

Łódź, dn. 10.03.2026

**Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
Kancelaria Prezydenta RP
ul. Wiejska 10, 00-902 Warszawa**

PETYCJA DO PREZYDENTA RP

Działając na podstawie art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, **wnosimy o skorzystanie przez Pana Prezydenta z prawa inicjatywy ustawodawczej i wniesienie do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej (dalej: OIU) opracowanego przez Instytut Spraw Obywatelskich.** Kluczowym elementem proponowanych zmian jest wprowadzenie bezpiecznej możliwości udzielania poparcia dla OIU drogą elektroniczną, z wykorzystaniem podpisu elektronicznego oraz środków identyfikacji elektronicznej stosowanych w usługach publicznych.

Uzasadnienie

1. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jest konstytucyjnym narzędziem udziału obywateli w stanowieniu prawa. Zgodnie z art. 118 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej inicjatywa ustawodawcza przysługuje grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Tryb wykonywania tego prawa określa ustawa.
2. Obecnie tryb wykonywania OIU określa ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. W praktyce oznacza to konieczność zebrania co najmniej 100 000 podpisów wyłącznie w formie papierowej oraz wniesienia projektu wraz z wykazem podpisów nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia wydania przez Marszałka Sejmu postanowienia o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej. Te wymogi generują wysokie koszty, presję czasu i rozbudowaną logistykę po stronie oddolnych komitetów obywatelskich, opartych w dużej mierze na pracy społecznej i działaniach rozproszonych w terenie. Przy wyłącznie papierowej procedurze oraz krótkim terminie 3 miesięcy rośnie też ryzyko błędów formalnych trudnych do całkowitego wyeliminowania nawet przy zachowaniu należytej staranności, co w praktyce skutkuje odrzucaniem części podpisów z przyczyn formalnych.
3. W wypowiedziach publicznych podkreślał Pan Prezydent: „Po pierwsze Polska! Po pierwsze Polacy!” oraz potrzebę wzmacniania sprawczości obywateli. Właśnie temu służy OIU z art. 118 ust. 2 Konstytucji – pod warunkiem, że procedura nie będzie oparta wyłącznie na papierze i barierach logistycznych.
4. W 2026 r. uchwalono ustawę zmieniającą Kodeks wyborczy (ustawa z dnia 23 stycznia 2026 r., druk sejmowy nr 556), przewidującą uruchomienie systemu teleinformatycznego umożliwiającego udzielanie poparcia w formie elektronicznej dla komitetów w wyborach ogólnokrajowych. Dotyczy to komitetów zgłaszających kandydatów w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz komitetów zgłaszających kandydatów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Są to w praktyce

podmioty polityczne wystawiające kandydatów do organów władzy publicznej i dysponujące strukturami oraz zapleczem organizacyjnym. Jednocześnie OIU pozostaje w trybie papierowym. Powstaje więc pogłębiona dysproporcja: państwo cyfryzuje zbieranie poparcia dla podmiotów aspirujących do sprawowania władzy, a obywatelom korzystającym z konstytucyjnego prawa inicjatywy ustawodawczej pozostawia wyłącznie papier.

5. Projekt ustawy opracowany przez Instytut Spraw Obywatelskich usuwa tę asymetrię i wprowadza rozwiązania, które upraszczają procedurę oraz zwiększają jej przejrzystość, w szczególności poprzez utworzenie Portalu Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych prowadzonego przez Marszałka Sejmu oraz możliwość udzielania poparcia w formie elektronicznej deklaracji poparcia po uwierzytelnieniu środkami identyfikacji elektronicznej stosowanymi w usługach publicznych, przy zachowaniu standardów bezpieczeństwa i ochrony danych. Projekt i jego uzasadnienie przewidują także rozwiązania wzmacniające rzetelne procedowanie projektów obywatelskich w Sejmie, tak aby OIU nie była w praktyce „zamrażana”, a obywatele mieli realną informację o przebiegu prac nad projektem.
6. Projekt był konsultowany w Rządowym Centrum Legislacji. W korespondencji z 10 czerwca 2021 r. Rządowe Centrum Legislacji poinformowało, że do projektu ustawy nie zgłasza uwag.
7. Projekt ustawy został przygotowany w ramach projektu „Obywatele decydują” realizowanego przez Instytut Spraw Obywatelskich wspólnie z Uniwersytetem Łódzkim oraz Uniwersytetem Gdańskim przy wsparciu finansowym Narodowego Centrum Badań i Rozwoju. Postulat zmiany przepisów dotyczących wykonywania OIU, w tym wprowadzenia bezpiecznej możliwości udzielania poparcia drogą elektroniczną, ma szerokie poparcie społeczne i obywatelskie. Inicjatywę poparło 42 liderów i liderki organizacji pozarządowych skupionych wokół Grupy roboczej ds. dialogu i partycypacji przy Komitecie do Spraw Pożytku Publicznego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Poparcia udzielił również Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”. Ponadto w ramach kampanii „Obywatele decydują” przekazano do Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ponad 223 000 podpisów obywateli złożonych pod petycją dotyczącą zmian w zasadach wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, co potwierdza trwałość i skalę społecznego oczekiwania na zmianę. Instytut Spraw Obywatelskich prowadzi kampanię na rzecz zmian w obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej od 2012 roku, co pokazuje, że obywatele od kilkunastu lat konsekwentnie domagają się tej zmiany.

Z wyrazami szacunku,

Rafał Górski,
Prezes Zarządu, Instytut Spraw Obywatelskich

Załączniki:

1. Projekt ustawy o obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej.
2. Uzasadnienie do projektu zmian.

Projekt 9 06 2021

U S T A W A

z dnia r.

o obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej¹⁾**Rozdział 1****Przepisy ogólne**

Art. 1. Ustawa reguluje tryb postępowania w sprawie wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, o której mowa w art. 118 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zwanej dalej „obywatelską inicjatywą ustawodawczą”.

Art. 2. Grupa co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej może wystąpić z obywatelską inicjatywą ustawodawczą przez udzielenie poparcia dla projektu ustawy.

Art. 3. Projekt ustawy nie może dotyczyć spraw, dla których Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zastrzega wyłączną właściwość innym podmiotów, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza.

2. Wniesienie projektu ustawy nie stanowi przeszkody do wniesienia innego projektu, w tym także przez grupę obywateli, w tej samej sprawie.

Art. 4. 1. Marszałek Sejmu prowadzi w systemie teleinformatycznym Portal Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych, zwany dalej „Portalem”, służący do:

- 1) udostępniania informacji o komitetach obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej oraz projektach stanowiących przedmiot obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej;
- 2) udostępniania formularzy wykazu osób popierających projekt ustawy za pomocą własnoręcznego podpisu;
- 3) udzielania poparcia dla obywatelskiego projektu ustawy za pomocą elektronicznej deklaracji poparcia;
- 4) przekazywania informacji o liczbie osób, które udzieliły poparcia dla obywatelskiego projektu ustawy;

¹⁾ Niniejszą ustawą:

- 1) zmienia się ustawę z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji oraz ustawę z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej;
- 2) uchyla się ustawę z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli.

- 5) udostępniania sprawozdań finansowych o źródłach pozyskanych funduszy na cele komitetu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej;
 - 6) upowszechniania informacji o sposobie udzielania poparcia dla obywatelskich projektów ustaw;
 - 7) udostępniania materiałów edukacyjnych o instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej.
2. Obsługę Portalu zapewnia Kancelaria Sejmu.

Rozdział 2

Komitet obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej

Art. 5. 1. Czynności związane z obywatelską inicjatywą ustawodawczą wykonuje komitet obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, zwany dalej „komitetem”, który:

- 1) przygotowuje projekt ustawy;
- 2) zbiera poparcie dla projektu ustawy;
- 3) udziela informacji o projekcie ustawy oraz prowadzi jego kampanię promocyjną;
- 4) uczestniczy w procesie ustawodawczym;
- 5) wykonuje inne czynności związane z obywatelską inicjatywą ustawodawczą.

2. Komitet tworzy co najmniej 15 obywateli, mających prawo wybierania do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, którzy złożyli oświadczenie o utworzeniu komitetu.

3. Oświadczenie o utworzeniu komitetu zawiera:

- 1) nazwę i siedzibę komitetu;
- 2) imię (imiona) i nazwisko, adres zamieszkania oraz numer ewidencyjny PESEL osób tworzących komitet;
- 3) wskazanie, spośród osób tworzących komitet, pełnomocnika komitetu i jednego lub dwóch zastępców pełnomocnika;
- 4) imię (imiona) i nazwisko oraz adres zamieszkania pełnomocnika finansowego komitetu, jeżeli komitet ma pozyskiwać i wydatkować środki finansowe.

4. Nazwa komitetu składa się z wyrazów: „Komitet obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej na rzecz projektu ustawy” oraz tytułu projektu ustawy stanowiącej przedmiot inicjatywy ustawodawczej.

5. Pełnomocnik organizuje pracę komitetu, w tym zwołuje jego zebrania, reprezentuje komitet na zewnątrz i składa oświadczenia woli w imieniu komitetu.

6. Zastępca pełnomocnika wykonuje obowiązki powierzone przez pełnomocnika.

7. W przypadku nieobecności pełnomocnika jego obowiązki wykonuje zastępca pełnomocnika, a w przypadku powołania przez komitet dwóch zastępców, jeżeli komitet nie ustalił inaczej – zastępca starszy wiekiem.

8. W przypadku śmierci, rezygnacji albo odwołania pełnomocnika jego obowiązki, do czasu powołania nowego pełnomocnika, wykonuje zastępca pełnomocnika, a w przypadku powołania przez komitet dwóch zastępców, jeżeli komitet nie ustalił inaczej – zastępca starszy wiekiem.

Art. 6. 1. Komitet nabywa osobowość prawną z dniem wydania postanowienia o rejestracji komitetu albo z dniem wydania postanowienia Sądu Najwyższego uwzględniającego skargę komitetu na odmowę rejestracji.

2. Komitet podejmuje uchwały na zebraniach komitetu w głosowaniach jawnych, bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy członków komitetu. Zebrania mogą być organizowane z wykorzystaniem środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość.

3. Poza zebraniami uchwały komitetu mogą być podejmowane bezwzględną większością głosów wszystkich członków komitetu, przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość lub w trybie obiegowym. Uchwała podjęta w tym trybie jest ważna, jeżeli wszyscy członkowie komitetu zostali powiadomieni o treści projektu uchwały i terminie oddania głosu.

