

BEOS-809/26

Warszawa, 15 maja 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-III.020.95.13.2026
Data wpływu 15.05.2026 r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli
oraz ustawy – Kodeks wyborczy
(druk sejmowy nr 2452)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Na podstawie załączonych do projektu uzasadnienia i deklarowanych skutków regulacji (DSR) należy przyjąć, że problem, który ma zostać rozwiązany dzięki projektowanej ustawie, dotyczy przepisów ustawy dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli¹ (dalej: u.o.w.i.u.p.o.). Obecnie w u.o.w.i.u.p.o. przewidziana jest możliwość udzielenia poparcia projektowi ustawy jedynie z wykorzystaniem podpisów własnoręcznych. W ocenie Wnioskodawców brak możliwości korzystania w tym zakresie także z rozwiązań elektronicznych ogranicza wykonywanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

W projekcie przewidziane są zmiany w u.o.w.i.u.p.o. oraz ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy².

Zmiany u.o.w.i.u.p.o. zasadniczo dotyczą wprowadzenia nowej usługi teleinformatycznej (dalej: usługa) służącej do:

- 1) weryfikacji tożsamości i prawa do wykonywania uprawnień, o których mowa w u.o.w.i.u.p.o.;

¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 2120.

² Dz. U. z 2025 r. poz. 365 i 1792.

- 2) udzielenia poparcia projektowi ustawy;
- 3) wniesienia przez pełnomocnika komitetu do Marszałka Sejmu projektu ustawy;
- 4) złożenia przez pełnomocnika komitetu sprawozdania finansowego o źródłach pozyskanych funduszy na cele inicjatywy ustawodawczej (art. 1 pkt 2 projektu; dodawane art. 9a-9d u.w.i.u.p.o.).

Wykonywanie powyższych uprawnień będzie możliwe po zalogowaniu się oraz uwierzytelnieniu. Usługa ma ponadto umożliwiać, bez logowania i uwierzytelnienia, uzyskanie informacji o: 1) komitetach, co do których Marszałek Sejmu wydał postanowienie o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu, wraz projektem ustawy załączonym do zawiadomienia, i o liczbie osób, które dotychczas udzieliły poparcia projektowi ustawy za pomocą portalu poparcia, 2) komitetach, w przypadku których Sąd Najwyższy uwzględnił skargę na postanowienie Marszałka Sejmu o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzenia komitetu, wraz projektem ustawy załączonym do zawiadomienia, i o liczbie osób, które dotychczas udzieliły poparcia projektowi ustawy za pomocą portalu poparcia.

Usługa ma być udostępniana w portalu poparcia, o którym mowa w art. 103d § 1 Kodeksu wyborczego. W portalu poparcia w związku z usługą przetwarzane mają być następujące dane: 1) imię (imiona), nazwisko, adres zameldowania na pobyt stały lub adres stałego zamieszkania oraz PESEL pełnomocnika komitetu oraz zastępcy pełnomocnika komitetu; 2) nazwa komitetu oraz adres jego siedziby; 3) dane obywateli udzielających poparcia projektowi ustawy za pośrednictwem portalu poparcia w zakresie: imienia (imion) i nazwiska, numeru ewidencyjnego PESEL, adresu zameldowania na pobyt stały lub adresu stałego zamieszkania informacji o dacie, godzinie i minucie udzielenia poparcia oraz złożonym podpisie; 4) danych zawartych w sprawozdaniach finansowych o źródłach pozyskanych funduszy na cele inicjatywy ustawodawczej, informacje o dacie, godzinie i minucie ich złożenia oraz złożonym podpisie. Dane te, z wyjątkiem nazwy komitetu i adresu jego siedziby, miałyby być przechowywane w portalu poparcia przez okres 12 miesięcy od dnia rozwiązania komitetu. Niezwłocznie po upływie tego terminu Szef Krajowego Biura Wyborczego będzie usuwał dane. Dostęp do danych zgromadzonych w portalu poparcia w związku z usługą i w szczegółowo określonym zakresie posiadać mają Państwowa Komisja Wyborcza oraz Szef Krajowego Biura Wyborczego, Marszałek Sejmu, pełnomocnik komitetu i zastępca pełnomocnika komitetu, minister właściwy do spraw informatyzacji oraz minister właściwy do spraw finansów publicznych. Natomiast Szef Krajowego Biura Wyborczego ma udostępniać dane przetwarzane w portalu poparcia w związku z usługą na żądanie właściwego sądu w związku z postępowaniami przewidzianymi w ustawie oraz sądów, prokuratury lub Policji, prowadzących postępowanie karne.

Ponadto w projekcie zostały zawarte zmiany związane z wprowadzeniem możliwości udzielenia poparcia projektowi ustawy, składania projektów oraz składania przez pełnomocnika komitetu sprawozdania finansowego o źródłach pozyskanych funduszy na cele inicjatywy ustawodawczej przy użyciu usługi (art. 1 pkt 3, 4, 5 i 6 projektu – zmiany art. 6, art. 10, art. 12 i art. 17 u.o.w.i.u.p.o.).

Zmiana w Kodeksie wyborczym dotyczy dodania do katalogu zadań Państwowej Komisji Wyborczej obowiązków wynikających z u.o.w.i.u.p.o. (art. 2 projektu).

Zgodnie z art. 3 projektu minister właściwy do spraw informatyzacji w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie tego przepisu przygotuje, w uzgodnieniu z Państwową Komisją Wyborczą, system teleinformatyczny, który umożliwi działanie usługi, oraz udostępni do wglądu Państwowej Komisji Wyborczej kod źródłowy portalu poparcia w zakresie dotyczącym usługi.

Proponowana ustawa miałaby wejść w życie po upływie 12 miesięcy od dnia jej ogłoszenia, z wyjątkiem art. 3, który miałby wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy wskazali, że rozważano wprowadzenie możliwości wykonywania całości uprawnień przewidzianych w przepisach u.o.w.i.u.p.o. za pomocą rozwiązań elektronicznych.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

Dobór państw w analizie wynika z potrzeby wskazania rozwiązań, w których narzędzia elektroniczne są powiązane nie z ogólną e-partycypacją, lecz z formalnym mechanizmem uruchamiania procedury inicjatywy obywatelskiej, rozumianej jako zgłoszenie projektu ustawy. Litwa, Hiszpania i Portugalia są przykładami najbliższymi klasycznej obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej, ponieważ obywatele występują z projektem ustawy, a podpisy poparcia mogą być zbierane także elektronicznie. W Portugalii parlament udostępnia w tym celu platformę do składania inicjatyw i odbierania wymaganych dokumentów. Finlandia została uwzględniona jako model bardziej elastyczny, ponieważ inicjatywa może przybrać postać projektu ustawy albo propozycji podjęcia prac legislacyjnych, ale po uzyskaniu wymaganego poparcia jest przekazywana parlamentowi.

