

Uzasadnienie

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 semi-bezpośredniej. Demokracja bezpośrednia (partycypacyjna) opiera się ona 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 semi-bezpośredniej jest obywatelska inicjatywa ustawodawcza. W prawie polskim zgodnie z art. 118 ust. 2 Konstytucji inicjatywa ustawodawcza przysługuje grupie co najmniej 100.000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Szczegółowy tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa z dnia 24.06.1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz. U. z 1999 r., nr 62, poz. 688). To właśnie przepisy tej ustawy mają podstawowe znaczenie dla realnej możliwości korzystania przez obywateli z przyznanego im konstytucyjnie prawa. Wobec powyższego należy uznać, że przepisy ustawy powinny być tak skonstruowane, aby w możliwie najpełniejszy sposób realizować uprawnienia obywateli. Pomimo, że zgodnie z uzasadnieniem projektu wyżej wymienionej ustawy, przy jej konstruowaniu przyjęto założenie, że sposób korzystania przez wyborców z konstytucyjnego prawa do wykonania inicjatywy ustawodawczej powinien być w miarę prosty, a wymagania formalne starano się ograniczyć do minimum, praktyka wskazuje, że istniejące ramy prawne w niewystarczającym stopniu umożliwiają udział obywateli w tej formie sprawowania władzy. W konsekwencji instytucje demokracji bezpośredniej są w dużej mierze iluzją niż sprawnym narzędziem, dzięki któremu obywatele mogą efektywnie uczestniczyć w życiu publicznym.

Wobec powyższego w projektowanej nowelizacji ustawy proponuje się zmiany, mające na celu wprowadzenie mechanizmów realizujących deklarowany życzliwy stosunek ustrojodawcy do inicjatywy ustawodawczej obywateli.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 24.06.1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli projekt ustawy wniesiony do Marszałka Sejmu powinien odpowiadać wymogom zawartym w Regulaminie Sejmu RP. Wydaje się jednak, że uzasadnieniom projektów obywatelskich, nie powinno się stawiać takich samych wymagań jakie stawiane są wnioskodawcom „profesjonalnym” wskazanym w art. 118 ust. 1 Konstytucji RP (posłom, Senatowi RP, Prezydentowi RP czy Radzie Ministrów), już chociażby z uwagi na fakt, że komitet tworzony przez obywateli jest podmiotem powoływanym ad hoc i nie mającym rozbudowanej struktury i aparatu administracyjnego jakimi są np. Kancelarie Sejmu i Senatu RP. W obecnie obowiązującej ustawie w stosunku do obywatelskich projektów ustaw nie zostały zastosowane żadne ułatwienia związane z ich przygotowaniem. Warto podkreślić, że w czasie prac nad obowiązującą ustawą Senat, dostrzegając ten problem, proponował poprawkę polegającą na zobowiązaniu organów publicznych do pomocy w przygotowaniu uzasadnienia projektu ustawy¹. W związku z powyższym w proponowanej nowelizacji w art. 4 wprowadza się nowy ust. 1 a w którym zwalnia się projekty obywatelskie z wynikającego z art. 34 ust. 2 pkt 5 Regulaminu obowiązku wskazania w uzasadnieniu projektu ustawy źródeł finansowania, również w sytuacji, gdy projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto wprowadza się ust. 1 b, który przewiduje, że obowiązek wynikający z art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu RP przeprowadzenia konsultacji oraz uzyskania wymaganych prawem opinii spoczywać będzie nie na Komitecie, lecz na Marszałku Sejmu po wniesieniu projektu ustawy zgodnie z art. 10 ust. 1. Brak zwolnienia inicjatorów projektów obywatelskich z obowiązku przeprowadzenia konsultacji, względnie uzyskania opinii podmiotów dysponujących prawem zajęcia stanowiska w sprawie materii której projekt dotyczy może bowiem powodować blokowanie oddolnych projektów obywatelskich². Aby temu zapobiec zasadnym jest aby stosowne konsultacje oraz opinie uzyskiwał Marszałek Sejmu.

Mając na uwadze szczególną rangę oraz charakter obywatelskich projektów ustaw, a także bardzo duży trud organizacyjny związany z kampanią promocyjną oraz uzyskaniem poparcia co najmniej 100.000 obywateli proponuje się wprowadzenie do art. 4 ust. 1c nakazujących przyjęcie projektu i nadanie mu dalszego biegu nawet jeżeli uzasadnienie projektu ustawy nie odpowiada wymogom

¹ Por. Anna Rytel – Warzocha, Piotr Uziębło „Inicjatywa ustawodawcza obywateli jako instrument bezpośredniej partycypacji społecznej” Instytut Spraw Obywatelskich, Łódź 2012.