Art. 7. 1. W okresie od dnia złożenia oświadczenia o utworzeniu komitetu do dnia złożenia wniosku o rejestrację komitet podejmuje czynności związane z przygotowaniem projektu ustawy oraz jego uzasadnienia, a także zbiera na wykazie sporządzonym według wzoru określonego w przepisach wydanych na podstawie art. 13 ust. 4 pkt 1, co najmniej 1000 własnoręcznych podpisów obywateli popierających projekt. Podpisy, o których mowa w zdaniu pierwszym, stanowią część wymaganej liczby 100 000 obywateli popierających projekt.

2. W okresie, o którym mowa w ust. 1, pełnomocnik komitetu może w trybie określonym w ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (Dz. U. z 2019 r. poz. 294 oraz z 2020 r. poz. 875 i 1086) wystąpić do starosty właściwego ze względu na miejsce siedziby komitetu o udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej w zakresie opracowania pod względem legislacyjno-prawnym projektu ustawy i jego uzasadnienia.

Art. 8. 1. Komitet podlega rejestracji przez Marszałka Sejmu na wniosek złożony przez pełnomocnika komitetu.

2. Do wniosku o rejestrację załącza się oświadczenie o utworzeniu komitetu, projekt ustawy wraz z uzasadnieniem oraz wykaz własnoręcznych podpisów 1000 obywateli popierających projekt.

3. Marszałek Sejmu wydaje postanowienie w sprawie rejestracji komitetu, które niezwłocznie doręcza się pełnomocnikowi komitetu. Od dnia złożenia wniosku o rejestrację projekt ustawy i jego uzasadnienie nie mogą ulec zmianie.

4. W przypadku stwierdzenia, że wniosek nie spełnia wymogów określonych w ust. 2 Marszałek Sejmu, nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku, wzywa pełnomocnika komitetu do usunięcia braków w terminie 14 dni. Nieusunięcie braków powoduje odmowę rejestracji komitetu.

5. W przypadku stwierdzenia niezgodności projektu ustawy z wymogami zawartymi w Konstytucji, niniejszej ustawie lub Regulaminie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałek Sejmu w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku o rejestrację komitetu:

- 1) wydaje postanowienie o odmowie rejestracji komitetu albo
- 2) wzywa pełnomocnika do usunięcia niezgodności w terminie 30 dni od dnia otrzymania wezwania, z zastrzeżeniem, że ich nieusunięcie powoduje odmowę rejestracji komitetu.

6. Podstawą postanowienia o odmowie rejestracji komitetu nie może być niedostateczne przedstawienie skutków finansowych wykonania ustawy lub innych informacji wymaganych w przepisach regulujących zakres treści uzasadnienia, jeżeli wymaga to danych, które nie są powszechnie dostępne.

Art. 9. 1. Postanowienie Marszałka Sejmu o odmowie rejestracji wraz z uzasadnieniem doręcza się pełnomocnikowi komitetu. Postanowienie może być przez pełnomocnika komitetu zaskarżone do Sądu Najwyższego w terminie 14 dni od dnia doręczenia.

2. Sąd Najwyższy rozpatruje skargę w terminie 30 dni, w składzie 7 sędziów, w postępowaniu nieprocesowym. Od postanowienia Sądu Najwyższego nie przysługuje środek prawny. Sąd Najwyższy niezwłocznie zawiadamia o treści postanowienia Marszałka Sejmu oraz pełnomocnika komitetu.

Art. 10. 1. Niezwłocznie po wydaniu postanowienia o rejestracji komitetu albo po otrzymaniu postanowienia Sądu Najwyższego uwzględniającego skargę komitetu na odmowę rejestracji komitetu Kancelaria Sejmu udostępnia w Portalu:

- 1) informacje o Komitecie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej obejmujące: nazwę i siedzibę komitetu, imię (imiona) i nazwisko pełnomocnika komitetu oraz jego zastępcy albo zastępców;
- 2) projekt ustawy wraz z uzasadnieniem, złożony wraz z wnioskiem o rejestrację komitetu;
- 3) wzór wykazu poparcia udzielanego własnoręcznym podpisem;
- 4) formularz elektronicznej deklaracji poparcia dla projektu ustawy;
- 5) informację o terminie zbierania poparcia dla projektu ustawy i prowadzenia kampanii promocyjnej projektu ustawy.

2. Kancelaria Sejmu przekazuje komitetowi dane umożliwiające umieszczanie w Portalu informacji dotyczących liczby osób, które udzieliły poparcia dla projektu ustawy przez złożenie własnoręcznego podpisu na wykazie osób popierających projekt.

Rozdział 3

Zbieranie poparcia dla projektu ustawy

Art. 11. 1. Komitet zbiera poparcie dla projektu ustawy i prowadzi kampanię promocyjną przez okres nie dłuższy niż 6 miesięcy od dnia zamieszczenia projektu ustawy w Portalu.

2. W przypadku czasowej przeszkody, istotnie ograniczającej lub uniemożliwiającej zbieranie poparcia i prowadzenie kampanii promocyjnej, komitet może wystąpić z wnioskiem do Marszałka Sejmu o zawieszenie zbierania poparcia i prowadzenia kampanii promocyjnej na czas oznaczony nie dłuższy niż 6 miesięcy. Od dnia złożenia wniosku do dnia jego rozstrzygnięcia, zgodnie z ust. 3 lub 5, bieg okresu, o którym mowa w ust. 1, ulega zawieszeniu, a w Portalu zaprzestaje się udostępniania formularza elektronicznej deklaracji poparcia oraz przyjmowania elektronicznych deklaracji poparcia.

3. Marszałek Sejmu rozstrzyga w przedmiocie wniosku, o którym mowa w ust. 2, w drodze postanowienia.

4. Na postanowienie Marszałka Sejmu o odmowie zawieszenia zbierania poparcia i prowadzenia kampanii promocyjnej komitetowi przysługuje skarga do Sądu Najwyższego. Przepisy art. 9 stosuje się odpowiednio.

5. W przypadku wydania przez Sąd Najwyższy postanowienia uwzględniającego skargę na postanowienie Marszałka Sejmu, o którym mowa w ust. 4, okres zawieszenia zbierania poparcia i prowadzenia kampanii promocyjnej liczy się od dnia otrzymania przez Komitet

postanowienia Sądu Najwyższego. W przypadku nieuwzględnienia skargi na postanowienie Marszałka Sejmu, o którym mowa w ust. 4, nie stosuje się przepisu ust. 2 zdanie drugie w zakresie zawieszenia biegu okresu, o którym mowa w ust. 1.

Art. 12. 1. Poparcie dla projektu ustawy może zostać udzielone przez złożenie:

- 1) własnoręcznego podpisu na wykazie osób popierających projekt;
- 2) elektronicznej deklaracji poparcia dla projektu ustawy, uwierzytelnionej za pomocą:
 - a) kwalifikowanego podpisu elektronicznego,
 - b) podpisu zaufanego,
 - c) podpisu osobistego,
 - d) innego środka identyfikacji elektronicznej, wydanego w systemie identyfikacji elektronicznej przyłączonym do węzła krajowego identyfikacji elektronicznej, o którym mowa w art. 21a ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1173 i 2320).
2. Poparcie dla projektu ustawy może zostać udzielone tylko raz.
3. Wycofanie poparcia udzielonego projektowi ustawy jest nieskuteczne.

Art. 13. 1. Udzielenie poparcia przez złożenie własnoręcznego podpisu następuje na wykazie osób popierających projekt, obok imienia (imion) i nazwiska osoby składającej podpis oraz numeru ewidencyjnego PESEL. Na każdej stronie wykazu znajduje się nazwa komitetu z tytułem projektu ustawy, któremu obywatel udziela poparcia.

2. W miejscu zbierania własnoręcznych podpisów wykląda się do wglądu projekt ustawy, dla którego jest udzielane poparcie.

3. Udzielenie poparcia za pomocą elektronicznej deklaracji poparcia projektu ustawy następuje przez wypełnienie formularza udostępnionego w Portalu, uwierzytelnienie deklaracji oraz jej złożenie za pomocą Portalu. Udzielający poparcia podaje w formularzu swoje imię (imiona), nazwisko oraz numer ewidencyjny PESEL. Formularz zawiera nazwę komitetu z tytułem projektu ustawy, któremu obywatel udziela poparcia.

4. Prezes Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej, określa, w drodze rozporządzenia:

- 1) wzór wykazu osób popierających projekt, o którym mowa w ust. 1;
- 2) treść i sposób udostępniania w Portalu formularza elektronicznej deklaracji poparcia dla projektu ustawy, o którym mowa w ust. 3;

- 3) środki identyfikacji elektronicznej, o których mowa w art. 12 ust. 1 pkt 2 lit. d, służące do uwierzytelniania elektronicznej deklaracji poparcia dla projektu ustawy - uwzględniając jednolitość informacji zawartych w wykazie i formularzu, a także możliwość jednoznacznej identyfikacji osoby popierającej projekt ustawy.

Art. 14. 1. Zbieranie własnoręcznych podpisów na wykazie osób popierających projekt może prowadzić komitet i – na zasadach określonych przez komitet – każdy obywatel.

2. Podpisy na wykazie osób popierających projekt są zbierane w miejscu, czasie i w sposób wykluczający ich wymuszenie, w tym przez przemoc, groźbę bezprawną lub podstęp.

Art. 15. 1. Informację o liczbie osób, które złożyły elektroniczną deklarację poparcia dla projektu ustawy, udostępnia się w Portalu na bieżąco.

2. Komitet może udostępnić w Portalu informację o łącznej liczbie osób, które poparły projekt ustawy, określając dzień, w którym tę liczbę ustalono na podstawie danych z Portalu oraz liczby osób, które udzieliły poparcia dla projektu ustawy przez złożenie własnoręcznego podpisu na wykazie osób popierających projekt.

3. Komitet może zgłosić Marszałkowi Sejmu wcześniejsze zakończenie zbierania poparcia, wskazując dzień, w którym zaprzestaje się zbierania poparcia dla projektu ustawy. Z tym dniem Kancelaria Sejmu zaprzestaje udostępniania formularza elektronicznej deklaracji poparcia oraz przyjmowania elektronicznych deklaracji poparcia.

