



Warszawa, 25-03-2022 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.600.15.2015.CW

Pan

Poseł Arkadiusz Myrcha

**Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej**

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej

ePUAP

Szanowny Panie Przewodniczący,

problematyka regulacji zawartych w ustawie z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz. U. z 2018 r. poz. 2120) oraz praw zagwarantowanych obywatelom w art. 118 ust. 2 Konstytucji RP jest przedmiotem analizy Rzecznika Praw Obywatelskich. Partycypacja obywateli w procesie stanowienia prawa pełni niezwykle istotną rolę w demokratycznym państwie prawa. Projekty ustaw tworzone przez obywateli stanowią szczególnego rodzaju mechanizm demokratyczny, który zasługuje na ochronę i powinien podlegać stałemu udoskonalaniu i kontroli. Efektywność udziału obywateli uzależniona jest w znacznym stopniu od zniesienia barier mogących blokować ścieżkę legislacyjną projektów pochodzących bezpośrednio od obywateli.

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

Tel. centr. (+48 22) 55 17 700
Infolinia obywatelska 800 676 676
biurorzecznika@brpo.gov.pl
bip.brpo.gov.pl

Warto zauważyć, że praktyka zgłaszania obywatelskich projektów ustawodawczych w ramach obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej nie jest szczególnie intensywna. W VIII kadencji Sejmu RP w wykazie takich inicjatyw znalazło się 16 takich projektów, co stanowiło ledwie ponad 1 % wszystkich wniesionych projektów ustaw. Co istotne, żaden z tych projektów nie został uchwalony w trakcie VIII kadencji Sejmu. Jak pokazują m. in. badania CBOS nadal duży odsetek Polaków jest przekonany, że nie ma wpływu na sprawy kraju (58%)¹. Biorąc pod uwagę te statystyki, wskazujące na niewielkie poczucie zaangażowania obywateli w proces stanowienia prawa, zagadnienie wydaje się być istotne i wymaga monitorowania.

Bariery utrudniające obywatelom korzystanie z prawa inicjatywy ustawodawczej pojawiają się na każdym etapie - od rejestracji komitetu aż po etap prac parlamentarnych nad projektem. Wynikają one zarówno z treści samej ustawy, jak i z praktyki parlamentarnej. W maju 2016 r. Rzecznik wystąpił do Prezesa Rady Ministrów z postulatem wprowadzenia nowych rozwiązań prawnych, które umożliwią osobom popierającym obywatelski projekt ustawy składanie podpisów drogą elektroniczną. Nie ulega bowiem wątpliwości, iż każda forma ułatwiania obywatelom dostępu do kształtowania państwa powinna być brana pod uwagę. Ponowne wystąpienie w tej sprawie Rzecznik skierował w dniu 2 sierpnia 2021 roku².

Do Rzecznika Praw Obywatelskich nadal wpływają sygnały kierowane przez obywateli wskazujące na potrzebę zmiany istniejącej regulacji ustawowej. Jeden z istotnych postulatów dotyczy potrzeby zmiany przepisu art. 4 ust. 3 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, który nie przewiduje całkowitego wyłączenia zasady dyskontynuacji w stosunku do projektów obywatelskich. Przepis ten ogranicza stosowanie zasady dyskontynuacji jedynie do następnej kadencji Sejmu RP. Oznacza to, że projekty, które nie zostały rozpatrzone w trakcie kadencji, w której zostały złożone, lub w następnej, upadają, co miało miejsce

¹ M. Feliksiak (oprac.), *Poczucie wpływu na sprawy publiczne*, Komunikat z Badań CBOS Nr 27/2020, Warszawa 2020, s. 1.

² Wystąpienie RPO do Prezesa Rady Ministrów z dnia 2.08.2021 (VII.600.9.2015), <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/poparcie-dla-obywatelskich-inicjatyw-zmian-prawa-droga-elektroniczna-rpo-marcin-wiacek> [dostęp: 16.03.2022].

dotychczas w przypadku 15 projektów. Istotne ograniczenie stanowi także fakt, że przytoczony przepis znajduje zastosowanie jedynie do projektów ustaw. Jeżeli kadencja Sejmu RP kończy się w chwili, w której projekt obywatelski został uchwalony jako ustawa i znajduje się na późniejszym etapie postępowania ustawodawczego, ustawa ta podlega w pełni zasadzie dyskontynuacji (zob. M. Borski, „Inicjatywa ludowa instrumentem presji na prawodawcę?”, *Przegląd Prawa Publicznego* 2016, nr 7-8, s. 56 i n.).

