P.W. Juchacz, *Deliberacja – demokracja – partycypacja. Szkice z teorii demokracji ateńskiej i współczesnej*, Poznań 2006, zwłaszcza s. 28.
[3] J. Habermas, *Faktyczność*…, s. 184.

również u podstaw Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej koncepcją społeczeństwa obywatelskiego. Poza tym, demokracja deliberacyjna może być faktycznie realizowana przy założeniu, że obywatele są świadomi z jednej strony praw gwarantowanych im na poziomie konstytucyjnym i ustawowym, a z drugiej – potrzeby i zasadności zmian politycznych i społeczno-gospodarczych.

Polityka deliberatywna, oparta na wzajemnej wymianie racji, może przejawiać się w praktyce w ten sposób, że podmioty społeczeństwa obywatelskiego (jednostki lub grupy) identyfikują konkretne problemy społeczne, podejmują się ich opracowania, a po odpowiednim nagłośnieniu w sferze publicznej mogą wywrzeć wpływ na system polityczny. Istotną rolę w identyfikowaniu problemów społecznych odgrywa poziom świadomości podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, co wiąże się z sposobem postrzegania zachodzących współcześnie procesów społecznych i politycznych.

Bezpośredni udział obywateli w procesie stanowienia ustaw to forma demokracji partycypacyjnej (uczestniczącej)[4]. Partycypacja obywatelska w tworzeniu prawa jest immanentnym wyrazem – zawartych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2) oraz zasady suwerenności narodu (art. 4)[5]. Wykluczenie społeczeństwa z udziału w tej procedurze było zaprzeczeniem istoty państwa demokratycznego, co więcej, państwa, w którym władza zwierzchnia należy do narodu, czyli – jak wynika z preambuły do Konstytucji – do wszystkich obywateli Rzeczypospolitej Polskiej. Zasady te opierają się na idei demokracji, która zakłada zaangażowanie obywateli w sprawy publiczne (pośrednie i bezpośrednie). Jednocześnie w ustawie zasadniczej znajduje podstawy prawo obywateli i ich organizacji do udziału w procesie stanowienia prawa. Dotyczy to w szczególności prawa obywateli do występowania z inicjatywą ustawodawczą (art. 118 ust. 2), ale także prawa dostępu do informacji o działalności organów władzy publicznej (art. 61) czy prawa petycji (art. 63). Prawa te znajdują odzwierciedlenie w przepisach ustawowych, tj. ustawie z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli[6], ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji

[4] Zob. A. Rytel-Warzocha, P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli jako instrument bezpośredniej partycypacji społecznej*, [w:] *Obywatele decydują. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza, jako narzędzie kształtowania postaw obywatelskich*, red. A. Rytel-Warzocha, P. Uziębło, Łódź 2012; zob. także P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Warszawa 2006, s. 35, 52.

[5] Zob. E. Tkaczyk, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w świetle koncepcji suwerenności narodu. Wybrane zagadnienia*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne" 2017, nr 1, s. 105–124.

[6] Dz. U. Nr 62, poz. 688.

publicznej[7] oraz ustawie z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa[8]. W niektórych przypadkach ustawodawca nakłada na organy władzy publicznej obowiązek zasięgania opinii przedstawicieli określonych grup społecznych czy zawodowych o projektach aktów prawnych[9] bądź obowiązek przeprowadzania procedury uzgodnień[10].

Najbardziej podstawowymi i najbardziej powszechnymi formami udziału obywateli w tworzeniu ustaw są: obywatelska inicjatywa ustawodawcza, konsultacje społeczne (publiczne) i wysłuchanie publiczne w ramach działalności lobbingowej. W Polsce nie jest znana instytucja weta ludowego, nie ma również możliwości przyjęcia ustawy w referendum (jak np. we Francji). Referendum, jako niewątpliwie podstawowa forma demokracji bezpośredniej, służy innym celom, jak wypowiedzenie się w sprawie o szczególnym znaczeniu dla państwa (art. 125 ust. 1 Konstytucji), wyrażenie zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej przekazującej organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów państwowych w niektórych sprawach (art. 90 ust. 3 Konstytucji), zatwierdzeniu ustawy o zmianie Konstytucji uprzednio uchwalonej przez Sejm i Senat (art. 235 ust. 6 Konstytucji). Na szczeblu lokalnym od kilku lat funkcjonuje instytucja budżetu partycypacyjnego[11].

Inicjatywa ustawodawcza obywateli jako instytucja prawa konstytucyjnego

Spośród różnych przewidzianych prawem form uczestnictwa obywateli w stanowieniu prawa najbardziej realny wpływ na system prawny ma instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej[12]. Przy założeniu, że współczesna demokracja ze względu na rozmaitość i

---

[7] Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.

[8] Dz. U. z 2017 r. poz. 248.

[9] W szczególności ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 263) oraz ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 2029, ze zm.).

[10] Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2232, ze zm.).