Art. 16. 1. Nie później niż w 14 dniu od dnia, w którym upłynął termin zbierania poparcia dla projektu ustawy, albo nie później niż w 14 dniu od dnia zaprzestania zbierania poparcia, o którym mowa w art. 15 ust. 3, komitet:

- 1) przekazuje Marszałkowi Sejmu wykaz osób popierających projekt, o którym mowa w art. 12 ust. 1 pkt 1 albo
- 2) informuje Marszałka Sejmu o braku poparcia dla projektu ustawy udzielonego przez złożenie własnoręcznych podpisów, albo
- 3) informuje, że łącznie z elektronicznymi deklaracjami poparcia projekt ustawy nie uzyskał poparcia 100 000 obywateli.

2. Jeżeli liczba obywateli popierających projekt własnoręcznym podpisem i elektroniczną deklaracją poparcia wynosi łącznie co najmniej 100 000, Kancelaria Sejmu weryfikuje prawidłowość udzielonego poparcia w terminie 14 dni od dnia przekazania Marszałkowi Sejmu wykazu osób popierających projekt, albo informacji o braku własnoręcznych podpisów na tym wykazie.

3. W ramach weryfikacji prawidłowości udzielonego poparcia Kancelaria Sejmu sprawdza kompletność i poprawność danych i podpisów zawartych w wykazie osób popierających projekt oraz w elektronicznych deklaracjach poparcia dla projektu ustawy. 4. Przedstawiciele komitetu mają prawo uczestniczenia w czynnościach weryfikacji prawidłowości udzielonego poparcia projektowi ustawy.

5. Kancelaria Sejmu może odstąpić od dalszej weryfikacji prawidłowości udzielonego poparcia po stwierdzeniu, że pozytywnie zweryfikowano prawidłowość poparcia udzielonego przez co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu.

6. W przypadku wątpliwości co do prawidłowości udzielonego poparcia Marszałek Sejmu, nie później niż w terminie, o którym mowa w ust. 2, zwraca się do Państwowej Komisji Wyborczej o stwierdzenie, czy projekt uzyskał poparcie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Państwowa Komisja Wyborcza dokonuje czynności sprawdzających w terminie 21 dni. W postępowaniu przed Państwową Komisją Wyborczą jako obserwator mogą uczestniczyć przedstawiciele komitetu.

Art. 17. 1. Jeżeli po przeprowadzeniu weryfikacji prawidłowości udzielonego poparcia liczba obywateli popierających projekt jest mniejsza niż 100 000, Marszałek Sejmu wydaje postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu sprawie. Postanowienie to podlega uzasadnieniu z urzędu.

2. Marszałek Sejmu niezwłocznie doręcza komitetowi postanowienie, o którym mowa w ust. 1, wraz z uzasadnieniem.

3. Postanowienie, o którym mowa w ust. 1, może być zaskarżone przez komitet do Sądu Najwyższego. Przepisy art. 9 stosuje się odpowiednio.

Art. 18. Jeżeli po przeprowadzeniu weryfikacji prawidłowości udzielonego poparcia liczba obywateli popierających projekt jest równa bądź większa niż 100 000, Marszałek Sejmu stwierdza, postanowieniem, prawidłowość poparcia projektu ustawy przez wymaganą liczbę obywateli.

Rozdział 4

Kampania promocyjna

Art. 19. 1. Kampania promocyjna służy informowaniu o treści projektu ustawy oraz wyjaśnianiu przez komitet celu projektu i potrzeby dokonania zmian w prawie, a także zachęcaniu do udzielenia poparcia dla projektu ustawy.

2. Kampanię promocyjną może prowadzić komitet i – na zasadach określonych przez komitet – każdy obywatel.

3. Nie stanowi kampanii promocyjnej nieodpłatne udostępnianie za pomocą środków komunikacji elektronicznej informacji o Komitecie i treści projektu ustawy, dokonywane bez zgody komitetu.

Art. 20. 1. Zabrania się prowadzenia kampanii:

- 1) na terenie urzędów administracji rządowej i administracji samorządu terytorialnego oraz sądów;
- 2) na terenie zakładów pracy w sposób i w formach zakłócających ich normalne funkcjonowanie;
- 3) na terenie jednostek wojskowych i innych jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej oraz oddziałów obrony cywilnej, a także skoszarowanych jednostek podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych.

2. Zabronione jest prowadzenie kampanii promocyjnej na terenie szkół wobec uczniów.

3. Za kampanię promocyjną nie uznaje się prowadzonych przez szkołę zajęć z zakresu edukacji obywatelskiej, polegającej na upowszechnianiu wśród uczniów wiedzy o możliwościach udziału obywateli w procesie stanowienia prawa.

Art. 21. 1. Zabrania się zbierania lub udzielania poparcia dla projektu ustawy w zamian za korzyść majątkową lub osobistą.

2. Zabrania się organizowania, w ramach prowadzonej kampanii promocyjnej, loterii fantowych, innego rodzaju gier losowych oraz konkursów, w których wygranymi są nagrody pieniężne lub przedmioty o wartości wyższej niż wartość przedmiotów zwyczajowo używanych w celach reklamowych lub promocyjnych.

3. Zabrania się, w ramach prowadzonej kampanii promocyjnej, nieodpłatnego rozdawania przedmiotów o wartości wyższej niż wartość przedmiotów zwyczajowo używanych w celach reklamowych lub promocyjnych.

4. Zabrania się podawania lub dostarczania, w ramach prowadzonej kampanii promocyjnej, napojów alkoholowych, nieodpłatnie lub po cenach sprzedaży netto możliwych do uzyskania, nie wyższych od ceny nabycia lub kosztów wytworzenia.

Art. 22. 1. Materiałem promocyjnym jest każdy pochodzący od komitetu upubliczniony i utrwalony przekaz informacji mający związek z kampanią promocyjną.

2. Materiały promocyjne powinny zawierać wyraźne oznaczenie komitetu, od którego pochodzą.

3. Materiały promocyjne podlegają ochronie prawnej.

Art. 23. 1. Na ścianach budynków, przystankach komunikacji publicznej, tablicach i słupach ogłoszeniowych, ogrodzeniach, latarniach, urządzeniach energetycznych, telekomunikacyjnych i innych można umieszczać, w ramach kampanii promocyjnej, plakaty i hasła wyłącznie po uzyskaniu zgody właściciela lub zarządcy nieruchomości, obiektu albo urządzenia.

2. Przy ustawianiu własnych urządzeń ogłoszeniowych w celu prowadzenia kampanii promocyjnej należy stosować obowiązujące przepisy porządkowe. Przepisy art. 22 stosuje się odpowiednio.

3. Plakaty i hasła związane z kampanią promocyjną należy umieszczać w taki sposób, aby można je było usunąć bez powodowania szkód.

4. Policja lub straż gminna jest obowiązana usuwać na koszt komitetu plakaty i hasła, których sposób umieszczenia może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo bezpieczeństwu mienia bądź bezpieczeństwu w ruchu drogowym.

5. Plakaty i hasła oraz urządzenia ogłoszeniowe ustawione w celu prowadzenia kampanii promocyjnej pełnomocnik komitetu usuwa w terminie 30 dni po dniu zakończenia zbierania poparcia dla projektu ustawy.

6. Obowiązek, o którym mowa w ust. 5, nie dotyczy sytuacji, w której plakaty i hasła oraz urządzenia ogłoszeniowe ustawione w celu prowadzenia kampanii promocyjnej znajdują się na nieruchomościach, obiektach lub urządzeniach niebędących własnością Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych, jednostek samorządu terytorialnego, ich związków lub stowarzyszeń, komunalnych osób prawnych oraz spółek, w których większość akcji lub udziałów ma Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub ich związki, oraz fundacji utworzonych przez organy władzy publicznej, a pozostawienie plakatów i haseł oraz urządzeń ogłoszeniowych po upływie terminu, o którym mowa w ust. 5, nastąpi za zgodą właściciela.

7. Wójt postanawia o usunięciu plakatów i haseł oraz urządzeń ogłoszeniowych nieusuniętych przez obowiązane do tego pełnomocnika w terminie, o którym mowa w ust.

5. Koszty usunięcia ponosi obowiązany.

Art. 24. Informacje, komunikaty, apele i hasła ogłaszane w ramach kampanii promocyjnej w prasie drukowanej na koszt komitetu zawierają wskazanie, przez kogo są opłacane i od kogo pochodzą. Odpowiedzialnym za umieszczenie tego wskazania jest redaktor w rozumieniu ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 1914).

Rozdział 5

Finansowanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej

Art. 25. 1. Komitet może pozyskiwać i wydatkować środki na cele związane z obywatelską inicjatywą ustawodawczą.

2. Środki finansowe komitetu mogą być gromadzone wyłącznie na rachunku bankowym.

3. W przypadku pozyskiwania i wydatkowania środków finansowych komitet:

- 1) prowadzi rachunkowość na zasadach określonych w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217) dla jednostek nieprowadzących działalności gospodarczej;
- 2) powołuje pełnomocnika finansowego, o którym mowa w art. 5 ust. 3 pkt 4, odpowiedzialnego za prawidłową gospodarkę finansową komitetu, spełniającego wymogi do prowadzenia ksiąg rachunkowych.

Art. 26. 1. Pełnomocnikiem finansowym może być także osoba niebędąca członkiem komitetu. Pełnomocnikiem finansowym nie może być pełnomocnik komitetu i jego zastępca.

2. Bez zgody pełnomocnika finansowego nie można zaciągać żadnych zobowiązań finansowych w imieniu i na rzecz komitetu.

Art. 27. 1. Pełnomocnik finansowy ponosi odpowiedzialność za zobowiązania majątkowe komitetu.

2. W przypadku, gdy z majątku pełnomocnika finansowego nie można pokryć roszczeń wobec komitetu, odpowiedzialność za zobowiązania majątkowe komitetu ponoszą solidarnie osoby tworzące komitet.

3. Odpowiedzialność za zobowiązania majątkowe, o której mowa w ust. 1 i 2, obejmuje także zobowiązania związane z rozliczeniem korzyści majątkowych przyjętych przez komitet z naruszeniem przepisów ustawy.

Art. 28. Dochody komitetu mogą stanowić:

- 1) wpłaty własne członków komitetu;

- 2) darowizny;
- 3) środki finansowe ze zbiorów publicznych.