Zdaniem Rzecznika zasada dyskontynuacji, która stanowi co prawda utrwalony zwyczaj konstytucyjny, nie znajduje jednakże uzasadnienia w przypadku inicjatyw obywatelskich, których legitymacja nie jest zależna od kadencyjnego mandatu, a także z uwagi na bezsprzeczną wartość konstytucyjnego prawa określonego w art. 118 ust. 2 Konstytucji RP. Rzecznik Praw Obywatelskich od wielu lat wyraża w związku z tym poparcie dla postulatu zlikwidowania zasady dyskontynuacji w stosunku do projektów ustaw wnoszonych z inicjatywy obywatelskiej. Zdaniem Rzecznika projekt ustawy wniesiony przez obywateli „stanowi jeden z przejawów demokracji bezpośredniej, albowiem chociaż o jej przyjęciu decyduje organ przedstawicielski, to inicjatywę i autorstwo przypisać można sporej liczebnie grupie obywateli. Wartość takiego projektu jest zatem szczególna. Wykonywanie inicjatywy ustawodawczej przez obywateli stanowi bowiem również niezwykle ważny instrument realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego”³.

W 2008 r. w wystąpieniu do Marszałka Sejmu Rzecznik wystąpił z propozycją wydłużenia okresu niestosowania zasady dyskontynuacji w nadzwyczajnych przypadkach skrócenia kadencji Sejmu RP. Rzecznik wskazał, że przepis uchylający zasadę dyskontynuacji wobec obywatelskich projektów ustaw ma prowadzić do „[...] istotnego wzmocnienia ochrony prawnej obywatelskiego projektu ustawy w toku procesu legislacyjnego”. Jeszcze dalej idącą propozycję legislacyjną przedłożył Senat Rzeczypospolitej Polskiej, który także w 2008 r. wystąpił z inicjatywą ustawodawczą w

³ Wystąpienie generalne Rzecznika Praw Obywatelskich do Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 27 lutego 2008 r. (Sygn. RPO-563413-I/07/KJ).

tej sprawie proponując, aby zasada dyskontynuacji w przypadku obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej została zniesiona całkowicie. Ów projekt spotkał się z pełną aprobatą ze strony Rzecznika Praw Obywatelskich. W uzasadnieniu projektu wskazano, że „obywatelska inicjatywa ustawodawcza jest nadzwyczajnym sposobem wszczynania procedury ustawodawczej, wykorzystywanym w szczególnych sytuacjach zwłaszcza w przypadku, gdy istnieje rozdźwięk pomiędzy oczekiwaniami społecznymi a działalnością Parlamentu”⁴.

Należy podkreślić, że w dniu 7 lipca 2015 r. do Sejmu RP VII kadencji został wniesiony poselski projekt ustawy zmieniającej ustawę z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (druk sejmowy nr 3879). Według zmian zawartych w tym projekcie, projekty ustaw wnoszone przez obywateli (komitety inicjatywy ustawodawczej obywateli) wobec, których nie zakończyło się postępowanie ustawodawcze, będą rozpatrywane po rozpoczęciu następnych kadencji (bez potrzeby ponownego wniesienia projektu). 8 września 2015 r. projekt ustawy został skierowany do I czytania w Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich oraz w Komisji Ustawodawczej Sejmu. Prace niestety nie zostały zakończone.

Warto zwrócić uwagę, że natura prawna zasady dyskontynuacji pozostaje niejasna. Nie zostało bowiem ostatecznie rozstrzygnięte czy stanowi ona zwyczaj konstytucyjny, czy też jest normą konstytucyjnego prawa zwyczajowego. Nie ulega jednakże wątpliwości, że wprowadzenie wyjątku od zasady dyskontynuacji w zakresie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej od początku bazowało na zamiarze istotnego wzmocnienia ochrony prawnej obywatelskiego projektu ustawy w toku procesu legislacyjnego. Projekt taki stanowi jeden z przejawów demokracji bezpośredniej, a co za tym idzie jako wartość jest szczególna. Bezsprzecznie, zniesienie zasady dyskontynuacji niesie za sobą ryzyko dezaktualizacji projektu, w sytuacji gdy będzie rozpatrywany po upływie długiego czasu, jednakże należy wskazać, iż wykonywanie inicjatywy ustawodawczej przez obywateli stanowi tak ważny instrument realizacji

⁴ Uchwała w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli z dnia 26 czerwca 2008 r.

zasady demokratycznego państwa prawnego, że powinno być objęte szczególną ochroną ze strony państwa.

Mając powyższe na uwadze, działając w oparciu o art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.), przedstawiam pod rozwagę Pana Przewodniczącego ponowne podjęcie dyskusji w tej sprawie, uwzględnienie wskazanych wyżej uwag i rozważenie dokonania koniecznych zmian w prawie.

Będę wdzięczny za poinformowanie mnie o zajęтым w tej sprawie stanowisku.

Z wyrazami szacunku

Marcin Wiącek
Rzecznik Praw Obywatelskich
/-podpisano elektronicznie/