[11] Zob. M. Rachwał, *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego*, Warszawa 2010, s. 57–58; M. Dworakowska, *Rola i znaczenie budżetu partycypacyjnego w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Oblicza społeczeństwa obywatelskiego – państwo, gospodarka, świat*, red. J. Osiński, J. Popławska, Warszawa 2014, s. 59–69; M. Kalisiak-Mędelska, *Budżet partycypacyjny – rzeczywisty czy pozorny instrument partycypacji społecznej. Przykład Łodzi*, [w:] *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, red. R.P. Krawczyk, A. Borowicz, Łódź 2016, s. 353–374; P. Glejt, P. Uziębło, *Kilka uwag o „nowych" instrumentach partycypacji mieszkańców na poziomie samorządowym*, [w:] *Dookoła Wojtek… Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, K. Wójtowicz, Wrocław 2018, s. 393–403.

[12] Szerzej zob. J. Kuciński, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako instytucja ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Studium prawno-politologiczne*, Warszawa 2018.

zakres funkcji współczesnego państwa ma charakter demokracji przedstawicielskiej, obywatelska inicjatywa ustawodawcza to – obok wyborów organów przedstawicielskich – ważny instrument oddziaływania społeczeństwa obywatelskiego na proces sprawowania władzy[13]. Korzystanie z prawa inicjatywy ustawodawczej wiąże się z koncepcją demokracji deliberatywnej. Mechanizm obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej opiera się bowiem na działaniu komunikacyjnym. Stwarza możliwość dialogu między władzą a społeczeństwem obywatelskim.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 118 ust. 2 gwarantuje prawo inicjatywy ustawodawczej grupie co najmniej 100 tys. obywateli mających prawo wybierania do Sejmu[14]. Przyznanie obywatelom tego prawa można postrzegać jako instrument realizacji wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i prawa (lojalności państwa wobec obywatela)[15]. Z tego punktu widzenia obywatelska inicjatywy ustawodawczej może być postrzegana jako jedna z najważniejszych instytucji prawa konstytucyjnego. Skoro konstytucja, ustanowiona jako prawa podstawowe państwa (preambuła), określa mechanizmy funkcjonowania państwa i sprawowania władzy, a jednocześnie jest gwarantem podstawowych wolności i praw obywatelskich, to możliwość uczestnictwa obywateli w tworzeniu prawa urealnia realizację koncepcji demokratycznego państwa prawnego.

W Polsce po raz pierwszy instytucję inicjatywy obywatelskiej (nazywanej też ludową) wprowadziła ustawa konstytucyjna z dnia 24 kwietnia 1994 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej[16], przyznając prawo wniesienia projektu konstytucji grupie co najmniej 500 000 obywateli[17]. Obowiązująca Konstytucja w art. 118 ust. 2 legitymuje grupę co najmniej 100 000 obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, mających prawo wybierania do Sejmu, do podjęcia inicjatywy ustawodawczej, odsyłając do ustawy uregulowanie trybu postępowania w tej sprawie[18]. Przez inicjatywę ustawodawczą obywateli należy rozumieć takie formy inicjatywy ludowej, która

---

[13] M. Zieliński, *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 485.

[14] Szerzej zob. P. Chybalski, komentarz do art. 118, [w:] *Konstytucja RP*, t. 2. *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

[15] M. Borski, B. Przywora, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w polskim porządku prawnym – próba oceny z perspektywy praktyki parlamentarnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2018, z. 2, s. 19–20.

[16] Dz.U. Nr 61, poz. 251.

[17] Szerzej zob. A. Szmyt, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 1998, t. III, s. 145 i n.

[18] Szerzej zob. P. Uziębło, *Ustawa z 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli*, „Przegląd Sejmowy" 2000, nr 4, s. 47–66.

przyznaje określonej liczbowo grupie obywateli prawo wnoszenia projektów ustaw do parlamentu, ale bez możliwości decydowania o ich wejściu w życie. Nie jest to więc typowa instytucja demokracji bezpośredniej, gdyż opiera się na współpracy organu przedstawicielskiego z obywatelami[19]. W aspekcie podmiotowym z kolei prawo inicjatywy ustawodawczej to prawo obywatelskie[20].

Zakres przedmiotowy prawa inicjatywy ustawodawczej obywateli

Zakres przedmiotowy prawa inicjatywy ustawodawczej obywateli jest wyznaczony przepisami konstytucyjnymi, które w zakresie pewnych spraw zastrzegają prawo inicjatywy ustawodawczej – na zasadzie *lex specialis* względem art. 118 ust. 1 i 2 Konstytucji – dla określonych podmiotów, wykluczając inicjatywę ustawodawczą obywateli. Jak wynika z art. 3 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, projekt ustawy wniesionej przez obywateli nie może dotyczyć spraw, dla których Konstytucja zastrzega wyłączną właściwość innych podmiotów, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza. Dotyczy to projektów: ustawy o zmianie Konstytucji (art. 235 ust. 1); ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego, ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo (art. 221). Konstytucja wydaje się też wykluczać obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie ustaw regulujących stosunki między Rzecząpospolitą Polską a innymi – niż Kościół katolicki – kościołami oraz związkami wyznaniowymi, o których mowa w art. 25 ust. 5, ze względu na szczególną rolę Rady Ministrów przy ich uchwalaniu[21].