W Finlandii obywatelska inicjatywa ustawodawcza ma charakter formalnego instrumentu wpływu na ustawodawstwo, choć jej przedmiot może być ujęty na dwa sposoby: jako gotowy projekt ustawy albo jako propozycja rozpoczęcia prac legislacyjnych. Podstawą prawną dla inicjatywy obywatelskiej jest § 53 Konstytucji Finlandii³, zgodnie z którym co najmniej 50 000 obywateli Finlandii mających czynne prawo wyborcze ma prawo przedłożyć parlamentowi inicjatywę dotyczącą uchwalenia ustawy. Szczegółowy tryb określa ustawa o obywatelskiej inicjatywie z 13 stycznia 2012 r.⁴ Zgodnie z ustawą inicjatywę może uruchomić co najmniej pięciu obywateli Finlandii mających czynne prawo wyborcze. Inicjatywa musi zawierać projekt ustawy albo propozycję podjęcia prac nad ustawą, uzasadnienie,

³ *Suomen perustuslaki*, tekst w j. fińskim: <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/1999/731> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 13 V 2026 r.].

⁴ *Kansalaisaloitelaki*, 12/2012, tekst w j. fińskim: <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2012/12>.

tytuł opisujący jej treść oraz datę. Podpisy należy zebrać w ciągu sześciu miesięcy od daty inicjatywy. Deklaracje poparcia mogą być zbierane w formie papierowej albo elektronicznie. Ministerstwo Sprawiedliwości prowadzi w tym celu publiczny serwis internetowy kansalaisaloite.fi, a dopuszczalne jest także użycie innego systemu elektronicznego, jeżeli spełnia on wymagania techniczne i zostanie certyfikowany przez właściwy organ. Po zakończeniu zbierania poparcia organizator przekazuje deklaracje do Agencji Danych Cyfrowych i Ludnościowych (*Digi- ja väestötietovirasto*), która weryfikuje dane osób popierających inicjatywę przez porównanie ich z danymi w systemie informacji o ludności. Jeżeli organ potwierdzi co najmniej 50 000 ważnych deklaracji poparcia, inicjatywa może zostać przekazana do parlamentu.

W Hiszpanii obywatelska inicjatywa ustawodawcza ma charakter formalnej inicjatywy legislacyjnej, ponieważ służy wniesieniu propozycji ustawy (*proposición de ley*). Jej podstawą jest art. 87 ust. 3 Konstytucji Hiszpanii⁵, zgodnie z którym do wniesienia inicjatywy ustawodawczej wymagane jest co najmniej 500 000 uwierzytelnionych podpisów. Taka inicjatywa nie może być podjęta w sprawach stanowiących materię ustaw organicznych, w sprawach podatkowych i odnoszących się do stosunków międzynarodowych, oraz w przedmiocie prawa łaski. Szczegółowy tryb określa ustawa organiczna 3/1984 regulująca obywatelską inicjatywę ustawodawczą⁶. Inicjatywa przysługuje pełnoletnim obywatelom hiszpańskim wpisanym do spisu wyborców. Komitet promujący inicjatywę składa do Prezydium Kongresu Deputowanych tekst propozycji ustawy wraz z uzasadnieniem oraz danymi członków komitetu. Po dopuszczeniu inicjatywy Prezydium Kongresu zawiadamia Centralną Komisję Wyborczą (*Junta Electoral Central*), która nadzoruje zbieranie i weryfikację podpisów. Komitet ma zasadniczo 9 miesięcy na zebranie 500 000 podpisów. Termin ten może zostać przedłużony o trzy miesiące w przypadku wystąpienia siły wyższej (*causa mayor*), zgodnie z decyzją Biura Kongresu. Po zebraniu podpisów są one przekazywane do weryfikacji do Biura Spisu Wyborców (*Oficina del Censo Electoral*). Ustawa organiczna 3/1984 przewiduje możliwość zbierania podpisów drogą elektroniczną, pod warunkiem "zagwarantowania autentycznej woli obywatela popierającego inicjatywę". Szczegółowe wymogi określa uchwała Centralnej Komisji Wyborczej z 10 maja 2012 r.⁷ Komitet promujący inicjatywę musi wystąpić o zatwierdzenie systemu elektronicznego zbierania podpisów, wskazując m.in. adres systemu, opis mechanizmu podpisu oraz sposób weryfikacji podpisów. Podpis elektroniczny złożony na potrzeby inicjatywy ustawodawczej będzie uważany za ważny, o ile będzie to zaawansowany podpis elektroniczny, oparty na certyfikacie uznawanym przez administrację publiczną i opublikowanym w elektronicznej siedzibie Narodowego Instytutu Statystycznego, ważnym w dniu złożenia podpisu.

⁵ Konstytucja Hiszpanii z dnia 27 grudnia 1978 r., tłum. T. Mołdawa, https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Hiszpania_pol_300612.pdf.

⁶ *Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular*, tekst w j. hiszpańskim: <https://www.boe.es/eli/es/lo/1984/03/26/3/con>.

⁷ *Acuerdo de 10 de mayo de 2012, de la Junta Electoral Central, sobre el procedimiento para la verificación y certificación de las firmas de una iniciativa legislativa popular*, https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-6675.