² Por. Anna Rytel – Warzocha, Piotr Uziębło „Inicjatywa ustawodawcza obywateli jako instrument bezpośredniej partycypacji społecznej” Instytut Spraw Obywatelskich, Łódź 2012.

Regulaminu Sejmu RP. Przepisy te mają przeciwdziałać możliwości zniweczenia inicjatywy obywateli z powodów formalnych, dotyczących nie tyle samego projektu ustawy co jego uzasadnienia. Ewentualne błędy czy braki uzasadnienia projektu ustawy będą musiały zostać naprawione w toku prac legislacyjnych.

Zasada dyskontynuacji prac Sejmu wynika ze zwyczaju, który w istocie stał się w tym przypadku źródłem zwyczajowego prawa konstytucyjnego. Obecnie zasada dyskontynuacji nie ma zastosowania do niezakończonego postępowania ustawodawczego w sprawie projektu ustawy w kadencji Sejmu następującej po kadencji Sejmu, w której został wniesiony; stosuje się ją natomiast do kolejnych kadencji. Innymi słowy, w przypadku, gdy Sejm następnej kadencji (a więc następującej po kadencji, w której projekt został wniesiony) również nie ukończy prac nad projektem, inicjatywa ustawodawcza obywateli „przepada” – Sejm kolejnej kadencji nie ma bowiem obowiązku kontynuowania prac nad projektem. Obowiązujące rozwiązanie jest dalece niekorzystne i nie znajduje uzasadnienia. Stąd w art. 4 ust. 3 proponuje się wprowadzenie zasady, że obywatelski projekt ustawy rozpatrywany jest przez Sejm następnej i kolejnych kadencji bez potrzeby ponownego wniesienia tego projektu.

W art. 7 ust. 1 proponuje się przeniesienie na Marszałka Sejmu obowiązku ogłaszania w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” faktu nabycia przez komitet osobowości prawnej, adresu komitetu oraz miejsca udostępnienia projektu ustawy do publicznego wglądu. Powyższa zmiana ma na celu zmniejszenie kosztów działania komitetu.

W art. 8 ust. 2a postuluje się wprowadzenie nowej możliwości zawieszenia kampanii promocyjnej na rzecz projektu ustawy oraz zbierania podpisów na czas oznaczony do 6 miesięcy. Zawieszenie następować będzie na wniosek komitetu, z przyczyn losowych lub na skutek zdarzeń nadzwyczajnych. Zawieszenie rozpoczynać się będzie od chwili ogłoszenia stosownej informacji przez Marszałka Sejmu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” i okres zawieszenia nie będzie wliczany do okresu 3 miesięcy w jakim komitet powinien zebrać podpisy poparcia pod projektem ustawy. Decyzję odmowną Marszałek Sejmu będzie podejmował w formie postanowienia, na które będzie przysługiwała skarga do Sądu Najwyższego.

Dodatkowo w art. 10 ust. 2 urealniono okres 3 miesięcy w jakim komitet powinien zebrać wymaganą ilość podpisów obywateli popierających projekt, wprowadzając zasadę, że początkiem tego okresu jest

data ogłoszenia faktu nabycia przez komitet osobowości prawnej, albowiem zgodnie z art. 8 ust. 2 od dnia ogłoszenia można rozpocząć kampanię promocyjną i zbieranie podpisów.

W art. 8 ust. 3 – 3d wprowadzono zmiany mające na celu dostosowanie przepisów ustawy do ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy oraz określenie zasad dostępu komitetów do nieodpłatnych audycji promocyjnych w publicznym radiu i telewizji oraz organizowania debat poświęconych projektowi ustawy na zasadach dotyczących komitetów wyborczych.

Z uwagi na fakt, że udział w obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej jest rodzajem społecznego i obywatelskiego zaangażowania, a także mając na uwadze, że prowadzenie kampanii promocyjnej oraz zbieranie podpisów poparcia jest znaczącym przedsięwzięciem organizacyjnym, podejmowanym najczęściej przy bardzo skromnych możliwościach finansowych, zasadnym jest umożliwienie komitetom, które zebrały co najmniej 50.000 podpisów poparcia pod projektem ustawy, nieodpłatnego korzystania z publicznych mediów, w celu prowadzenia kampanii promocyjnej i przedstawiania oraz wyjaśniania projektu ustawy.

Zakłada się, że komitet, który zbierze co najmniej 50.000 podpisów poparcia pod projektem ustawy, będzie nabywał uprawnienie do wskazanego w projekcie dostępu do publicznego radia i telewizji ex lege, jednakże w celu wykazania swojego uprawnienia będzie mógł wystąpić do Marszałka Sejmu o wydanie stosownego zaświadczenia (art. 8 ust. 3b).