Na tych podstawach można uznać, że art. 118 ust. 2 Konstytucji odnosi się wyłącznie do uchwalania ustaw zwanych zwykłymi[22], a regulujących wszystkie kwestie, które bezpośrednio czy pośrednio nie są wykluczone na mocy ustawy zasadniczej[23]. Z drugiej strony, z uwagi na propagowaną w doktrynie generalną regułę konstytucyjną „równouprawnienia podmiotów inicjatywy ustawodawczej”[24], wątpliwości budzi możliwość skorzystania przez obywateli z prawa inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie ustaw

[19] P. Uziębło, *Inicjatywa*…, *op. cit.*, s. 34.
[20] Por. M. Kruk, *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2, s. 12.
[21] Por. A. Szmyt, *Obywatelska*…, s. 151.
[22] Por. L. Garlicki, komentarz do art. 118, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. I, Warszawa 1999, s. 20.
[23] P. Uziębło, *Ustawa*…, *op. cit.*, s. 52.
[24] A. Szmyt, *Tryb stanowienia ustaw – szanse i zagrożenia*, [w:] *Zagadnienia prawa parlamentarnego*, red. M. Granat, Warszawa 2007, s. 116; L. Garlicki, komentarz do art. 118, [w:] *Konstytucja*…, s. 13.

wyrażających zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej (art. 89), w tym umowy przekazującej organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach (art. 90), a także ustaw wykonujących prawo organizacji międzynarodowej (Unii Europejskiej).

W przypadku ustaw akceptujących (wyrażających zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej stosownie do art. 89 i art. 90 Konstytucji) wykształciła się praktyka wyłączności rządowej inicjatywy ustawodawczej[25], choć pojawiają się głosy niewykluczające inicjatywy ustawodawczej innych legitymowanych w art. 118 Konstytucji podmiotów, zwłaszcza w przypadku zaniechania przez rząd wystąpienia z projektem takiej ustawy do Sejmu[26]. Jeśli nawet teoretycznie obywatele mogliby wystąpić z projektem ustawy akceptującej, to względy polityczne oraz konstytucyjne funkcje w tym przypadku Rady Ministrów czynią to założenie bezzasadnym[27].

Po pierwsze, istota i charakter ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umów międzynarodowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ust. 1 Konstytucji, przesądzają o tym, że postępowanie ustawodawcze z projektem takiej ustawy powinna wykazywać odrębności, nawet jeśli nie wynikają one *expressis verbis* z Konstytucji. Powierzenie inicjatywy ustawodawczej w tym przypadku Radzie Ministrów jest uzasadnione rolą ustrojową tego organu („prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej" – art. 146 ust. 1 Konstytucji) oraz zadaniami konstytucyjnymi polegającymi na sprawowaniu ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi (art. 146 ust. 4 pkt 9 Konstytucji) i zawieraniu umów międzynarodowych wymagających ratyfikacji (art. 146 ust. 4 pkt 10 Konstytucji)[28]. Z tego punktu widzenia inicjatywa ustawodawcza obywateli, podobnie jak innych podmiotów wymienionych w art. 118 Konstytucji, jest wykluczona[29].

Po drugie, procedura wyrażania zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej z art. 90 ust. 1 Konstytucji jest tym bardziej szczególna, że przedmiotem umowy jest przekazanie

---

[25] A. Szmyt, *Model postępowania ustawodawczego u progu VI kadencji Sejmu*, [w:] *Prawo parlamentarne. Seminarium dla nowo wybranych posłów VI kadencja* , Warszawa 2007, s. 33; por. W. Sokolewicz, *Ustawa ratyfikacyjna*, [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, red. M. Kruk, Warszawa 1997, s. 123; M. Kruk, *Prawo*…, s. 23; R. Mojak, *Konstytucyjne podstawy integracji Polski z Unią Europejską (zarys problematyki)*, [w:] *Konstytucyjny ustrój państwa. Księga jubileuszowa Profesora Wiesława Skrzydły*, red. T. Bojarski, E. Gdulewicz, J. Szreniawski, Lublin 2000, s. 179.

[26] M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji RP*, Kraków 2003, s. 113–114.

[27] M. Kruk, *Prawo*…, s. 21; A. Szmyt, *Tryb*…, s. 115–116.

[28] Por. M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie*…, s. 112; taż, *Umowa międzynarodowa w prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1997, s. 65–66.

[29] Tak również R. Mojak, *Konstytucyjne*…, s. 179.

organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów państwowych. W tym przypadku ustawodawca konstytucyjny od decyzji Sejmu uzależnia tryb wyrażenia zgody na ratyfikację – w drodze ustawy bądź w drodze referendum. Obywatele włączani są zatem w procedurę ratyfikacji i mają możliwość bezpośredniego wyrażenia zgody na ratyfikację umowy przez głosowanie. Oczywiście, wybór przez Sejm ustawowej formy wyrażenia zgody na ratyfikację nie dezaktualizuje pytania o dopuszczalność inicjatywy ustawodawczej obywateli. Wydaje się, że szczególny tryb uchwalania takiej ustawy, dla przyjęcia której wymagana jest wyższa większość głosów niż przy zmianie ustawy zasadniczej (por. art. 90 ust. 2 i art. 235 ust. 4 Konstytucji), pozwala – na zasadzie analogii do procedury zmiany Konstytucji – wykluczyć inicjatywę ustawodawczą obywateli. Wyjątkowość tej procedury wynikająca z jej konkretnego ukierunkowania również może być argumentem na rzecz wyłączenia obywateli z zakresu podmiotowego prawa inicjatywy ustawodawczej. Celem art. 90 Konstytucji jest uregulowanie trybu przekazania suwerennych kompetencji państwa i dlatego inicjowanie procedury wyrażenia ustawowej zgody na ratyfikację stosownej umowy należałoby powierzyć organowi, który prowadzi i odpowiada za politykę zagraniczną państwa, w tym zawiera umowy międzynarodowe wymagające ratyfikacji[30], albo pozostawić decyzję o związaniu się umową bezpośrednio Narodowi.

O ustawach wykonujących akt prawa stanowionego przez organizację międzynarodową Konstytucja stanowi wyłącznie w art. 55 ust. 2 (dotyczącym ekstradycji). Ustawa z dnia 28 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej[31] wyraźnie upoważnia Radę Ministrów do przedłożenia w Sejmie projektu ustawy wykonującej prawo UE (art. 18). Jednak regulamin Sejmu nie wyklucza – jak się wydaje – inicjatywy ustawodawczej innych uprawnionych podmiotów, zastrzegając, że w przypadku projektów innych niż rządowe, Marszałek Sejmu przed skierowaniem projektu do pierwszego czytania rozstrzyga, czy jest to projekt ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej (art. 95a ust. 3). Trudno jednak wyobrazić sobie nie tyle rozeznanie obywateli w prawodawstwie unijnym wymagającym wykonania przez państwa członkowskie, co realność skuteczności inicjatywy obywatelskiej przy uwzględnieniu terminów związanych z jej wykonaniem oraz terminów przewidzianych w prawie UE. Inicjatywa ustawodawcza Rady Ministrów, z uwagi an jej rolę

[30] Szerzej zob. opinie K. Działochy, P. Winczorka, R. Balickiego, B. Banaszaka, P. Sarneckiego, K. Skotnickiego w sprawie ratyfikacji Traktatu z Lizbony, „Przegląd Sejmowy" 2009, nr 2, s. 121–136, 140–153.
[31] Dz. U. Nr 213, poz. 1395.

w zakresie polityki wewnętrznej i zagranicznej oraz stosowne upoważnienie ustawowe, jest w tym przypadku najbardziej uzasadniona.

Poza ograniczeniami przedmiotowymi prawa inicjatywy ustawodawczej obywateli Konstytucja przesądza również, że projekty ustaw wniesione przez obywateli nie mogą być opatrzone klauzulą pilności, co dotyczy wyłącznie projektów ustaw wnoszonych przez Radę Ministrów (art. 123). Projekty obywatelskie podlegają natomiast swoistemu reżimowi procedury ustawodawczej, znajdującemu podstawy głównie w ustawie o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, ale także w uchwale z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej[32] oraz w uchwale z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu Rzeczypospolitej Polskiej[33].

Podstawowe reguły prawne wykonywania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej

Regulacja ustawowa wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez obywateli określa podstawowe reguły wykonania inicjatywy obywatelskiej na etapie przygotowania i zgłoszenia projektu ustawy, a tylko fragmentarycznie odnosi się do dalszych etapów postępowania ustawodawczego[34]. Nie ma zatem charakteru kompleksowego, choć – z drugiej strony – przebieg procedury ustawodawczej unormowany jest szczegółowo w regulaminach izb parlamentarnych. Niestety, regulaminy nie regulują wszystkich kwestii związanych z udziałem obywateli (właściwie ich reprezentantów) w postępowaniu legislacyjnym w Sejmie i Senacie.

Zgodnie z ustawą o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, inicjatywa ustawodawcza polega na złożeniu podpisów pod projektem ustawy. Jak wynika z art. 118 ust. 2 Konstytucji, pod projektem musi podpisać się 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu.

Za przygotowanie projektu, jego rozpowszechnianie i zbieranie podpisów odpowiada tzw. komitet inicjatywy ustawodawczej, który tworzy grupa co najmniej 15 obywateli polskich spełniających warunki określone w art. 5 ust. 2 ustawy (mają czynne prawo wyborcze do Sejmu i złożyli stosowne oświadczenie o przystąpieniu do komitetu). W imieniu komitetu działa pełnomocnik lub jego zastępca na podstawie pisemnego oświadczenia

[32] Tekst jedn. M. P. z 2012 r., poz. 32, ze zm.
[33] Tekst jedn. M. P. z 2018 r., poz. 846.
[34] Zob. E. Tkaczyk, *Realizacja prawa inicjatywy ustawodawczej w polskim prawie konstytucyjnym* , Warszawa 2015, rozdz. VIII; P. Uziębło, *Ustawa…*, *op. cit.*, s. 55–60; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2010, s. 237–238; K. Skotnicki, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, Warszawa 2012, s. 112–114.

pierwszych 15 osób, które komitet utworzyły. Komitet uzyskuje osobowość prawną z chwilą przyjęcia przez Marszałka Sejmu zawiadomienia o jego utworzeniu wraz z załączonym projektem ustawy oraz wykazem 1000 podpisów obywateli popierających projekt (art. 5 i 6 ustawy). Obywatele są informowani o powstaniu komitetu i miejscu udostępnienia projektu ustawy do publicznego wglądu w drodze ogłoszenia opublikowanego w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim (art. 7 ustawy).