Na Litwie obywatelska inicjatywa ustawodawcza ma charakter właściwej inicjatywy legislacyjnej, a nie jedynie petycji lub ogólnego postulatu skierowanego do parlamentu. Jej podstawę konstytucyjną stanowi art. 68 Konstytucji Republiki Litewskiej⁸, zgodnie z którym prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje członkom Seimasu (litewski parlament), Prezydentowi Republiki i rządowi, a także obywatelom. Konstytucja przewiduje, że 50 000 obywateli Republiki Litewskiej mających czynne prawo wyborcze może wnieść do Seimasu projekt ustawy, który Seimas ma obowiązek rozpatrzyć. Szczegółowy tryb wykonywania tej kompetencji określa obecnie konstytucyjna ustawa Republiki Litewskiej o obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej z 25 czerwca 2024 r.⁹. Zgodnie z ustawą grupa inicjatywna składa do Głównej Komisji Wyborczej (*Vyriausioji rinkimų komisija*) wniosek o jej rejestrację wraz z projektem inicjatywy. Ustawa przewiduje wymóg przedstawienia uzasadnienia projektu. Jego brak albo niezgodność z wymaganiami określonymi w Statucie Seimasu jest jedną z przesłanek odmowy rejestracji inicjatywy. Dla zwykłej inicjatywy ustawodawczej¹⁰ wymagane jest zebranie w ciągu dwóch miesięcy 50 000 podpisów obywateli mających czynne prawo wyborcze. Art. 10 ustawy reguluje wydawanie arkuszy podpisów oraz korzystanie z elektronicznej formy arkusza. Po zarejestrowaniu grupy inicjatywnej Główna Komisja Wyborcza wydaje koordynatorom papierowe arkusze podpisów i równocześnie zapewnia dostęp do elektronicznego podpisu na formularzu w swoim systemie informatycznym. Ustawa pozwala na równoległe funkcjonowanie zbiórki papierowej i elektronicznej, a grupa inicjatywna może również zdecydować się na zbieranie podpisów wyłącznie w formie elektronicznej. W Seimasie trwają obecnie prace nad projektem nowelizacji art. 10 tej ustawy, oznaczonym jako XVP-1287¹¹. Projekt został zarejestrowany 16 marca 2026 r. i doprecyzowuje, jakie dane osoby składającej podpis należy zawrzeć w formularzu.

W Portugalii obywatelska inicjatywa ustawodawcza ma charakter formalnej inicjatywy legislacyjnej, ponieważ polega na przedstawieniu projektu ustawy (*projeto de lei*) Zgromadzeniu Republiki. Jej podstawą jest art. 167 Konstytucji Republiki Portugalskiej¹² oraz ustawa nr 17/2003 z 4 czerwca 2003 r. o obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej¹³. Ustawa reguluje wykonywanie prawa inicjatywy przez grupy obywateli oraz ich udział w procedurze ustawodawczej. Obecnie wymagane jest poparcie co najmniej 20 000 obywateli wpisanych do rejestru wyborców. Projekt powinien zawierać m.in. tekst ustawy, uzasadnienie oraz wskazanie komisji reprezentującej obywateli. Portugalski model dopuszcza wykorzystanie środków elektronicznych – Zgromadzenie Republiki udostępnia platformę do przyjmowania

⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucija, tekst w j. litewskim: <https://www.e-tar.lt/portal/en/legalActPrint?actualEditionId=gkXBNjYDx&documentId=TAR.47BB952431DA>.

⁹ Lietuvos Respublikos piliečių įstatymų leidybos iniciatyvos konstitucinis įstatymas, nr XIV-2829, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalActPrint?documentId=87892d603a9f11efbdae558de59136c>.

¹⁰ Przepisy przewidują odrębny tryb dla obywatelskiej inicjatywy zmiany Konstytucji, zgodnie z art. 147 Konstytucji.

¹¹ <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/c3af60312c3711f18390fc7af895c2ec>.

¹² Konstytucja Republiki Portugalskiej, Tłum. A. Wojtyczek-Bonnand, <https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/portugalia.html>.

¹³ Lei n.º 17/2003, de 4 de junho — Iniciativa legislativa de cidadãos, tekst w j. hiszpańskim: https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/IniciativaLegislativaCidadaos_Simples.pdf.

obywatelskich inicjatyw ustawodawczych i zbierania podpisów przez internet. Do osiągnięcia wymaganego progu można łączyć podpisy papierowe i podpisy zebrane przez platformę elektroniczną, jeżeli spełnia ona ustawowe wymogi.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Przyjęcie rozwiązań przewidzianych w projekcie będzie skutkować częściową zmianą zasad postępowania w sprawie wykonywania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, o której mowa w art. 118 ust. 2 Konstytucji, a także poszerzeniem zakresu zadań Państwowej Komisji Wyborczej (PKW).

Rewizja zasad postępowania w sprawie wykonywania inicjatywy obywatelskiej, zaproponowana w projekcie, polega przede wszystkim na cyfryzacji wybranych uprawnień i obowiązków określonych w u.o.w.i.u.p.o., dotyczących: 1) udzielenia poparcia projektowi ustawy; 2) wnoszenia przez pełnomocnika komitetu do Marszałka Sejmu projektu ustawy; 3) składania przez pełnomocnika komitetu sprawozdania finansowego o źródłach pozyskanych funduszy na cele inicjatywy ustawodawczej.

W związku z tym zasadne jest doprecyzowanie zakresu przedmiotowego projektowanych zmian. W art. 1 pkt 2 projektu zaproponowano dodanie do u.o.w.i.u.p.o. art. 9a, który przewiduje udostępnienie obywatelom usługi prowadzonej w systemie teleinformatycznym, służącej do „weryfikacji tożsamości i prawa do wykonywania uprawnień, o których mowa w przepisach niniejszej ustawy” (tj. u.o.w.i.u.p.o.). Takie sformułowanie sugeruje, że cyfryzacji podlegałyby wszystkie uprawnienia przewidziane w u.o.w.i.u.p.o. Tymczasem z treści pozostałych przepisów projektu i uzasadnienia wynika, że cyfryzacji podlegać będą jedynie wybrane uprawnienia wskazane powyżej.

Przechodząc do szczegółowej oceny skutków prawnych projektu, należy przede wszystkim wskazać, że zaproponowane regulacje będą uzupełniać, a nie zastępować dotychczasowe rozwiązania. W konsekwencji po przyjęciu opiniowanego projektu udzielenie poparcia projektowi ustawy w sposób tradycyjny, poprzez złożenie własnoręcznego podpisu, będzie równie skuteczne jak złożenie podpisu elektronicznego w portalu poparcia.

Mając to na uwadze, należy zauważyć, że zakres danych określonych w projekcie, które mają być przetwarzane w związku z usługą umożliwiającą elektroniczne udzielenie poparcia projektowi ustawy, wykracza poza zakres danych wymaganych przy udzielaniu poparcia w formie własnoręcznego podpisu. Zgodnie z art. 9 ust. 2 zd. 1 u.o.w.i.u.p.o. „[o]bywatel udziela poparcia projektowi ustawy, składając na wykazie, obok swojego imienia (imion) i nazwiska, adresu zamieszkania oraz numeru ewidencyjnego PESEL, własnoręczny podpis”. We wzorze wspomnianego wykazu¹⁴ doprecyzowano, że w przypadku adresu zamieszkania chodzi o miejscowość, ulicę, nr domu, nr lokalu.