2. Suma wpłat od jednej osoby na rzecz komitetu nie może przekraczać trzykrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw za rok poprzedzający utworzenie komitetu, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

Art. 29. Komitet może organizować zbiórki publiczne środków finansowych na cele związane z obywatelską inicjatywą ustawodawczą, na zasadach i w trybie określonym w ustawie z dnia 14 marca 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1672), z tym że:

- 1) organizatorem zbiórki jest komitet;
- 2) organizowanie zbiórki nie wymaga pozwolenia;
- 3) wpłaty w ramach zbiórki mogą być dokonywane wyłącznie przelewem lub kartą płatniczą na rachunek bankowy komitetu, w tym za pośrednictwem systemu teleinformatycznego;
- 4) sprawozdanie ze zbiórki załączane jest do sprawozdania finansowego, o którym mowa w art. 31 ust. 2.

Art. 30. 1. Komitetowi nie mogą być przekazywane środki finansowe na cele, o których mowa w art. 25 ust. 1, pochodzące:

- 1) z budżetu państwa;
- 2) od państwowych jednostek organizacyjnych;
- 3) z budżetu jednostek samorządu terytorialnego, związków komunalnych i innych komunalnych osób prawnych;
- 4) od przedsiębiorców państwowych, a także przedsiębiorców z udziałem Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, związków komunalnych oraz innych komunalnych osób prawnych.

2. Zakaz, o którym mowa w ust. 1, dotyczy również środków finansowych pochodzących od:

- 1) osób fizycznych niemających miejsca zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z wyłączeniem obywateli polskich zamieszkałych za granicą;
- 2) cudzoziemców mających miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3) osób prawnych niemających siedziby na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;

- 4) innych podmiotów niemających siedziby na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, posiadających zdolność zaciągania zobowiązań i nabywania praw we własnym imieniu;
 - 5) obcych przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych, misji specjalnych i organizacji międzynarodowych oraz innych obcych przedstawicielstw korzystających z immunitetów i przywilejów dyplomatycznych i konsularnych na mocy umów, ustaw lub powszechnie ustalonych zwyczajów międzynarodowych.
3. Przepisy ust. 1 i 2 stosuje się odpowiednio do wartości niepieniężnych.

Art. 31. 1. Finansowanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej przez obywateli jest jawne.

2. Pełnomocnik komitetu składa ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych oraz Marszałkowi Sejmu sprawozdanie finansowe o źródłach pozyskanych funduszy na cele komitetu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w terminie 3 miesięcy od dnia rozwiązania komitetu.

3. Sprawozdanie finansowe, o którym mowa w ust. 2, Kancelaria Sejmu udostępnia w Portalu.

4. Pełnomocnik finansowy przechowuje dokumenty związane z finansowaniem wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez okres 12 miesięcy od dnia przekazania Marszałkowi Sejmu sprawozdania, o którym mowa w ust. 2.

5. Pełnomocnik finansowy komitetu, w przypadku uzyskania nadwyżki pozyskanych funduszy na cele obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej nad poniesionymi wydatkami, jest obowiązany przekazać tę nadwyżkę organizacji pożytku publicznego. Informację o przekazaniu nadwyżki zamieszcza się w sprawozdaniu finansowym, o którym mowa w ust. 2.

6. Minister właściwy do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy zakres informacji zawartych w sprawozdaniu finansowym, o którym mowa w ust. 2, oraz jego wzór, mając na uwadze wyodrębnienie danych o poszczególnych rodzajach dochodów i wydatków.

Rozdział 6

Rozwiązanie komitetu

Art. 32. 1. Komitet ulega rozwiązaniu po upływie 3 miesięcy od dnia:

- 1) bezskutecznego upływu terminu na zebranie poparcia 100 000 obywateli;

- 2) wydania przez Marszałka Sejmu postanowienia, o którym mowa w art. 17 ust. 1, albo wydania przez Sąd Najwyższy postanowienia nieuwzględniającego skargi na to postanowienie;
- 3) odrzucenia projektu ustawy przez Sejm;
- 4) podpisania ustawy przez Prezydenta Rzeczypospolitej;
- 5) zakończenia postępowania ustawodawczego w inny sposób.

2. W przypadku rozwiązania komitetu przed wniesieniem projektu ustawy do Marszałka Sejmu lub rozwiązania komitetu z przyczyn określonych ust. 1 pkt 1 pełnomocnik komitetu, w terminie 14 dni od dnia rozwiązania komitetu, przekazuje Kancelarii Sejmu wykaz osób popierających projekt, zawierający własnoręczne podpisy tych osób, w celu jego zniszczenia.

Rozdział 7

Przepisy karne

Art. 33. 1. Kto, w związku ze zbieraniem poparcia dla obywatelskiego projektu ustawy, prowadzi kampanię promocyjną:

- 1) na terenie urzędów administracji rządowej lub administracji samorządu terytorialnego bądź sądów,
- 2) na terenie zakładów pracy w sposób i w formach zakłócających ich normalne funkcjonowanie,
- 3) na terenie jednostek wojskowych lub innych jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub oddziałów obrony cywilnej bądź skoszarowanych jednostek podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych
– podlega karze grzywny.

2. Tej samej karze podlega, kto prowadzi kampanię promocyjną na terenie szkół wobec uczniów.

Art. 34. 1. Kto, w związku z kampanią promocyjną:

- 1) umieszcza plakaty i hasła na ścianach budynków, przystankach komunikacji publicznej, tablicach i słupach ogłoszeniowych, ogrodzeniach, latarniach, urządzeniach energetycznych, telekomunikacyjnych i innych bez zgody właściciela lub zarządcy nieruchomości, obiektu albo urządzenia,
- 2) przy ustawianiu własnych urządzeń ogłoszeniowych w celu prowadzenia kampanii promocyjnej narusza obowiązujące przepisy porządkowe,

3) umieszcza plakaty i hasła w taki sposób, że nie można ich usunąć bez powodowania szkód
– podlega karze grzywny.

2. Tej samej karze podlega:

- 1) pełnomocnik komitetu, który w terminie 30 dni po zakończeniu kampanii promocyjnej nie usunie plakatów i haseł oraz urządzeń ogłoszeniowych ustawionych w celu prowadzenia kampanii, z zastrzeżeniem art. 23 ust. 6;
- 2) osoba będąca redaktorem w rozumieniu ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe, która dopuszcza do niewykonania obowiązku umieszczenia w informacjach, komunikatach, apelach i hasłach, ogłaszanych w ramach kampanii promocyjnej w prasie drukowanej na koszt komitetu wskazania, przez kogo są opłacane i od kogo pochodzą.

Art. 35. Kto, w związku z kampanią promocyjną, nie umieszcza w materiałach promocyjnych wyraźnego oznaczenia komitetu, od którego pochodzą
– podlega karze grzywny.

Art. 36. 1. Kto, w związku z obywatelską inicjatywą ustawodawczą, zbiera poparcie dla projektu ustawy, stosując przemoc, groźbę bezprawną lub podstęp
– podlega grzywnie od 1 000 do 10 000 złotych.

2. Tej samej karze podlega, kto zbiera poparcie na terenie jednostek wojskowych lub innych jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej albo oddziałów obrony cywilnej lub skoszarowanych jednostek podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych.

3. Kto udziela lub przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą w zamian za zbieranie lub udzielanie poparcia dla projektu ustawy
– podlega grzywnie od 10 000 do 50 000 zł.

Art. 37. Kto, w związku z obywatelską inicjatywą ustawodawczą, prowadząc kampanię promocyjną organizuje loterie fantowe lub innego rodzaju gry losowe albo konkursy, w których wygranymi są nagrody pieniężne lub przedmioty o wartości wyższej niż wartość przedmiotów zwyczajowo używanych w celach reklamowych lub promocyjnych
– podlega grzywnie od 5 000 do 50 000 złotych.

Art. 38. Kto, w związku z obywatelską inicjatywą ustawodawczą, podaje lub dostarcza, w ramach prowadzonej kampanii promocyjnej, napoje alkoholowe nieodpłatnie lub po cenach

sprzedaży netto możliwych do uzyskania, nie wyższych od cen nabycia lub kosztów wytworzenia

– podlega grzywnie od 5 000 do 50 000 złotych.

Art. 39. Pełnomocnik finansowy, który w związku z obywatelską inicjatywą ustawodawczą nie dopełnia obowiązku gromadzenia środków finansowych na rachunku bankowym

– podlega karze grzywny.

Art. 40. Kto przemocą, groźbą bezprawną lub podstępem przeszkadza w wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli albo przez nadużycie stosunku zależności wywiera wpływ na jej wykonywanie

– podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

Art. 41. Pełnomocnik finansowy, który:

- 1) nie dopełnia obowiązku przekazania ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych lub Marszałkowi Sejmu sprawozdania finansowego, o którym mowa w art. 31 ust. 2, albo podaje w nim nieprawdziwe dane,
- 2) nie dopełnia obowiązku przechowywania dokumentów związanych z finansowaniem wykonywania inicjatywy ustawodawczej, o którym mowa w art. 31 ust. 4,
- 3) nie przekazuje organizacji pożytku publicznego nadwyżki środków finansowych, o której mowa w art. 31 ust. 5

– podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3.

Art. 42. Do postępowania w sprawach, o których mowa w art. 33–35 i art. 39 stosuje się przepisy o postępowaniu w sprawach o wykroczenia.

Rozdział 8

Zmiany w przepisach, przepisy przejściowe i końcowe

Art. 43. W ustawie z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2020 r. poz. 805) po art. 23a do dodaje się art. 23b w brzmieniu:

„Art. 23b. 1. Jednostki publicznej radiofonii i telewizji stwarzają komitetowi obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, który zebrał co najmniej 50 000 elektronicznych deklaracji poparcia, możliwość nieodpłatnego informowania o prowadzonym przez ten komitet zbieraniu poparcia dla projektu ustawy przez:

- 1) udostępnienie czasu przeznaczonego na rozpowszechnianie nieodpłatnie audycji promocyjnych oraz debat poświęconych obywatelskiemu projektowi ustawy w każdym z programów ogólnokrajowych i programów regionalnych;
- 2) przygotowanie i emisję audycji promocyjnych oraz debat poświęconych obywatelskiemu projektowi ustawy, uwzględniając typ i rodzaj nośnika zapisu audycji promocyjnych.

2. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji określi, w drodze rozporządzenia, tryb postępowania związanego z nieodpłatnym informowaniem o prowadzonym przez komitet obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej zbieraniu poparcia dla projektu ustawy, a także sposób przygotowania i emisji audycji oraz czas przeznaczony na ich rozpowszechnianie, uwzględniając zakres regulacji stanowiących przedmiot projektu i rzetelne przekazywanie informacji, typ i rodzaj nośnika zapisu audycji promocyjnych, a także dostępność audycji dla obywateli.”.

Art. 44. W ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2232 oraz z 2021 r. poz. 159) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 3 w ust. 1:

- a) w pkt 4 kropkę zastępuje się przecinkiem i dodaje wyraz „lub”,
- b) po pkt 4 dodaje się pkt 5 w brzmieniu:

„5) opracowanie pod względem legislacyjno-prawnym projektu ustawy i jego uzasadnienia, mającego być przedmiotem inicjatywy ustawodawczej wykonywanej przez obywateli na podstawie ustawy z dnia o obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej (Dz. U. ... poz. ...).”;

2) po rozdziale 3 dodaje się rozdział 3a w brzmieniu:

„Rozdział 3a

Nieodpłatna pomoc prawna udzielana obywatelom, którzy utworzyli obywatelski komitet inicjatywy ustawodawczej

„Art. 15a. 1. Nieodpłatna pomoc prawna udzielana jest także obywatelom, którzy utworzyli komitet obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej na podstawie ustawy z dnia o obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej (Dz. U. ... poz. ...) poprzez sfinansowanie umowy o opracowanie pod względem legislacyjno-prawnym projektu

ustawy i jego uzasadnienia, mającego być przedmiotem inicjatywy ustawodawczej zgłoszonej przez ten komitet.

2. Umowa o opracowanie pod względem legislacyjno-prawnym projektu ustawy i jego uzasadnienia zawierana jest przez powiat ze wskazanym przez pełnomocnika komitetu adwokatem, radcą prawnym, profesorem lub doktorem habilitowanym nauk prawnych bądź osobą posiadającą co najmniej 3-letnie doświadczenie w wykonywaniu czynności bezpośrednio związanych z tworzeniem projektów ustaw lub rozporządzeń.

3. Wysokość wynagrodzenia z tytułu wykonania umowy nie może przekroczyć sześciokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw za rok poprzedni, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Wypłata wynagrodzenia następuje na podstawie protokołu odbioru przedmiotu umowy podpisanego przez pełnomocnika komitetu.

4. Do nieodpłatnej pomocy prawnej, o której mowa w ust. 1–3, nie stosuje się przepisów rozdziału 2, z tym że zawarcie i finansowanie umowy przez powiat jest zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej.”.

Art. 45. Do komitetów inicjatywy ustawodawczej utworzonych przed dniem wejścia w życie ustawy oraz projektów wniesionych do Marszałka Sejmu przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe.

Art. 46. Traci moc ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz. U. z 2018 r. poz. 2120).

Art. 47. Ustawa wchodzi w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE**1. Potrzeba i cel wydania ustawy**

Jedną z podstawowych zasad demokratycznego państwa jest zasada zwierzchnictwa Narodu, wyrażona w art. 4 ust. 1 Konstytucji RP. W praktyce współczesnych demokracji jako modelowe rozwiązanie przyjmuje się to, w którym naród sprawuje władzę za pośrednictwem swoich przedstawicieli wybieranych bezpośrednio w wyborach powszechnych. Jednak, obok takiej formy sprawowania władzy, w konstytucjach niemal wszystkich państw europejskich, wyróżnia się także elementy demokracji bezpośredniej lub semibezpośredniej. Demokracja bezpośrednia (partycypacyjna) opiera się na założeniu, że obywatele powinni mieć zagwarantowaną możliwość osobistego udziału w życiu publicznym i procesach stanowienia prawa. Obie formy sprawowania władzy przez Naród – pośrednia i bezpośrednia – zostały wymienione w art. 4 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r. Jedną z form demokracji bezpośredniej lub semibezpośredniej jest obywatelska inicjatywa ustawodawcza (dalej zwana także „OIU”). W prawie polskim, zgodnie z art. 118 ust. 2 Konstytucji, inicjatywa ustawodawcza przysługuje grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu.

Obecnie szczegółowy tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz. U. z 2018 r. poz. 2120). Ponad dwudziestoletni okres obowiązywania tej ustawy to wystarczająca perspektywa do weryfikacji prawidłowości jej funkcjonowania i oceny, czy spełnia ona rolę wynikającą z przepisów konstytucyjnych. Przede wszystkim, należy to oceniać na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, stworzenia takich wymogów formalnoprawnych dla procedury związanej z OIU, aby stanowiła ona realny i możliwie prosty mechanizm partycypacji obywatelskiej. Po drugie, zagwarantowania na etapie rozpatrywania projektów ustaw zgłoszonych w ramach obywatelskiej inicjatywy sprawnego i rzetelnego procesu ustawodawczego, gwarantującego podjęcie przez parlament obiektywnych decyzji, co do propozycji prawodawczych przedstawionych przez obywateli. Innymi słowy, przepisy ustawowe powinny być tak skonstruowane, aby w możliwie najpełniej realizować uprawnienia obywateli zagwarantowane w art. 118 ust. 2 Konstytucji, opierając się na założeniu, że sposób korzystania przez wyborców z konstytucyjnego prawa do wykonania inicjatywy ustawodawczej powinien być ułatwiony, a wymagania formalne ograniczone do minimum.

Instytucje demokracji bezpośredniej powinny być sprawnym narzędziem, dzięki któremu obywatele mogą efektywnie uczestniczyć w życiu publicznym i wpływać na swoje prawa.

Rozwijanie form aktywności obywatelskiej jest także ważne w kontekście kryzysu demokracji przedstawicielskiej wyrażającego się w szczególności w niskiej frekwencji wyborczej. Rozwój form, w których obywatele aktywnie i efektywnie uczestniczą w procesie stanowienia prawa wpłynie korzystnie na wzrost zaufania do innych form uczestnictwa w sprawowaniu władzy przez obywateli.

Dotychczasowe doświadczenia związane ze stosowaniem ustawy z 1999 r. pozwalają stwierdzić, że w tym kontekście wystąpiły problemy, które wymagają istotnych korekt. Wynikają one z doświadczeń komitetów inicjatywy ustawodawczej, z orzecznictwa Sądu Najwyższego, a także są pochodną rozwoju nowoczesnych technologii informatycznych. Kwestia zmiany obowiązującej ustawy była już przedmiotem zainteresowania podmiotów posiadających inicjatywę ustawodawczą. Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli ([VI kadencja Sejmu, druk nr 926](#)) oraz poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli ([VII kadencja Sejmu, druk nr 3879](#)) nie zostały przyjęte przez Sejm. Obowiązująca ustawa była też przedmiotem debaty publicznej i wypowiedzi doktryny. Przykładowo można tu wymienić liczne działania badawczo-edukacyjne podejmowane przez Fundację Instytut Spraw Obywatelskich w ramach kampanii „Obywatele decydują”¹.

Ustawodawca stale rozwija formy partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia prawa i wykonywania zadań publicznych. W obecnej kadencji organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego obywatele uzyskali na poziomie ustawowym jednolite uprawnienia w zakresie składania obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych i tworzenia budżetów

¹ Projekt ustawy o obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej został przygotowany w oparciu o dorobek kampanii obywatelskiej „Obywatele decydują” prowadzonej przez Instytut Spraw Obywatelskich od 2012 roku. Jednym z elementów kampanii było przedsięwzięcie pt. „Obywatele decydują” realizowane w latach 2019-2021 w ramach Strategicznego Programu Badań Naukowych i Prac Rozwojowych „Społeczny i gospodarczy rozwój Polski w warunkach globalizujących się rynków” – GOSPOSTRATEG. Przedsięwzięcie, finansowane przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, realizowało konsorcjum w składzie: Instytut Spraw Obywatelskich, Uniwersytet Gdański – Katedra Prawa Konstytucyjnego i Instytucji Politycznych oraz Uniwersytet Łódzki – Centrum Studiów Wyborczych. Niniejszy projekt ustawy powstał we współpracy z przedstawicielami komitetów obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, społecznikami, naukowcami, legislatorami a także obywatelami, którzy w konsultacjach i badaniach społecznych poparli zawarte w nim zmiany.

obywatelskich². Podkreślić także należy rozwój tego typu instytucji na gruncie europejskim, co wyraża się w szczególności przez nowe Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/788 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej (Dz. Urz. UE L 130 z 17.05.2019, str. 55) wprowadzające uproszczenie dotychczasowych procedur uczestnictwa obywateli w życiu demokratycznym i politycznym UE, w istotnym stopniu oparte na zastosowaniu narzędzi informatycznych.

Biorąc powyższe pod uwagę, do przepisów regulujących instytucję obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej należy wprowadzić zmiany, których przedmiotem jest:

- doprecyzowanie przepisów dotyczących tworzenia i zasad działania komitetów inicjatywy ustawodawczej, w tym uszczegółowienia i rozwinięcia przepisów dotyczących prowadzenia ich gospodarki finansowej,
- wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych opartych na informatyzacji procesu zbierania poparcia projektu ustawy oraz zadań wykonywanych w związku obywatelską inicjatywą ustawodawczą przez Marszałka Sejmu i Kancelarię Sejmu,
- wprowadzenie precyzyjnych przepisów określających zasady prowadzenia kampanii promocyjnej dotyczącej projektu ustawy stanowiącego przedmiot inicjatywy obywateli.

Charakter i zakres powyższych zmian uzasadnia przedłożenie projektu nowej ustawy o trybie postępowania inicjatywy ustawodawczej obywateli.

Niezależnie od powyższego należy podkreślić, że pełna realizacja konstytucyjnych wymogów obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej jest możliwa wyłącznie przy jednoczesnym wprowadzeniu dodatkowych gwarancji proceduralnych w Regulaminie Sejmu Rzeczypospolitej. Uznając, że kwestie postępowania z projektem ustawy po jego prawidłowym złożeniu do Sejmu należą do sfery tak zwanej autonomii regulaminowej Sejmu wyrażonej w art. 112 Konstytucji, wnioskodawcy niniejszego projektu przedkładają jednocześnie projekt uchwały w Sejmie w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, który powinien być procedowany równolegle z projektem ustawy tak aby w dniu wejścia w życie ustawy zaczęły działać następujące rozwiązania regulaminowe:

² Nowe instytucje prawne wprowadzono ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. poz. 130 i 1349).