Projekt ustawy z pozostałymi podpisami musi być wniesiony do Sejmu nie później niż 3 miesiące od postanowienia Marszałka Sejmu o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu lub postanowienia Sądu Najwyższego w sytuacji, gdy odmowa przyjęcia przez Marszałka Sejmu zawiadomienia z powodu braków formalnych została przez pełnomocnika komitetu zaskarżona (art. 10 ustawy). Zmiana treści projektu lub uzasadnienia w tym czasie skutkuje odmową jego przyjęcia (art. 11 ustawy). Z kolei ewentualne wątpliwości co do złożenia prawidłowo wymaganej liczny podpisów pod projektem ustawy rozstrzyga Państwowa Komisja Wyborcza na wniosek Marszałka Sejmu. Jeżeli liczba prawidłowo złożonych podpisów jest niższa niż wymagana, Marszałek Sejmu odmawia nadania projektowi dalszego biegu (art. 12 ustawy). Ustawa wymaga, by projekt odpowiadał warunkom w niej zawartym oraz w Konstytucji i w regulaminie Sejmu (art. 4 ust. 1).

Jednocześnie ustawodawca przesądza, że wniesienie projektu przez obywateli nie stanowi przeszkody do wniesienia w tej samej sprawie innego projektu, w tym przez grupę obywateli (art. 4 ust. 2). Inicjatywa ustawodawcza obywateli nie ma więc charakteru wyłącznego.

Ponadto, ustawa przesądza, że pierwsze czytanie projektu ustawy na posiedzeniu Sejmu przeprowadza się w terminie 3 miesięcy od daty wniesienia projektu do Marszałka Sejmu lub postanowienia Sądu Najwyższego stwierdzającego prawidłowo złożoną liczbę podpisów popierających projekt, gdy postanowienie Marszałka Sejmu o odmowie nadania biegu projektowi zostało zaskarżone przez pełnomocnika komitetu. Jeżeli kadencja Sejmu, w trakcie której wniesiono projekt ustawy ulegnie zakończeniu, pierwsze czytanie może odbyć się nie później niż w terminie 6 miesięcy od pierwszego posiedzenia Sejmu następnej kadencji (art. 13).

Proceduralne aspekty wykonywania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej

Regulacje procesu ustawodawczego wszczętego z inicjatywy obywatelskiej zawierają liczne nieścisłości czy nawet luki, a to wiąże się z problemami w praktyce[35]. Jeden z nich dotyczy zasady dyskontynuacji prac parlamentarnych nad projektem obywatelskim. Zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, projekt ustawy, względem którego postępowanie w Sejmie nie zostało zakończone w trakcie kadencji, jest rozpatrywany przez Sejm następnej kadencji bez potrzeby ponownego wniesienia projektu obywatelskiego. Przesądza o tym specyficzny charakter inicjatywy obywatelskiej, a względy proceduralne, a czasem i polityczne, nie powinny stanowić przeszkody w realizacji tej inicjatywy[36]. Literalnie przepis ten przesądza, że zasada dyskontynuacji znajduje zastosowanie tylko do momentu uchwalenia ustawy przez Sejm w trzecim czytaniu, gdyż po tym etapie nie można już mówić o projekcie i tym samym wykluczyć dyskontynuacji. Za lukę systemową należy uznać brak uregulowania procedury wnoszenia przez obywateli poprawek czy wycofania wniesionego projektu ustawy do końca drugiego czytania. W przypadku poprawek regulamin Sejmu w art. 36 ust. 1c wprost wyklucza możliwość wniesienia, do czasu rozpoczęcia pierwszego czytania, tzw. autopoprawki do obywatelskiego projektu ustawy. Z kolei art. 45 ust. 1 regulaminu Sejmu wprawdzie przyznaje wnioskodawcy prawo wnoszenia poprawek w czasie drugiego czytania, ale brak procedury czyni to prawo iluzorycznym. Podejmowanie w praktyce prób wniesienia poprawek za pośrednictwem grupy 15 posłów, którym to prawo przysługuje, nie jest słusznym rozwiązaniem. Obywatele mają bowiem prawo oczekiwać uregulowania ich sytuacji prawnej w tak istotnej kwestii jak udział w procesie ustawodawczym na równi z innymi podmiotami inicjatywy ustawodawczej. Dlatego pożądane są stosowne zmiany zarówno regulaminu Sejmu, jak i ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. Aktualnie można bowiem uznać, że luka tego rodzaju skutkuje uprzywilejowaniem – względem projektu obywatelskiego – projektów ustaw składanych przez pozostałe podmioty inicjatywy ustawodawczej.