¹⁴ Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 września 1999 r. w sprawie ustalenia wzoru wykazu obywateli, którzy udzielają poparcia projektowi ustawy stanowiącej przedmiot inicjatywy ustawodawczej (Dz. U. Nr 79, poz. 893).

W projektowanym art. 9b ust. 2 pkt 4 u.o.w.i.u.p.o. przyjęto natomiast, że oprócz imienia (imion) i nazwiska oraz numeru ewidencyjnego PESEL przetwarzaniu podlega również adres zameldowania na pobyt stały lub adres stałego zamieszkania, o którym mowa w art. 18a § 1 pkt 6 Kodeksu wyborczego. Cytowany przepis u.o.w.i.u.p.o. nie przewiduje obowiązku podawania tego rodzaju danych adresowych.

Biorąc pod uwagę, że udzielenie poparcia projektowi ustawy – zarówno w formie własnoręcznego podpisu, jak i elektronicznej – wywołuje ten sam skutek prawny, trudno znaleźć uzasadnienie dla zmiany wymogów w zakresie danych osobowych przekazywanych przez osobę popierającą projekt. Uwaga ta pozostaje aktualna także w odniesieniu do projektowanego zakresu danych osobowych podawanych w portalu poparcia przez pełnomocnika komitetu oraz jego zastępcę.

Na marginesie warto zauważyć, że przewidziany w u.o.w.i.u.p.o. obowiązek podawania adresu zamieszkania poddawany jest w wątpliwość. Zdaniem A. Rakowskiej-Treli, A. Rytel-Warzochoy, K. Skotnickiego, P. Uziębły „rozważyć wypada (...) zakres danych podawanych przez osoby udzielające poparcia projektowi ustawy. Ze względu na brak konieczności uzyskania poparcia zróżnicowanego terytorialnie, obowiązek podawania dokładnego adresu zamieszkania jest bezzasadny. Jest to tym bardziej istotne, że właśnie te dane najczęściej są niepełne lub nieprawidłowe. Za wystarczające do identyfikacji osoby wspierającej projekt trzeba uznać podanie imienia i nazwiska oraz numeru PESEL, a także opatrzenie tych danych własnoręcznym podpisem – albo podpisem elektronicznym lub jego substytutem. Inaczej wyglądałaby sytuacja, gdyby wprowadzić do Konstytucji wymóg uzyskania dla projektu poparcia zróżnicowanego terytorialnie”¹⁵. W świetle przywołanego stanowiska warto rozważyć zasadność utrzymywania w systemie prawa obowiązku podawania danych adresowych przez popierających projekt w formie tradycyjnej czy elektronicznej.

W kontekście ochrony danych osobowych przetwarzanych w portalu poparcia należy również zwrócić uwagę na brak uzasadnienia dla projektowanego rozwiązania, zgodnie z którym zapisy w dziennikach systemowych (logach) portalu poparcia – w zakresie usługi umożliwiającej cyfrową realizację wybranych uprawnień określonych w u.o.w.i.u.p.o. – miałyby być przechowywane przez okres 5 lat od dnia ich utworzenia. W uzasadnieniu projektu ustawy nie wskazano przyczyn przyjęcia takiego okresu retencji danych.

Zastrzeżenie to odnosi się także do proponowanego rozwiązania przewidującego przechowywanie danych osobowych przetwarzanych w portalu poparcia przez okres 12 miesięcy od dnia rozwiązania komitetu. Brak uzasadnienia dla przyjętych okresów przechowywania danych utrudnia ocenę, czy pozostają one zgodne z zasadą przechowywania danych przez czas nie dłuższy niż jest to niezbędne do celów, w których dane te są przetwarzane¹⁶.

¹⁵ A. Rakowska-Trela, A. Rytel-Warzochoy, K. Skotnicki, P. Uziębły, op. cit., s. 94.

¹⁶ Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt e rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 119, str. 1 z późn. zm.): „1. Dane osobowe muszą być: e) przechowywane w formie umożliwiającej identyfikację osoby, której dane dotyczą, przez okres nie dłuższy, niż jest to niezbędne do celów, w których dane te są przetwarzane;

Kluczowym elementem efektywnego wykonywania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej są gwarancje dochowania trzymiesięcznego terminu na zbieranie podpisów poparcia dla obywatelskiego projektu ustawy. Zgodnie z art. 10 ust. 2 u.o.w.i.u.p.o. terminem zawitym na złożenie wykazów podpisów poparcia dla projektu jest termin 3 miesiące od dnia wydania postanowienia o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu lub postanowienia Sądu Najwyższego uwzględniającego skargę, o której mowa w art. 6 ust. 5 u.o.w.i.u.p.o.¹⁷. Niezłożenie podpisów w tym terminie powoduje zakończenie postępowania bez możliwości skutecznego wniesienia projektu ustawy, dlatego tak istotne są wszelkie gwarancje zapewniające zebranie wymaganej liczby podpisów poparcia w odpowiednim czasie.

Przyjęcie rozwiązania, zgodnie z którym Marszałek Sejmu w terminie trzech dni od dnia wydania postanowienia o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu lub doręczenia Marszałkowi Sejmu postanowienia Sądu Najwyższego uwzględniającego skargę komitetu zapewnia obywatelom możliwość udzielenia poparcia projektowi ustawy załączonemu do zawiadomienia o utworzeniu komitetu, przy jednoczesnym pozostawieniu w mocy obowiązujących przepisów określających moment rozpoczęcia zbierania podpisów, będzie skutkowało zróżnicowaniem okresu, w którym możliwe jest udzielenie poparcia – w zależności od sposobu jego wyrażenia.

Odnosząc się do obowiązujących rozwiązań, warto przywołać stanowisko P. Uziębło, że „od momentu przyjęcia zawiadomienia rozpoczyna się bieg terminu na zebranie podpisów pod obywatelskim projektem ustawy. Termin ten wynosi 3 miesiące, liczone od daty wydania przez Marszałka Sejmu postanowienia o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu. Rozwiązanie to można uznać co najmniej za dyskusyjne, gdyż de facto skraca czas na zebranie wymaganej liczby podpisów. Te mogą być gromadzone dopiero po ukazaniu się (...) ogłoszenia o nabyciu osobowości prawnej przez komitet. Tym samym, nawet jeśli pełnomocnik komitetu wykaże się sprawnością działania i szybko zgromadzi środki finansowe na opublikowanie ogłoszenia, a termin jego druku będzie krótki, to i tak musi minąć co najmniej kilka dni, aby móc legalnie rozpocząć zbiórkę”¹⁸.