- Po przyjęciu projektu przez Marszałka powinien on niezwłocznie nadawać projektowi status druku sejmowego i – co do tej pory nie wynikało bezpośrednio ani z przepisów ustawy, ani z Regulaminu Sejmu – kierować projekt do konsultacji lub w celu jego zaopiniowania, jeżeli takie obowiązki wynikają z odrębnych przepisów.
- Należy wprowadzić gwarancje w postaci obowiązku przeprowadzenia pierwszego, drugiego i trzeciego czytania w określonych terminach, odpowiednio w ciągu 3, 12 i 6 miesięcy. Takie rozwiązanie należy uznać za dopuszczalne w świetle zasady autonomii regulaminowej Sejmu, skoro już w obecnie obowiązującej ustawie zapisano obowiązek przeprowadzenia pierwszego czytania w ciągu 3 miesięcy od wniesienia projektu.
- Zgodnie z wcześniejszymi postulatami należy rozszerzyć zapisaną już regułę złamania zasady dyskontynuacji prac Sejmu nie tylko na następną kadencję, ale także na kolejne następujące po niej. Zasada dyskontynuacji jako swego rodzaju zwyczaj konstytucyjny wywodzony pośrednio z treści przepisów konstytucyjnych nie ma charakteru absolutnego. Ustawodawca ma prawo ustalić od niej wyjątki albo też całkowicie odstąpić od niej, co jest szczególnie uzasadnione w przypadku inicjatyw obywatelskich.
- Potrzebne jest doprecyzowanie zakresu uczestnictwa w pracach parlamentarnych pełnomocnika komitetu, jego zastępcy lub innej osoba upoważnionej przez komitet. Osoby te powinny mieć możliwość korzystania z pomocy jednego lub więcej doradców. Zagwarantuje to merytoryczne wzmocnienie argumentacji w procesie szczegółowego rozpatrywania projektu w pracach z posłami.
- W związku z wątpliwościami wynikającymi ze specyfiki działania przedstawiciela wnioskodawców w przypadku OIU należy w Regulaminie Sejmu wpisać wprost, że ma on prawo składania poprawek do projektu oraz, że może go wycofać do zakończenia drugiego czytania.

Brak powyższych zmian w praktyce przesądzałby o nieskuteczności regulacji zawartych w nowej ustawie, gdyż jedynie kompleksowe rozwiązania na etapie przedparlamentarnym i procedury wewnątrzparlamentarnej mogą zagwarantować urzeczywistnienie konstytucyjnych wymogów jakie muszą być spełnione przy realizacji prawa obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej.

2. Rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana oraz różnice pomiędzy dotychczasowym, a projektowanym stanem prawnym

Obowiązująca od 1999 r. ustawa umożliwia wykonywanie inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. Należy jednak podkreślić, że liczba projektów wnoszonych w tym trybie, która uzyskuje status druku sejmowego, jest relatywnie niska. W dotychczas zakończonych kadencjach kształtowało się to następująco:

Liczba projektów obywatelskich złożona skutecznie do łaski marszałkowskiej³

	III kadencja (od 24 08 1999 r.)	IV kadencja	V kadencja (2005-07)	VI kadencja	VII kadencja	VIII kadencja
Liczba projektów obywatelskich	5	11	1	18	17	18
Liczba projektów ogółem	1151	1265	708	1511	1300	1277

Nadto znamienne jest, iż tylko sporadycznie projekty obywatelskie były uchwalane i wchodziły w życie. W analizowanym okresie było takich ustaw 11, z czego zdecydowana większość przyjęta była w wyniku wspólnego rozpatrzenia z innymi projektami. Charakterystyczne jest także, że większość projektów dotyczyła wąskiego zakresu merytorycznego i nie była rozbudowana legislacyjnie, a mimo to ich jakość z punktu widzenia zgodności z zasadami techniki prawodawczej była niska.

³ Ustalenia własne na podstawie danych w Systemie Informacyjnym Sejmu.

Szczególnie trzeba podkreślić, że większości komitetów inicjatywy ustawodawczej nie udaje się doprowadzić do przedłożenia Marszałkowi Sejmu projektu ustawy spełniającego wszystkie wymogi formalne z prawidłowo udzielonym poparciem 100 000 obywateli. W VI kadencji Sejmu 27 komitetów, a w VII kadencji 20 komitetów podjęło nieskuteczne próby wniesienia projektu ustawy⁴.

Przyczyn przedstawionego stanu rzeczy należy upatrywać w kilku uwarunkowaniach. Proces zbierania poparcia projektu jest skomplikowany proceduralnie, a dopuszczalne formy działania komitetów inicjatywy ustawodawczej niewystarczające. Brak jest instrumentów wspomagających opracowanie poprawnego pod względem legislacyjnym projektu ustawy. Natomiast na etapie rozpatrywania projektów w parlamencie obywatele, którzy poparli projekt nie mają odpowiednich uprawnień i gwarancji proceduralnych, uwzględniających specyfikę tego rodzaju inicjatywy ustawodawczej.

Mając na uwadze powyższe proponuje się przyjęcie nowej ustawy, która kompleksowo wyeliminuje przyczyny słabej „kondycji” obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej i jednocześnie będzie spełniała oczekiwania obywateli chcących aktywnie uczestniczyć w rozwiązywaniu realnych problemów społecznych, czy gospodarczych na poziomie decyzji ustawodawczych. Nowa ustawa pozwoli także na lepsze niż do tej pory usystematyzowanie i lepsze tematyczne pogrupowanie jej treści.

Należy podkreślić, że projekt stoi na gruncie ścisłego rozumienia konstytucyjnego upoważnienia do uregulowania w ustawie trybu postępowania zawartego w art. 118 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji. W debacie związanej z uchwaleniem ustawy w 1999 r. oraz w późniejszych wypowiedziach na temat zakresu regulacji wydanej na podstawie tego przepisu ustawy ścierały się dwa poglądy. Według pierwszego, ustawa regulująca tryb postępowania w sprawie OIU powinna ograniczać się wyłącznie do elementów następujących przed wniesieniem projektu do parlamentu. Według drugiego, delegacja konstytucyjna upoważnia do regulacji całokształtu czynności z tym związanych, nie tylko postępowania przedparlamentarnego, ale także etapu prac parlamentarnych, gdyż art. 118 ust. 2 stanowi podstawę wkroczenia w sferę materii regulaminowej Sejmu. Niniejszy projekt opracowany został w zgodzie z węższym sposobem rozumienia trybu postępowania w sprawie OIU. Jak

⁴ Na podstawie M. Rachwał, *Funkcjonowanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce. P:odstawy prawne – praktyka – perspektywy rozwoju*, Poznań 2016 r. s. 155 i 159.

zostało to wyżej zaznaczone wymaga to jednak odpowiednich zmian w Regulaminie Sejmu poszerzających dotychczasowe regulacje w tym zakresie.

Przepisy ogólne

W art. 1 wprowadza się jako *novum* pojęcie „obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej” użyte już w tytule nowej ustawy. Do tej pory to pojęcie używane było jedynie w piśmiennictwie i w praktyce funkcjonowania instytucji ukształtowanej w art. 118 ust. 2 Konstytucji. To dobra okazja, aby tę praktykę usankcjonować prawnie.

W art. 2 dotychczasowa forma poparcia projektu ustawy przez złożenie podpisów została zastąpiona szerszą formułą udzielenia poparcia projektowi ustawy, ze względu na rozszerzenie sposobu poparcia o formę elektroniczną.

Bez zmian pozostawiono dotychczasowe przepisy określające katalog ustaw, których przedmiotem nie może być OIU i że obywatele mogą wnieść więcej niż jeden projekt w tej samej sprawie.

W przepisach ogólnych umieszczono art. 4 ustanawiający Portal Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych, który prowadzić będzie Marszałek Sejmu. Portal ma zapewniać obsługę procesu zbierania poparcia projektu, ale też wszystkich informacji związanych z daną OIU, w tym udostępnianie tu będą sprawozdania finansowe z działalności finansowej komitetów. Przewidziano także możliwość zamieszczania w nim treści ogólnoinformacyjnych i o charakterze edukacyjnym. Tego rodzaju rozwiązania wprowadzono już w polskim systemie prawnym, np. funkcjonuje „ogólnopolski elektroniczny portal zbiorów publicznych”, a wiele czynności z zakresu administracji publicznej (np. rozliczenia podatkowe, czy składanie wniosków i załatwianie różnych spraw z zakresu administracji publicznej) dokonywana jest przez obywateli przez system teleinformatyczny.

Komitet obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej

Projekt zakłada, że nadal podmiotem prowadzącym działania w celu przeprowadzenia OIU będzie komitet powołany przez grupę co najmniej 15 obywateli. Rozwinięte zostaną jednak przepisy dotyczące trybu jego działania.

Jak do tej pory, pierwsza faza działania komitetu polegać będzie na przygotowaniu projektu ustawy i zebraniu poparcia 1 000 obywateli. Na tym etapie poparcie będzie zbierane

wyłącznie w formie podpisów własnoręcznych na papierowych wykazach. Ponieważ istotnym jest, aby popierany projekt od samego początku spełniał wymogi określone w ustawie oraz był poprawny legislacyjnie, wprowadza się możliwość korzystania przez komitet na tym etapie z pomocy prawnej polegającej na zredagowaniu projektu pod względem legislacyjnym. Ponieważ następuje to przed uzyskaniem osobowości prawnej i zanim komitet może zbierać środki finansowe na swoją działalność, taka pomoc będzie udzielana w oparciu o system działający na podstawie ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej.

Po przygotowaniu projektu i zebraniu 1 000 podpisów komitet podlegać będzie rejestracji przez Marszałka Sejmu. Wniosek w tej sprawie, wraz z projektem i podpisami składa pełnomocnik komitetu. W przypadku braków we wniosku Marszałek będzie wzywał do ich usunięcia w terminie 14 dni, pod rygorem odmowy rejestracji. Istotną nowością jest wprowadzenie reguły, że podstawą odmowy nie może być niedostateczne przedstawienie skutków finansowych wykonania ustawy lub innych informacji wymaganych w przepisach regulujących zakres treści uzasadnienia, jeżeli wymaga to danych, do których komitet nie posiada dostępu. Komitet często nie ma dostępu do wszystkich danych i informacji potrzebnych do opracowania wyczerpującego uzasadnienia. Z tego powodu nie można więc odmawiać przyjęcia projektu do dalszych prac. Dane i informacje oraz niezbędne opinie o projekcie mogą być uzupełnione na etapie prac w Sejmie. Jeżeli jednak Marszałek będzie miał inne powody do odmowy rejestracji to w art. 9 przewiduje się możliwość zaskarżenia postanowienia Marszałka Sejmu do Sądu Najwyższego.