Należy dodać, że obowiązujące przepisy regulaminowe *explicite* wykluczają możliwość zgłoszenia przez obywateli tzw. autopoprawki przed rozpoczęciem pierwszego czytania projektu ustawy wniesionej w trybie inicjatywy obywatelskiej (art. 36 ust. 1c regulaminu Sejmu). Z kolei brak stosownego uregulowania proceduralnego prowadzi do wniosku, że w obecnym stanie prawnym również wycofanie projektu obywatelskiego jest

[35] Szerzej zob. M. Borski, B. Przywora, *Obywatelska*…, s. 23 i n.
[36] Szerzej zob. P. Uziębło, *Ustawa*…, s. 53–54; J. Kuciński, *Obywatelska*…, s. 186–202.

niemożliwe[37]. Przepis art. 36 ust. 2 regulaminu Sejmu stanowi tylko ogólnie, że wnioskodawca do czasu zakończenia drugiego czytania może wycofać wniesiony przez siebie projekt. Ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli nie reguluje z kolei trybu wycofania projektu przez obywateli. Uznanie, że projekt może wycofać przedstawiciel reprezentujący komitet inicjatywy ustawodawczej, biorący udział w pracach parlamentarnych w trybie i zasadach przewidzianych w regulaminach izb, jest nie do zaakceptowania z uwagi na istotę reprezentacji, która nie oznacza przejęcia wszelkich praw podmiotu inicjatywy ustawodawczej. Nie wydaje się również, by do wycofania projektu uprawniony był komitet inicjatywy ustawodawczej, gdyż ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej sprowadza kompetencje komitetu do czynności związanych z przygotowaniem, rozpowszechnianiem, kampanią promocyjną oraz organizacją zbierania podpisów pod projektem. Dopuszczalność wycofania projektu wydaje się wykluczona ponadto z tego względu, że ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli w art. 9 ust. 3 wyraźnie stanowi, iż wycofanie poparcia udzielonego projektowi ustawy jest nieskuteczne, nie ograniczając tego zakazu czasowo.

Znaczenie świadomości konstytucyjnej obywateli w urzeczywistnianiu instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej

Od momentu wprowadzenia instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej zainteresowanie tym mechanizmem partycypacji społecznej w procesie tworzenia prawa wzrasta. W Sejmie III–VII kadencji skutecznie pod obrady izby wniesione zostały 53 projekty ustaw, z czego uchwalono 11 ustaw. Wiele projektów jest odrzucanych przez Sejm. W Sejmie VIII kadencji obywatele przedłożyli dotychczas 16 projektów ustaw, przy czym pięć z nich odrzucono, jeden projekt został wycofany, uchwalono jedną ustawę. Obecnie przedmiotem prac sejmowych jest 15 obywatelskich projektów ustaw, w tym 9 zgłoszonych w Sejmie VIII kadencji[38].

Dotychczasowa praktyka wydaje się potwierdzać, że obywatele mają świadomość przysługującego im konstytucyjnego prawa inicjatywy ustawodawczej, choć poziom ich aktywności w tym zakresie nie jest wysoki w porównaniu z realizacją prawa inicjatywy ustawodawczej przez inne uprawnione podmioty. Wynika to zapewne, podobnie jak w przypadku wyborów, z niskiego poziomu zaufania obywateli wobec instytucji publicznych

[37] P. Uziębło, *Inicjatywa*…, s. 201; *idem, Ustawa*…, s. 64–65.
[38] Zob. http://orka.sejm.gov.pl/proc8.nsf/0/0F0AF1FC671F7BC8C1257F180052F244?Open (dostęp: 15 czerwca 2019 r.).

oraz polityków (parlamentarzystów). Faktem jest, że z prawa tego skutecznie korzystają w głównej mierze dobrze zorganizowane – wokół określonych idei, celów i programów – podmioty (grupy społeczne), dysponujące odpowiednimi zasobami informacyjnymi i materialnymi. We współczesnym państwie demokratycznym jednostki działające samodzielnie nie mają możliwości wywierania realnego wpływu na działanie systemu politycznego.

Należy podkreślić, że inicjatywa ustawodawcza to szczególny instrument demokracji umożliwiający grupom obywateli realny wpływ na system prawa, a nawet szerzej – na system prawno-polityczny przez nagłośnienie danego problemu w sferze publicznej. Realizacja inicjatywy obywatelskiej stwarza bowiem faktyczną możliwość przeprowadzenia stosownej kampanii (przy zbieraniu podpisów), przekazywania obywatelom informacji o kwestii będącej przedmiotem projektu, wymiany poglądów oraz dyskusji, również za pośrednictwem mediów czy innych narzędzi komunikacji. Kampanie dotyczące obywatelskich inicjatyw ustawodawczych mogą przyczyniać się do zmian w świadomości społecznej i wpływać na zmianę norm, wartości i postaw społecznych. Korzystanie z inicjatywy ustawodawczej jest wyrazem niezależności politycznej osób zaangażowanych w taką inicjatywę, zwłaszcza gdy zakładamy, że są one reprezentantami społeczeństwa obywatelskiego. Dopiero na etapie prac parlamentarnych nad projektem wniesionym przez obywateli temat jest podejmowany przez czynnik polityczny. Niewątpliwie połączenie działań podejmowanych w ramach obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w sferze publicznej z pracami nad projektem w parlamencie stwarza możliwość faktycznego wpływu na system prawno-polityczny.