Wobec powyższego należy wskazać, że projektowane rozwiązanie określające moment gromadzenia elektronicznego poparcia dla projektu ustawy nie zapewnia równości warunków udzielania poparcia zarówno w formie własnoręcznego podpisu,

dane osobowe można przechowywać przez okres dłuższy, o ile będą one przetwarzane wyłącznie do celów archiwalnych w interesie publicznym, do celów badań naukowych lub historycznych lub do celów statystycznych na mocy art. 89 ust. 1, z zastrzeżeniem że wdrożone zostaną odpowiednie środki techniczne i organizacyjne wymagane na mocy niniejszego rozporządzenia w celu ochrony praw i wolności osób, których dane dotyczą ("ograniczenie przechowywania").

¹⁷ Zgodnie z art. 6 ust. 5 u.o.w.i.u.p.o.: „5. W wypadku stwierdzenia braków formalnych zawiadomienia, Marszałek Sejmu, nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia, wzywa pełnomocnika komitetu do ich usunięcia w terminie 14 dni. Nieusunięcie braków powoduje odmowę przyjęcia zawiadomienia. Umotywowane postanowienie Marszałka Sejmu o odmowie przyjęcia zawiadomienia może być przez pełnomocnika komitetu zaskarżone do Sądu Najwyższego w terminie 14 dni od daty doręczenia. Sąd Najwyższy rozpatruje skargę w terminie 30 dni, w składzie 7 sędziów, w postępowaniu nieprocesowym. Od postanowienia Sądu Najwyższego nie przysługuje środek prawny”.

¹⁸ P. Uziębło, *Obywatele tworzą ustawy. Inicjatywa ustawodawcza obywateli w państwach Europy Środkowej*, Gdańsk 2024, s. 67.

jak i w formie elektronicznej. Skoro obie formy wywołują tożsame skutki prawne, powinny one podlegać jednolitym warunkom, w tym w szczególności w zakresie ram czasowych, w których możliwe jest udzielenie poparcia.

Ponadto należy zauważyć, że zgodnie z założeniem przyjętym w projekcie informacje o postanowieniu o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu, a także – ewentualnie – o uwzględnieniu skargi komitetu przez Sąd Najwyższy, będą udostępniane za pośrednictwem portalu poparcia, przy czym dostęp do tych informacji, bez konieczności logowania i uwierzytelniania, będzie miał każdy. Rodzi to wątpliwości co do potrzeby utrzymania wymogu publikowania informacji o nabyciu osobowości prawnej w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim, skoro informacja ta będzie publicznie dostępna w portalu poparcia.

W kontekście obowiązujących rozwiązań P. Uziębło sformułował „postulat *de lege ferenda*, aby to właśnie data ukazania się ogłoszenia stanowiła początek biegu terminu na złożenie konstytucyjnie wymaganej liczby podpisów poparcia dla oddolnego projektu ustawy”¹⁹. Postulat ten należy odnotować również na tle projektowanych rozwiązań.

W projekcie, wzorem obowiązujących regulacji, przyjęto, że projekt ustawy nie może zostać wniesiony później niż w terminie 3 miesięcy od dnia wydania przez Marszałka Sejmu postanowienia o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu. Zasadne wydaje się jednak rozważenie modyfikacji tego rozwiązania poprzez powiązanie początku biegu tego terminu z dniem faktycznego zapewnienia obywatelom możliwości udzielania poparcia projektowi ustawy w portalu poparcia. Takie ukształtowanie regulacji sprzyjałoby spójności z pozostałymi przepisami u.o.w.i.u.p.o. oraz zapewnieniu realnej możliwości zebrania wymaganej liczby podpisów.

Analizując warunki efektywnego wykonywania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, należy zauważyć, że projekt nie przewiduje rozwiązań prawnych umożliwiających przywrócenie trzymiesięcznego terminu do zbierania podpisów ani ustanowienia przerwy w jego biegu, w tym w szczególności w razie wystąpienia problemów technicznych związanych z funkcjonowaniem systemu poparcia.

Na podkreślenie zasługują również kwestie związane z weryfikacją prawidłowości udzielanego poparcia. Projekt nie przewiduje rozwiązań uniemożliwiających udzielenie przez tę samą osobę poparcia dla tego samego projektu ustawy zarówno w formie elektronicznej, jak i papierowej.

W zakresie, w jakim projekt przewiduje wprowadzenie możliwości wnoszenia przez pełnomocnika komitetu obywatelskiego, projektu ustawy do Marszałka Sejmu za pośrednictwem portalu poparcia, należy wskazać, że prowadzi to do niespójności z obowiązującymi w tym zakresie rozwiązaniami.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.w.i.u.p.o., „projekt ustawy wniesiony do Marszałka Sejmu powinien odpowiadać wymogom zawartym w Konstytucji i Regulaminie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz w niniejszej ustawie”. Przepisy regulaminu Sejmu przesądzą formę w jakiej wnoszone mają być projekty ustaw. W myśl art. 34 ust. 1 regulaminu Sejmu „[p]rojekty ustaw i uchwał składa się w formie pisemnej na ręce Marszałka Sejmu (...)”. W praktyce miejscem, gdzie przedkłada się projekty

¹⁹ *Ibidem*.

ustaw jest jednostka organizacyjna Kancelarii Sejmu – Gabinet Marszałka. Zgodnie z § 15 ust. 1 pkt 1 regulaminu organizacyjnego Kancelarii Sejmu²⁰ do zadań Gabinetu Marszałka Sejmu należy m.in. przyjmowanie i rejestrowanie projektów ustaw i uchwał.

Jeśli zaś chodzi o wymóg składania projektów ustaw w formie pisemnej, to – zdaniem P. Chybalskiego – nie powinien on budzić „wątpliwości, nawet w sytuacji, gdy rozwój techniczny doprowadził do rozpowszechnienia się dokumentów w tzw. formie elektronicznej”²¹. W art. 12 pkt 6a regulaminu Sejmu, Prezydium Sejmu przyznano kompetencję do określania przypadków, „w których dokument w postaci elektronicznej spełnia wymóg formy pisemnej wynikający z przepisów regulaminu Sejmu”.