Z dniem rejestracji komitet OIU będzie nabywał osobowość prawną. W art. 6 ust. 2 określono zasady obradowania i głosowania komitetu, przesądzając, że uchwały muszą zawsze zapadać bezwzględną większością głosów. Takie rozwiązanie wydaje się konieczne ze względu na konieczność zachowania pełnego zaufania obywateli popierających projekt do grupy osób prowadzących w ich imieniu całość spraw organizacyjnych. Dla usprawnienia prac komitetu, którego członkowie mogą zamieszkiwać w różnych częściach kraju w art. 6 ust. 3, przewidziano możliwość prowadzenia jego zebrań przy pomocy środków porozumiewania się na odległość oraz podejmowania uchwał w trybie zdalnym.

Skutkiem rejestracji komitetu będzie umieszczenie w Portalu informacji o danej OIU oraz udostępnienie możliwości udzielania poparcia przez Portal w formie elektronicznej.

Zbieranie poparcia obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej

W tym zakresie nastąpiły bardzo istotne zmiany w porównaniu z obecnie obowiązującą ustawą. Przedłużono okres na zebranie poparcia 100 000 obywateli z 3 do 6 miesięcy. Ponadto przewidziano możliwość zawieszenia na okres do 6 miesięcy zbierania poparcia i prowadzenia jego kampanii promocyjnej w przypadku czasowej przeszkody, co w świetle doświadczeń z pandemią wywołaną COVID-19 jest rozwiązaniem koniecznym. Decyzję w sprawie zawieszenia podejmował będzie Marszałek Sejmu, na jego odmowne postanowienie w tej sprawie przysługiwać będzie skarga do Sądu Najwyższego.

Zasadnicze zmiany nastąpiły w sposobie zbierania poparcia dla projektu ustawy. Po pierwsze, wprowadza się możliwość udzielenia poparcia w drodze elektronicznej przez Internet, co odbywać się będzie za pomocą Portalu. Udzielenie poparcia tą drogą następować będzie poprzez wypełnienie deklaracji elektronicznej dostępnej nie tylko dla tych, którzy dysponują kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym lub osobistym, ale także dla tych, którzy chcą wypełnić deklarację przy pomocy innych środków identyfikacji elektronicznej używanych zgodnie z przepisami o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (np. uwierzytelnienie tożsamości może następować w ramach systemów do bankowości elektronicznej), co oznacza że każdy będzie mógł udzielić poparcia drogą elektroniczną. Takie rozwiązanie w dobie powszechnej cyfryzacji przestrzeni publicznej jest już oczywistością. Większość czynności związanych z życiem publicznym można już dokonywać drogą elektroniczną. Rozwój środków identyfikacji elektronicznej poszedł tak daleko, że są to narzędzie powszechnie dostępne i proste w użyciu. Dodatkowo oparcie nowego systemu o narzędzie pozostające w dyspozycji i obsłudze organów i instytucji państwowych gwarantuje bezpieczeństwo procesów zbierania i ochrony danych osobowych. Należy też oczekiwać, że usprawni się proces weryfikacji prawidłowości zbierania poparcia, ze względu na możliwość automatycznej weryfikacji podpisów uniemożliwiającej „zdublowanie” poparcia podpisów. Przy założeniu, że większość poparcia następować będzie w formie elektronicznej znacznie obniży to koszty weryfikacji poprawności udzielonego poparcia.

Oczywiście, nadal zbieranie poparcia odbywać się będzie także przez uzyskiwanie własnoręcznych podpisów na papierowych wykazach, co zapewni równość w korzystaniu z tego prawa przez obywateli nie posiadających dostępu do środków komunikacji elektronicznej.

Do udzielenia poparcia – niezależnie od jego formy – niezbędne będzie podanie tylko swojego numeru ewidencyjnego PESEL. Nie będzie konieczne, jak do tej pory, podawanie adresu zamieszkania. Ta informacja nie jest potrzebna do weryfikacji prawidłowości poparcia w procedurach OIU w przeciwieństwie do list poparcia w wyborach powszechnych (z wyjątkiem wyborów Prezydenta), czy referendum lokalnych, nie ma potrzeby pozyskiwania danych o zamieszkaniu, gdyż proces zbierania poparcia projektu ustawy odbywa się na terenie całego kraju.

Ustawa przewiduje możliwość przekazywania bieżących danych o liczbie obywateli, którzy już poparli projekt. Komitet może zgłosić Marszałkowi wcześniejsze zakończenie zbierania podpisów. Nie później niż po upływie 14 dni od dnia upływu okresu zbierania poparcia pełnomocnik komitetu będzie miał obowiązek dostarczenia Marszałkowi podpisów złożonych własnoręcznie i informacji, czy zebrana została wymagana liczba obywateli popierających projekt oraz sam projekt wraz z uzasadnieniem. Podkreślenia wymaga, że treść merytoryczna projektu złożonego na tym etapie powinna być identyczna jak projektu zgłoszonego przy rejestracji komitetu.

Weryfikacja wymaganej liczby poparcia przeprowadzona zostanie przez Kancelarię Sejmu. Ustawa jednoznacznie przesądza, że Kancelaria może odstąpić od dalszej weryfikacji poparcia po zweryfikowaniu prawidłowości poparcia przez 100 000 obywateli. Nowy system zapewni sprawniejsze weryfikowanie poparcia i obniży jego koszty (mniej danych do weryfikacji, łatwiejsza weryfikacja poparcia złożonego drogą elektroniczną). W art. 13 ust. 4 przewidziano wydanie przez Prezesa Rady Ministrów rozporządzenia, które uszczegółowi kwestie techniczne związane z elektronicznym udzielaniem poparcia.

Brak odpowiedniej liczby obywateli popierających projekt będzie przesłanką odmowy przyjęcia projektu jako prawidłowo złożonej inicjatywy, z możliwością zaskarżenia w trybie określonym w art. 9 do Sądu Najwyższego.

Kampania promocyjna

W nowej ustawie dodaje się szczegółowe przepisy dotyczące kampanii promocyjnej związanej z OIU. Obecnie te kwestie uregulowane są przez odesłanie do odpowiedniego stosowania ustawy – Kodeks wyborczy. Jest to rozwiązanie wadliwe. Po pierwsze, nie da się jednoznacznie ustalić jakie i w jaki sposób mają być stosowane do kampanii promocyjnej „przepisy rozdziału 12 działu I” Kodeksu wyborczego. Po drugie, nawet jeśli udaje się

10

zrekonstruować normy jakie należy odpowiednio stosować do kampanii promocyjnej, to ich nieprzestrzeganie nie podlega żadnym sankcjom, ponieważ nie można stosować przepisów karnych zawartych w Kodeksie „odpowiednio”, tym bardziej, że w ustawie o OIU z 1999 r. nie ma w tym zakresie żadnego odesłania. W tej sytuacji zaistniała konieczność opracowania odrębnych przepisów regulujących kampanię. Definiuje się ją jako informowanie o treści projektu ustawy stanowiącej przedmiot OIU, wyjaśnianie przez komitet potrzeby i celu projektu oraz zachęcanie do poparcia projektu. Z zakresu działań prowadzonych w ramach kampanii promocyjnej wyłączono jednak nieodpłatne udostępnianie za pomocą środków komunikacji elektronicznej informacji o Komitecie i treści projektu stanowiącego przedmiot obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej prowadzone bez zgody komitetu, co w praktyce dotyczyć będzie udostępniania tych informacji w mediach społecznościowych, będącego powszechną formą komunikowania się obywateli.

Znaczna część przepisów w rozdziale dotyczącym kampanii promocyjnej powstała przez odpowiednie modyfikowanie przepisów dotyczących kampanii wyborczej. Stąd podobny jest katalog wprowadzanych zakazów kładących nacisk na zbieranie poparcia bez dodatkowych „zachęt” materialnych lub nacisków oraz nieprowadzenie kampanii promocyjnej w instytucjach publicznych.

Nakłada się także obowiązki na komitet w zakresie oznaczania materiałów promocyjnych i wprowadza zasadę, że kampania może być prowadzona przez osoby trzecie wyłącznie z upoważnienia komitetu. Za naruszenie przepisów dotyczących kampanii promocyjnej przewidziano sankcje karne opisane w części uzasadnienia dotyczącej rozdziału 7.

Finansowanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej

Kolejną problematyczną kwestią na gruncie obecnie obowiązujących przepisów jest pozyskiwanie i wydatkowanie środków przez komitety. Mimo tego, że komitety posiadają osobowość prawną i mogą pozyskiwać środki finansowe w praktyce nie korzystają z tych możliwości, a ich działania finansowane są *de facto* przez fundacje, stowarzyszenia, czy inne organizacje pozarządowe. Dzieje się tak dlatego, że komitety nie posiadają właściwego zaplecza fachowego, a przepisy o pozyskiwaniu środków nie odpowiadają ich specyfice organizacyjnej. Istnieje więc oczywista potrzeba rozwinienia uregulowań w tym zakresie. W rozdziale 6 nowej ustawy ustalono, że komitet chcący pozyskiwać i wydatkować środki finansowe, musi powołać pełnomocnika finansowego spełniającego wymogi do prowadzenia

ksiąg rachunkowych, który prowadzi rachunkowość na zasadach określonych dla jednostek nieprowadzących działalności gospodarczej. Zapewni to odpowiednią fachowość gospodarki finansowej komitetu. Tym bardziej, że na wzór komitetów wyborczych działających w wyborach powszechnych, pełnomocnik finansowy będzie ponosił odpowiedzialność za zobowiązania komitetu. Biorąc pod uwagę takie wymogi ustawa zastrzega, że pełnomocnikiem nie musi być członek komitetu, co zapewni pozyskanie osoby o odpowiednich kompetencjach.