Niestety, w obecnym kształcie instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej ma ujawniające się w praktyce wady i ograniczenia, zarówno na etapie rejestracji komitetu inicjatywy ustawodawczej, jak i w późniejszych fazach realizacji tego obywatelskiego prawa. W szczególności, termin 3 miesięcy na zebranie wymaganych podpisów pod projektem ustawy jest za krótki, by zapewnić skuteczność obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej. Krytyce należy poddać także to, że obywatelskie projekty ustaw po upływie dwóch kadencji sejmowych podlegały zasadzie dyskontynuacji. Przepis art. 4 ust. 3 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli nie daje podstaw do takiej interpretacji, trudnej zresztą do pogodzenia z założeniami owej ustawy. W takich sytuacjach można mówić o zniweczeniu istoty inicjatywy obywatelskiej. Blokowanie projektów obywatelskich przez większość sejmową, z uwagi na brak prawnych możliwości interwencji przez obywateli, jest immanentnym wyrazem ignorowania przez polityków głosu obywateli. Poza tym, nie

wszystkie zgłaszane przez obywateli projekty są uchwalane przez parlament i to głównie z powodów politycznych. Bez wątpienia istnieje w Polsce potrzeba wzmocnienia skuteczności obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, aby faktycznie instytucja ta służyła zwiększeniu wpływu obywateli na proces ustawodawczy i system prawno-polityczny państwa.

Zadaniem współczesnego państwa demokratycznego jest zatem wzmacnianie świadomości obywateli w zakresie formalnych i materialnych aspektów realizacji konstytucyjnego prawa inicjatywy ustawodawczej. Niezbędne jest także podjęcie działań na rzecz podnoszenia poziomu zaufania obywateli względem instytucji publicznych oraz polityków. Można postulować, by w szkołach na zajęciach z wiedzy o państwie i społeczeństwie oraz na studiach w ramach kursu z prawa konstytucyjnego nauczyciele zwracali jeszcze większą uwagę na znaczenie tego instrumentu demokracji dla systemu prawno-politycznego państwa. Budowanie tożsamości narodowej w poczuciu istnienia dobra wspólnego i odpowiedzialności za państwo to niewątpliwie wyzwanie dla współczesnej edukacji.

Bibliografia

1. Borski M., Przywora B., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w polskim porządku prawnym – próba oceny z perspektywy praktyki parlamentarnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2018, z. 2.

2. Chybalski P., komentarz do art. 118, [w:] *Konstytucja RP*, t. 2. *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

3. Dworakowska M., *Rola i znaczenie budżetu partycypacyjnego w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Oblicza społeczeństwa obywatelskiego – państwo, gospodarka, świat*, red. J. Osiński, J. Popławska, Warszawa 2014.

4. E. Tkaczyk, *Realizacja prawa inicjatywy ustawodawczej w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2015, rozdz. VIII; P. Uziębło, *Ustawa…*, *op. cit.*, s. 55–60;

5. Garlicki L., komentarz do art. 118, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. I, Warszawa 1999.

6. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2010.

7. Glejt P., Uziębło P., *Kilka uwag o „nowych" instrumentach partycypacji mieszkańców na poziomie samorządowym*, [w:] *Dookoła Wojtek… Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, K. Wójtowicz, Wrocław 2018.

8. Habermas J., *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2005.

9. Juchacz P.W., *Deliberacja – demokracja – partycypacja. Szkice z teorii demokracji ateńskiej i współczesnej*, Poznań 2006.

10. Kalisiak-Mędelska M., *Budżet partycypacyjny – rzeczywisty czy pozorny instrument partycypacji społecznej. Przykład Łodzi*, [w:] *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, red. R.P. Krawczyk, A. Borowicz, Łódź 2016.

11. Kruk M., *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy" 1998, nr 2.

12. Kuciński J., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako instytucja ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Studium prawno-politologiczne*, Warszawa 2018.

13. Masternak-Kubiak M., *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji RP*, Kraków 2003.

14. Masternak-Kubiak M., *Umowa międzynarodowa w prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1997.

15. Mojak R., *Konstytucyjne podstawy integracji Polski z Unią Europejską (zarys problematyki)*, [w:] *Konstytucyjny ustrój państwa. Księga jubileuszowa Profesora Wiesława Skrzydły*, red. T. Bojarski, E. Gdulewicz, J. Szreniawski, Lublin 2000.

16. Rachwał M., *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego*, Warszawa 2010.

17. Rytel-Warzocha A., Uziębło P., *Inicjatywa ustawodawcza obywateli jako instrument bezpośredniej partycypacji społecznej*, [w:] *Obywatele decydują. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza, jako narzędzie kształtowania postaw obywatelskich*, red. A. Rytel-Warzocha, P. Uziębło, Łódź 2012.