Na podstawie wskazanego przepisu Prezydium Sejmu podjęło uchwałę nr 9 z dnia 11 kwietnia 2019 r. zmieniającą uchwałę w sprawie określenia przypadków, w których dokumenty w postaci elektronicznej spełniają wymóg formy pisemnej (niepubl.), w której dopuszczono wnoszenie projektów ustaw w postaci elektronicznej, wyłączając tę możliwość w odniesieniu do projektów ustaw wnoszonych na podstawie art. 118 ust. 2 Konstytucji. Niewątpliwie powodem tego wyłączenia jest szczególnie tryb wykonywania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, który przewiduje wymóg załączenia do projektu ustawy wykazu podpisów obywateli popierających projekt.

W konsekwencji, przyjęcie projektowanego rozwiązania umożliwiającego wnoszenie projektu ustawy do Marszałka Sejmu za pośrednictwem systemu teleinformatycznego będzie skutkowało koniecznością nowelizacji odpowiednich aktów wewnętrznych Kancelarii Sejmu regulujących to zagadnienie.

Ostatnim uprawnieniem, które zgodnie z projektem ma ulec cyfryzacji, jest możliwość złożenia przez pełnomocnika komitetu sprawozdania finansowego o źródłach pozyskanych funduszy na cele inicjatywy ustawodawczej. Projekt nie przewiduje zmiany obowiązującego rozwiązania, zgodnie z którym pełnomocnik komitetu jest zobowiązany do złożenia tego sprawozdania ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, przewidując jednocześnie możliwość realizacji tego obowiązku za pośrednictwem portalu poparcia. Dla podmiotów korzystających z tej funkcjonalności wprowadza się jednocześnie dodatkowy obowiązek złożenia w tym portalu oświadczenia o złożeniu wskazanego sprawozdania. Obowiązek ten nie wynika z obowiązujących przepisów u.o.w.i.u.p.o. W celu zachowania spójności regulacji oraz równości sytuacji prawnej podmiotów należy rozważyć objęcie nim również pełnomocników komitetów składających sprawozdanie w formie tradycyjnej.

Opiniowany projekt, obok zmian w u.o.w.i.u.p.o., przewiduje również nowelizację Kodeksu wyborczego w zakresie regulującym zadania Państwowej Komisji Wyborczej. Na podstawie obowiązujących przepisów u.o.w.i.u.p.o. zadania PKW koncentrują się wyłącznie na kwestiach związanych z weryfikacją prawidłowości złożenia wymaganej liczby podpisów poparcia obywatelskiego projektu ustawy oraz zaopiniowaniem wzoru wykazu, na którym podpisy te są

²⁰ Załącznik do zarządzenia nr 10 Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Kancelarii Sejmu, ze zm., niepubl.

²¹ P. Chybalski, *Artykuł 34 ust. 1-7, [w:] Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 183.

składane. Po przyjęciu projektowanych rozwiązań zakres tych zadań ulegnie rozszerzeniu – PKW będzie odpowiedzialna za prawidłowe funkcjonowanie portalu poparcia, za pośrednictwem którego realizowane będą (omawiane powyżej) uprawnienia przewidziane w u.o.w.i.u.p.o.

Opiniowany projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej²². Projekt ten był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu²³.

2.

Zagadnienie inicjatywy ustawodawczej wykracza poza zakres regulacji Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC). Niemniej, niektóre przepisy projektu dotyczą danych osobowych w związku z uczestnictwem w ramach systemu teleinformatycznego w wykonywaniu prawa inicjatywy ustawodawczej. W grę wchodzi określenie zakresu danych udostępnianych w systemie, aby móc wyrazić poparcie dla obywatelskiego projektu ustawy oraz procedura wykonywania praw. Zagadnienie to można kojarzyć z prawem do poszanowania życia prywatnego, które w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, dotyczącego zwłaszcza art. 8 EKPC, obejmuje również ochronę danych osobowych²⁴. W tym kontekście nie pojawiają się wątpliwości co do zgodności projektu ustawy z EKPC.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt

Projekt będzie wpływał na następujące podmioty:

1. obywatele polscy mający prawo wybierania do Sejmu, jako osoby mające prawo do udzielenia poparcia projektom ustaw, a także nabywające uprawnienie do uzyskania informacji o własnej aktywności w portalu poparcia (ok. 29,5 mln osób)²⁵;
2. komitety inicjatywy ustawodawczej, jako podmioty tworzone przez obywateli w celu wniesienia projektu ustawy, obejmujące członków komitetu (grupa co najmniej 15 obywateli posiadających prawo wybierania do Sejmu), w szczególności: pełnomocnik i jego zastępcę, jako osoby

²² *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli oraz ustawy – Kodeks wyborczy (przedstawiciel wnioskodawców: posłanka Paulina Matysiak)*, opinia BEOS z 13 IV 2026 r., BEOS-WPEIM-786/26.

²³ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli oraz ustawy – Kodeks wyborczy (przedstawiciel wnioskodawców: posłanka Paulina Matysiak) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 13 IV 2026 r., BEOS-WPEIM-787/26.

²⁴ Guide to the Case-Law of the of the European Court of Human Rights. Data protection (updated on 31 August 2025), https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_data_protection_eng.

²⁵ Wg. danych z wyborów parlamentarnych w 2023 r.: <https://sejmsenat2023.pkw.gov.pl>. Spośród tej zbiorowości: każdorazowo zaangażowanych w działania związane ze skutecznym wniesieniem inicjatywy ustawodawczej będzie co najmniej 100 tys. osób.

reprezentujące komitet przed organami państwa (ok. kilkadziesiąt komitetów tworzonych w trakcie kadencji)²⁶;

3. organy państwa:

- Sejm RP, w szczególności Marszałek Sejmu, jako podmiot zapewniający możliwość udzielenia poparcia projektowi ustawy;
- Państwowa Komisja Wyborcza (PKW), jako podmiot udostępniający usługę w portalu poparcia;
- Krajowe Biuro Wyborcze (KBW), w szczególności Szef KBW, jako podmiot udostępniający dane przetwarzane w portalu poparcia;
- minister właściwy ds. informatyzacji, jako podmiot odpowiadający za przygotowanie systemu teleinformatycznego;

oraz pracownicy tych organów, zaangażowani w obsługę portalu poparcia lub realizację projektowanych przepisów; ich liczba jest obecnie trudna do oszacowania;

4. sądy, prokuratura, policja jako podmioty mające dostęp do danych przetwarzanych w portalu poparcia (w zakresie dostępu do danych) – obecnie trudno prognozować liczbę, zakres i częstotliwość zapytań o dane przetwarzane w portalu poparcia; będą one zależne od liczby prowadzonych przez te podmioty spraw dotyczących korzystania z danych z portalu poparcia; Wnioskodawcy zakładają, że postępowania takie będą prowadzone w sprawach karnych.