Doprecyzowane i rozwinięte zostały przepisy regulujące katalog źródeł dochodów, jak i formy przekazywania środków na rzecz komitetu, zachowując dotychczasowe ograniczenie, że środki finansowe i materialne mogą przekazywać na rzecz komitetu jedynie osoby fizyczne mające miejsce zamieszkania w Polsce i osoby posiadające obywatelstwo polskie, mieszkające za granicą. Wprowadzono limit wpłat na rzecz komitetu – jedna osoba nie może wpłacić więcej niż trzykrotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego za rok poprzedni.

Uszczegółowiono, w ogóle obecnie niestosowane, przepisy upoważniające komitet do prowadzenia zbiorów publicznych bez obowiązku uzyskania pozwolenia. Zmianą, która powinna korzystnie wpłynąć na pozyskiwanie środków przez komitetu jest dodanie możliwości wpłaty w ramach zbiórki przelewem lub za pomocą karty płatniczej na rachunek bankowy komitetu, w tym za pośrednictwem systemu teleinformatycznego. Oznacza to, że w praktyce komitety będą mogły prowadzić zbiórki w systemie zbliżonym do „crowdfundingu”. Ta nowoczesna forma pozyskiwania środków zachęci do wspierania inicjatyw obywatelskich. Jest ona też dogodna z racji tego, że w jej ramach można planować wysokość środków jakie chce się pozyskać, co ma znaczenie przy założeniu, że kwoty potrzebne na kampanię promocyjną nie muszą być duże, a niewydatkowanie pozyskanych środków będzie skutkowało obowiązkiem przekazania ich na cele charytatywne.

Zachowana i rozwinięta została zasada jawności. Sprawozdania finansowe ujawniane będą na Portalu (obecnie na koszt komitetu w ogólnopolskim dzienniku), a za ich opracowanie i przekazanie ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych będzie odpowiedzialny pełnomocnik finansowy.

Rozwiązanie komitetu

Rozwiązanie komitetu nastąpi po 3 miesiącach od bezskutecznego upływu terminu na zebranie poparcia przez 100 000 obywateli. Komitet ulegać będzie rozwiązaniu również po upływie 3 miesięcy od wydania postanowienia Marszałka Sejmu o odmowie nadania biegu projektowi ustawy lub postanowienia Sądu Najwyższego nieuwzględniającego skargi na postanowienie o odmowie nadania biegu projektowi ustawy, podpisania ustawy przez Prezydenta albo zakończenia postępowania ustawodawczego w inny sposób. W art. 33 ust. 2 wprowadza się jako normę ustawową występującą już obecnie praktykę, że w przypadku rozwiązania komitetu w sytuacji, gdy wykazy poparcia z własnoręcznymi podpisami obywateli nie zostały przekazane do Marszałka Sejmu, pełnomocnik komitetu przekazuje je do Kancelarii Sejmu celem ich zniszczenia, co ma znaczenie ze względu na potrzebę ochrony danych osobowych tam się znajdujących.

Przepisy karne

Obecna ustawa zawiera jedynie przepisy karne dotyczące naruszeń zakazu przeszkadzania w wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez używanie przemocy, gróźb bezprawnych lub podstępu albo zakazu nadużywania stosunku zależności i wywierania wpływ na jej wykonywanie. W związku z wprowadzeniem bezpośrednio do obowiązków i zakazów związanych z prowadzeniem kampanii promocyjnej należy wprowadzić dodatkowe przepisy karne. W większości – co do przesłanek odpowiedzialności i wysokości sankcji – są one wzorowane na odpowiednich przepisach karnych związanych z naruszaniem przepisów regulujących kampanię wyborczą w wyborach powszechnych.

Zmiany w przepisach, przepisy przejściowe i końcowe

W ustawie z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji dodaje się nowy art. 23b zobowiązujący jednostki publicznej radiofonii i telewizji stwarzania komitetowi OIU, który zebrał co najmniej 50 000 elektronicznych deklaracji poparcia możliwości nieodpłatnego informowania o prowadzonym przez ten komitet zbieraniu poparcia projektu ustawy. Może to następować przez udostępnienie czasu przeznaczonego na rozpowszechnianie nieodpłatnie audycji promocyjnych oraz debat poświęconych obywatelskim projektom albo przygotowaniu i emisji audycji promocyjnych oraz debat poświęconych obywatelskim projektom ustaw, uwzględniając typ i rodzaj nośnika zapisu audycji promocyjnych. Szczegóły organizacyjne

i techniczne ma określać rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. To rozwiązanie podobne jest do już istniejącego mechanizmu udostępniania czasu antenowego dla organizacji pożytku publicznego. Rozszerzenie tego mechanizmu na OIU będzie miało także pozytywny wpływ na rozwój tej instytucji aktywności obywatelskiej.

Art. 44 nowelizuje ustawę z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej jako konsekwencję wprowadzenia możliwości korzystania przez komitety z nieodpłatnej pomocy prawnej przy opracowywaniu projektu ustawy. Ustala on tryb zawarcia umowy w tej sprawie i limit kwoty pomocy. Jak było wyżej zaznaczone chodzi o zapewnienie odpowiedniej jakości legislacyjnej projektów zgłaszanych w ramach OIU.

Ze względu na zakres zmian, w tym dotyczących trybu postępowania z projektami, związanych z wejściem w życie nowej konieczny jest przepis przesądzający, że do komitetów inicjatywy ustawodawczej utworzonych przed dniem jej wejścia w życie oraz projektów wniesionych w ramach OIU do Marszałka Sejmu przed tym dniem stosować się będą przepisy dotychczasowe.

Projekt zakłada, że ustawa wejdzie w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia. Wydłużony okres *vacatio legis* związany jest z koniecznością podjęcia szeregu działań z tym związanych. Przede wszystkim należy tu wymienić utworzenie Portalu oraz wydanie rozporządzeń niezbędnych do stosowania przepisów ustawy.

W związku z wejściem w życie ustawy konieczne będzie wydanie trzech rozporządzeń.

W rozporządzeniu na podstawie art. 13 ust. 4 Prezes Rady Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, wzór wykazu osób popierających projekt oraz sposób udostępniania formularza elektronicznej deklaracji poparcia projektu ustawy w Portalu, a także środki identyfikacji elektronicznej w rozumieniu przepisów o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej służące do uwierzytelniania deklaracji. Wzór wykazu powinien być podobny do wykazu określonego na podstawie dotychczasowych przepisów, z tym że nie będzie on zawierał danych o miejscu zamieszkania osoby udzielającej poparcia. Natomiast treść deklaracji i środki identyfikacji powinny być dobrane w ten sposób, aby ułatwiać złożenie deklaracji, uwzględniając jednolitość informacji zawartych w wykazie i formularzu, a także możliwość jednoznacznej identyfikacji osoby udzielającej poparcia projektowi ustawy.

Na podstawie art. 32 ust. 6. minister właściwy do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy zakres danych zawartych w sprawozdaniu finansowym oraz jego wzór, mając na uwadze wyodrębnienie danych o poszczególnych rodzajach dochodów i wydatków. Rozporządzenie w porównaniu z obecnie obowiązującym powinno uwzględniać obowiązki pełnomocnika finansowego oraz zmiany w zakresie katalogu źródeł dochodu komitetu.

Na podstawie dodanego w ustawie z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji art. 23b ust. 2 Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji określi, w drodze rozporządzenia, tryb postępowania związanego z nieodpłatnym informowaniem o prowadzonym przez komitet zbieraniu poparcia projektu ustawy, w tym sposób przygotowania i emisji audycji oraz czas przeznaczony na ich rozpowszechnianie. Rozwiązania przyjęte w rozporządzeniu powinny odpowiadać zakresowi regulacji stanowiących przedmiot projektu i umożliwiać rzetelne przekazywanie informacji o OIU. Typ i rodzaj nośnika zapisu audycji promocyjnych, a także dostępność audycji dla obywateli powinny być dostosowane do specyfiki działalności komitetu i jego kampanii promocyjnej.

3. Skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne

Wejście w życie ustawy przyniesie pozytywne skutki społeczne. Korzystnie wpłynie na rozwój aktywności obywatelskiej, zwiększy partycypację obywateli w procesie stanowienia prawa. Przy założeniu, że zwiększy się liczba projektów ustaw przyjmowanych z bezpośredniej inicjatywy obywateli, zwiększy się ogólna świadomość ogółu społeczeństwa o mechanizmach ustrojowych, co przełoży się na realny wzrost kapitału społecznego stanowiącego najlepszą bazę dobrze funkcjonującego państwa. W dłuższej perspektywie czasowej może się zwiększyć zaufanie do posłów, senatorów i parlamentu.

Ustawa nie wywoła bezpośrednio żadnych skutków gospodarczych.

Wejście w życie ustawy nie spowoduje skutków finansowych poza budżetem państwa, z wyjątkiem realizacji zadań wynikających ze zmian do ustawy o radiofonii i telewizji. Projektodawcy nie posiadają jednak danych o kosztach udostępniania anteny mediów publicznych dla komitetów OIU. Należy jednak podkreślić, że koszty te mogą wystąpić tylko sporadycznie.

Biorąc pod uwagę przepis przejściowy ustawa nie spowoduje żadnych skutków prawnych dla podmiotów, których ustawa dotyczy.

4. Skutki dla budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Ustawa nie wywoła żadnych skutków finansowych dla budżetu jednostek samorządu terytorialnego.

Należy założyć, że wykonanie nowych zadań przez Marszałka Sejmu i Kancelarię Sejmu może nastąpić w ramach dotychczasowych środków budżetowych. W związku z tym, że obecnie weryfikacja wykazów z własnoręcznymi podpisami obywateli wymaga ponoszenia dodatkowych wydatków na wynagrodzenie osób wykonujących te czynności, a koszt weryfikacji poparcia składanego drogą elektroniczną będzie znacznie niższy, wydatki Kancelarii Sejmu z tym związane mogą być niższe w porównaniu ze stanem obecnym.

Odrębnym skutkiem budżetowym mogą być koszty pokrycia przejazdów i noclegów przedstawicieli komitetu OIU w parlamentarnym procesie ustawodawczym. Należy jednak założyć, że będą miały one znaczenie marginalne.

5. Inne kwestie i oświadczenia wymagane Regulaminem Sejmu

Kwestie regulowane projektowaną ustawą nie są objęte prawem Unii Europejskiej.

Projekt nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projektowana ustawa nie ma bezpośredniego wpływu na działalność mikro, małych i średnich przedsiębiorców.

Projekt nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597), w związku z tym nie podlega notyfikacji.