18. Skotnicki K., [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, Warszawa 2012.

19. Sokolewicz W., *Ustawa ratyfikacyjna*, [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, red. M. Kruk, Warszawa 1997.

20. Szmyt A., *Model postępowania ustawodawczego u progu VI kadencji Sejmu*, [w:] *Prawo parlamentarne. Seminarium dla nowo wybranych posłów VI kadencja* , Warszawa 2007.

21. Szmyt A., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 1998, t. III.

22. Szmyt A., *Tryb stanowienia ustaw – szanse i zagrożenia*, [w:] *Zagadnienia prawa parlamentarnego*, red. M. Granat, Warszawa 2007.
23. Tkaczyk E., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w świetle koncepcji suwerenności narodu. Wybrane zagadnienia*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne" 2017, nr 1.
24. Uziębło P., *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Warszawa 2006.
25. Uziębło P., *Ustawa z 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli*, „Przegląd Sejmowy" 2000, nr 4.
26. Zieliński M., *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014.

Streszczenie: Artykuł ma charakter przyczynkarski w ramach badań nad znaczeniem świadomości konstytucyjnej w korzystaniu przez obywateli z różnych prawnych form udziału w sprawowaniu władzy, w tym w procesie stanowienia ustaw. Opiera się na założeniu, że przewidziana w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej to ważny instrument świadomego oddziaływania społeczeństwa obywatelskiego na proces sprawowania władzy w państwie demokratycznym. Instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej zakłada istnienie procesu deliberacji między obywatelami a władzą, co faktycznie jest możliwe wtedy, gdy społeczeństwo jest zaangażowane w życie publiczne. Demokracja deliberacyjna może być faktycznie realizowana, gdy obywatele są świadomi z jednej strony praw gwarantowanych im na poziomie konstytucyjnym i ustawowym, a z drugiej – potrzeby i zasadności zmian politycznych i społeczno-gospodarczych. Korzystanie z inicjatywy obywatelskiej stwarza faktyczną możliwość przeprowadzenia stosownej kampanii (przy zbieraniu podpisów), przekazywania obywatelom informacji o kwestii będącej przedmiotem projektu, wymiany poglądów oraz dyskusji, również za pośrednictwem mediów czy innych narzędzi komunikacji. W artykule zwraca się uwagę, że obowiązująca w Polsce regulacja prawna inicjatywy ustawodawczej wykazuje wady (w tym luki prawne), które w praktyce mogą zniweczyć istotę tej instytucji. Ponadto, ostatecznie o kształcie ustawy decyduje parlament (a więc czynnik polityczny). Z uwagi zaś na niski poziom zaufania wobec instytucji publicznych oraz polityków, aktywność obywateli w procesie stanowienia ustaw nie jest wysoka. Niemniej

jednak znaczenie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w urzeczywistnianiu konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawnego oraz suwerenności narodu jest nie do podważenia. Zadaniem współczesnego państwa demokratycznego jest zatem wzmacnianie świadomości obywateli w zakresie formalnych i materialnych aspektów realizacji konstytucyjnego prawa inicjatywy ustawodawczej. Nie wystarczy jednak posiadanie przez obywateli świadomości co do zagwarantowanej konstytucyjnie możliwości wpływu na proces rządzenia przez inicjowanie zmian w prawie, konieczna jest jeszcze – oparta na komunikacji – interakcja ze strony decydentów politycznych oparta na poszanowaniu woli społeczeństwa (grup społecznych).

Słowa kluczowe: obywatelska inicjatywa ustawodawcza, procedura ustawodawcza, demokracja deliberatywna, demokracja partycypacyjna, świadomość konstytucyjna, społeczeństwo obywatelskie

Citizens' legislative initiative as an institution of deliberative democracy and an expression of constitutional consciousness

Summary: The paper is a partial result of the research on importance and scale of constitutional consciousness, in the context of citizen's participation in power, particularly in law making process. It has been based on the assumption, that the institution of citizens' legislative initiative provided in the Constitution has become a significant tool of civic participation in power in a democratic state of law. Such institution, in turn, assumes a liaison, a deliberation between the citizens and the authorities which is truly available only if a society is interested in participating in public life. Deliberative democracy becomes real under twofold condition: the citizens are conscious of their constitutional rights and also aware of the changes needed at the political and economical level. The most valuable benefits from citizens' legislative initiative are: running an election campaign (getting signatures for a petition); passing the information about the project; exchanging views and opinions in a discussion (also through the media). The paper points out lacks and week-points of currently binding legislation that may limit the effectiveness of such institution. What is more: the final content of the legislation depends on the political factors – the parliament. Regarding the low

trust-level for public authorities and politicians, the citizens' participation in the law making process is hardly significant. Nevertheless, the general potential of citizens' legislative initiative to manifest the constitutional principles of rule of law and sovereignty in practice – is undeniable. Modern democratic state of law shall strengthen the citizens' consciousness and empower them to implement the constitutional right for citizens' legislative initiative. The paper leads to the conclusion, that the lone consciousness is not enough and it shall be followed by communication and interactions between citizens and political decisional bodies.

Keywords: citizens' legislative initiative, legislative procedure, deliberative democracy, participatory democracy, constitutional consciousness, civic society