B. Wpływ na społeczeństwo

Projekt będzie wywierał przede wszystkim skutki społeczne związane ze zwiększeniem dostępności obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej dla szerokiego kręgu obywateli. Wprowadzenie możliwości udzielania poparcia projektom ustaw w formie elektronicznej ułatwi obywatelom udział w procesie legislacyjnym, czyniąc go bardziej dostępnym i efektywnym. Rozwiązanie to może istotnie zwiększyć zainteresowanie tym instrumentem demokracji bezpośredniej oraz jego wykorzystanie.

Wprowadzenie projektowanych rozwiązań może przyczynić się do obniżenia barier organizacyjnych i finansowych związanych z inicjatywą ustawodawczą. Dotychczas konieczność zbierania podpisów w formie papierowej wymagała znacznego nakładu pracy oraz środków, co ograniczało możliwości działania mniejszych grup obywateli. Wprowadzenie narzędzi elektronicznych uprości ten proces, czyniąc go bardziej dostępnym i efektywnym. Jednocześnie usprawnione

²⁶ W X kadencji liczba inicjatyw ustawodawczych, którym nadano numer druku i których wnioskodawcami byli obywatele wynosi obecnie 15, przy czym w Sejmie rozpatrywanych jest 7 inicjatyw. W kadencji IX liczba tego rodzaju inicjatyw ustawodawczych, którym nadano nr druku wynosiła 27. Na tej podstawie szacować można, że komitetów inicjatyw ustawodawczych może być w kolejnych, 4-letnich kadencjach co najmniej kilkadziesiąt, ale ze względu na ułatwienia, jakie wprowadzać ma projektowana ustawa spodziewać się można większej ich liczby – Wykaz obywatelskich inicjatyw ustawodawczych znajdujących się w Sejmie X kadencji: (stan na 27-04-2026) <https://orka.sejm.gov.pl/proc10.nsf/0/9EF8611913AABE99C1258A74004C8016>; Wykaz obywatelskich inicjatyw ustawodawczych znajdujących się w Sejmie IX kadencji: https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/page.xsp/projekty_ustaw.

zostaną działania komitetów inicjatywy ustawodawczej, w tym komunikacja z organami państwa oraz realizacja obowiązków formalnych.

Projektowane rozwiązanie może też realnie usprawnić pracę administracji wyborczej, ponieważ podpisy składane online będą automatycznie weryfikowane, zarówno jeśli chodzi o autoryzację (uwierzytelnienie), jak i uprawnienia osoby przekazującej swoje poparcie. Dotychczas proces ten był czasochłonny ze względu na konieczność porównania tych danych, przekazywanych w formie papierowej z danymi z Centralnego Rejestru Wyborców. Pozwoli to ograniczyć trudności związane z odszyfrowaniem nieczytelnych danych, czy uniknąć sytuacji, gdy na listy poparcia wpisywane są np. osoby zmarłe. Czynniki te pozytywnie wpłyną na pracę organów wyborczych.

Wprowadzenie możliwości udzielania drogą elektroniczną poparcia projektom ustaw zgłaszanym w ramach obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej może przyczynić się do skuteczniejszego pozyskiwania wymaganego poparcia, również przez projekty, które dotychczas nie uzyskały odpowiedniej liczby podpisów. Rozwiązanie to może wpłynąć na zwiększenie liczby projektów wnoszonych w ramach obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej oraz ograniczenie liczby projektów składanych przez posłów z powodu nieuzyskania wymaganego poparcia w postaci 1 000 lub 100 000 podpisów na poszczególnych etapach procedury ustawodawczej²⁷.

Wprowadzenie ułatwień w udzielaniu poparcia dla obywatelskich inicjatyw ustawodawczych wykonywanych przez obywateli może też przełożyć się na zwiększenie ich liczby. Może mieć to wpływ na jakość przygotowywanych projektów. Jednocześnie możliwym stanie się udzielanie w krótkim czasie i przy mniejszym niż dotychczas nakładzie sił i środków poparcia przez obywateli wielu projektom ustaw w krótkim czasie, w tym projektom, które są wobec siebie konkurencyjne lub wręcz sprzeczne, co może mieć istotny wpływ na pracę parlamentu.

Pojawienie się nowego rozwiązania może uruchomić potrzebę uwzględnienia sytuacji, gdy obywatele będą żądać prawa do wycofania udzielonego przez siebie poparcia. Dotychczas, przy zastosowaniu wyłącznie papierowych form poparcia obywatele mogli uznać, że takie żądanie jest zbyt czasochłonne lub trudne do realizacji w praktyce, mogli też nie wiedzieć np. o wykorzystaniu ich danych w sposób nieuprawniony. W sytuacji, gdy otrzymają łatwy i szybki, elektroniczny dostęp do informacji o autoryzowanych przez siebie działaniach, będą mogli oczekiwać, że w podobny sposób możliwe będzie zgłoszenie nieuprawnionego wykorzystania ich danych lub wycofanie poparcia w ramach jasno określonej procedury. Wobec wykluczenia takiej możliwości obecnie (art. 9 ust. 3 u.o.w.i.u.p.o.) mogą pojawić się żądania zmiany, uwzględniającej taką możliwość. Żądania takie mogą wynikać też m.in. z nieuniknionych pomyłek związanych z wyrażaniem poparcia w formie elektronicznej pod dwoma lub więcej projektami ustaw składanymi przez obywateli i mającymi podobne (lub takie same) tytuły.

²⁷ Przykładem może być tu projekt ustawy o zmianie ustawy o dowodach osobistych – [https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/Projekty/10-RPW-7298-2026/\\$file/10-RPW-7298-2026.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/Projekty/10-RPW-7298-2026/$file/10-RPW-7298-2026.pdf).

Zwrócić należy też uwagę, że w przypadku przyjęcia projektu pojawić się mogą postulaty zastosowania analogicznego rozwiązania w przypadku wyborów prezydenckich (art. 127 ust. 3 Konstytucji).