W art. 8 ust. 3c wprowadzono procedurę weryfikowania ilości i poprawności zebranych co najmniej 50.000 podpisów poparcia pod projektem ustawy, uprawniających do nieodpłatnego dostępu do mediów publicznych, a w art. 8 ust. 3d zawarto delegację ustawową dla Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji do określenia w drodze rozporządzenia szczegółów technicznych i organizacyjnych audycji promocyjnych i debat dotyczących obywatelskich projektów ustaw. Delegacja jest analogiczna do przewidzianej w Kodeksie wyborczym.

Z uwagi na wielokrotnie zgłaszane uwagi dotyczące niedostatecznego określenia przebiegu prac legislacyjnych w Parlamencie po wniesieniu obywatelskiego projektu ustawy oraz ponieważ obecnie obywatele nie mają żadnej gwarancji, że po pierwsze, Sejm rzeczywiście „zajmie się” projektem, a po drugie, że prace nad ustawą zakończą się w określonym terminie, postuluje się wprowadzenie ściślejszych regulacji w tym zakresie w art. 13, w tym określenia terminów w jakich odbywa się

pierwsze, drugie i trzecie czytanie projektu ustawy. Zgodnie z projektem nowelizacji Sejm nie będzie mógł odrzucić projektu ustawy w pierwszym czytaniu. W kwestii dotyczącej terminów procedowania Sejmu nad projektami obywatelskimi zaproponowane rozwiązania są zgodne z propozycjami zawartymi w senackim projekcie zmiany ustawy z dnia 27.06.2008 r.³

W art. 14 ust. 3 zapisano uprawnienie przedstawiciela komitetu (lub jego zastępcy) do korzystania w toku prac parlamentarnych z pomocy doradcy.

Natomiast art. 14a ust. 1 doprecyzowuje wynikające z art. 119 ust. 2 i 4 Konstytucji RP oraz art. 36 ust. 2 i 4 Regulaminu Sejmu uprawnienie wnioskodawcy do wnoszenia poprawek oraz wycofania projektu ustawy, w zakresie określenia podmiotu, który w wypadku obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej może wykonywać te uprawnienia w imieniu „wnioskodawcy”. Przewiduje się, że te uprawnienia będzie wykonywał przedstawiciel w imieniu komitetu.

Z uwagi na społeczny charakter obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, ograniczone źródła finansowania działalności komitetu i nieraz znaczne koszty udziału przedstawicieli komitetu w pracach Parlamentu konieczne jest wprowadzenie w art. 15 zasady, że koszty przejazdów i noclegów związanych z uczestnictwem przedstawiciela komitetu w pracach Sejmu i Senatu oraz ich organów, pokrywa odpowiednio Kancelaria Sejmu lub Senatu RP.

Z tych samych powodów wprowadzono w art. 16a zasadę zwrotu poniesionych kosztów związanych z działaniem komitetu, w szczególności akcją promocyjną projektu ustawy oraz organizacją zbierania podpisów obywateli popierających projekt, do wysokości sześciokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego za rok poprzedni.

Z powodów praktycznych zmodyfikowano w art. 17 zasady składania przez pełnomocnika komitetu sprawozdania finansowego. Przede wszystkim wprowadzono rozróżnienie na wstępne i końcowe sprawozdanie finansowe. Złożenie wstępnego sprawozdania finansowego ma być związane z zakończeniem pewnego etapu w działaniu komitetu jakim jest skuteczne wniesienie projektu ustawy. Niemniej jednak mając na uwadze, iż działalność komitetu nie kończy się wraz z wniesieniem projektu i trwa w czasie prac parlamentarnych końcowe sprawozdanie finansowe ma

³ Uchwała Senatu RP z dnia 26.06.2008 r. w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli druk nr 926.

być składane dopiero w wypadku rozwiązania komitetu lub zakończenia prac nad obywatelskim projektem ustawy. Wstępne i końcowe sprawozdanie finansowe nie będzie ogłaszane przez komitet w dzienniku ogólnopolskim, lecz przez Marszałka Sejmu w Monitorze Polskim. Powyższe w znaczący sposób ograniczy koszty działania komitetu.

W celu wyeliminowania możliwości niezgodnego z prawem wykorzystania wykazów podpisów obywateli popierających projekt, w sytuacji nie wniesienia przez komitet projektu ustawy do Marszałka Sejmu, konieczne jest wskazanie procedury niszczenia tych wykazów. Proponuje się w art. 18 ust. 3 wprowadzenie obowiązku przekazania ich Państwowej Komisji Wyborczej