Projekt wpisuje się w szerszy proces cyfryzacji życia publicznego, promując korzystanie z narzędzi takich jak podpis elektroniczny czy profil zaufany. Proponowane rozwiązanie uwzględnia jednocześnie możliwość zbierania podpisów w dotychczasowej formie (podpis osobisty). Niezależnie od tego, wprowadzenie możliwości elektronicznego popierania projektów ustaw może zostać uznane za uprzywilejowujące osoby korzystające z internetu oraz posiadające kompetencje cyfrowe. Mieszkańcy obszarów słabiej z informatyzowanych lub osoby o niższych umiejętnościach technologicznych mogą mieć ograniczony dostęp do nowego mechanizmu, co w praktyce może prowadzić do nierówności w korzystaniu z prawa do poparcia inicjatywy ustawodawczej. Konieczność uwierzytelnienia się (np. podpisem zaufanym lub kwalifikowanym) może być również barierą dla osób niekorzystających wcześniej z takich narzędzi, a także narażać je na nieuprawnione korzystanie z ich danych.

Jednocześnie należy podkreślić, że niezależnie od dostępności portalu, na etapie zgłoszenia komitetu inicjatywy ustawodawczej nadal konieczne będzie zebranie 1 000 własnoręcznych podpisów obywateli popierających projekt. Rozwiązanie to ma zapobiegać tworzeniu projektów bez realnego społecznego zaplecza i ograniczyć ryzyko wykorzystywania procedury w sposób sprzeczny z jej celem. Może ono jednak skutkować również dwukrotnym udzielaniem poparcia – w formie papierowej i przez portal poparcia. W przypadku, gdy zweryfikowane elektronicznie poparcie dla projektu ustawy przekroczy 100 000 podpisów, podpisy papierowe nie będą weryfikowane, jednak w przypadku, gdy próg ten nie zostanie przekroczony po zebraniu podpisów elektronicznych konieczne okaże się weryfikowanie podpisów złożonych w tradycyjnej, papierowej formie. Stąd zasadnym może okazać się rozważenie potrzeby doprecyzowania przepisów i dostosowanie narzędzia mające na celu jasne wskazanie, że podpisy mogą być składane tylko raz, albo za pośrednictwem portalu poparcia, albo w formie papierowej, przy czym podpisy odręczne złożone na początku całego procesu (1 000 podpisów) mogą być złożone tylko raz przez tę samą osobę.

Odrębną kwestią jest możliwość poszerzenia grona odbiorców ustawy o osoby przebywające poza granicami państwa polskiego. Obecny sposób zbierania podpisów znacząco ogranicza możliwość prowadzenia takich działań poza granicami Polski, natomiast w przypadku, gdy portal poparcia będzie dostępny, należy rozważyć także tę sytuację, gdy chęć skorzystania z nowego rozwiązania wyrażą osoby, które dotychczas, ze względu na odległość, nie udzielały swojego poparcia projektom ustaw w ramach inicjatywy obywatelskiej w postaci podpisu złożonego w formie papierowej. Na te kwestie zwrócono uwagę również w trakcie konsultacji społecznych²⁸.

²⁸ ID ankiety: 163041.

C. Konsultacje społeczne

W ramach konsultacji społecznych projektu przesłano 151 ankiet i przedstawiono 111 komentarzy. Projekt spotkał się z poparciem większości osób komentujących. Uczestnicy konsultacji zwracali uwagę m.in. na potrzebę uwzględnienia kwestii związanych z cyberbezpieczeństwem²⁹ oraz na przewidywany wzrost różnych form aktywności organizacji i grup interesu korzystających z narzędzi cyfrowych do zapewnienia poparcia swoim projektom³⁰. Wyrażano także obawy związane z wprowadzeniem ułatwień w procesie udzielania poparcia projektom ustaw wnoszonych w ramach inicjatywy obywatelskiej, ogniskujące się wokół kwestii takich jak nieuwzględnienia potrzeby pogłębionej refleksji nad treścią popieranych projektów, czy obniżenie jakości debaty publicznej i procesu legislacyjnego³¹.

Komentujący wskazywali m.in. na konieczność zmiany liczby wymaganych podpisów pod projektem ustawy³². Przedstawiano też pomysły mające na celu upowszechnianie możliwości składania podpisów pod konkretnymi projektami ustaw³³, a także oparte na postulatcie odejścia od jednego, scentralizowanego „portalu poparcia”³⁴.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Wnioskodawcy wskazali w DSR, iż projekt nie będzie miał wpływu na gospodarkę, w szczególności nie będzie oddziaływać na mikro-, małych i średnich przedsiębiorców. Zasadniczo należy zgodzić się z tą oceną, gdyż zakres przedmiotowy projektowanej regulacji nie dotyczy zagadnień bezpośrednio związanych z przedsiębiorczością, rynkiem pracy czy sektorem gospodarstw domowych, a zatem nie będzie ona miała wpływu na sferę krajowej gospodarki.

W odniesieniu do skutków gospodarczych w trakcie konsultacji społecznych odnotowano tylko jedną uwagę krytyczną. Autor kwestionuje w niej ocenę skutków gospodarczych projektu, wskazując, że model scentralizowanego portalu pomija koszty alternatywne i jest droższy w utrzymaniu niż rozwiązanie oparte na otwartym Interfejsie Programowania Aplikacji (API, ang. *Application Programming Interface*)³⁵. Podkreśla też, że architektura API obniżyłaby koszty infrastruktury państwa, zwiększyła efektywność wydatków komitetów oraz pobudziła rozwój rynku usług cyfrowych³⁶. Warto jednak dodać, iż powyższe uwagi dotyczą alternatywnego modelu API, a Wnioskodawcy zaproponowali model scentralizowany, który – podobnie jak model API – posiada zarówno swoje zalety, jak i wady. Wśród

²⁹ Np. ID ankiety: 150841.

³⁰ ID ankiety: 155536.

³¹ ID ankiety: 155536.

³² ID ankiety: 156376: „Należy jednak docelowo rozważyć zmianę Konstytucji, by inicjatywy konstytucyjne mogły być tworzone przez wyborców, ale z odpowiednio wyższym progiem wymaganych podpisów, np. miliona lub półtora miliona podpisów”.

³³ ID ankiety: 152657: „Po rejestracji inicjatywy można byłoby generować kod QR, który kierowałby bezpośrednio do systemu poparcia.”

³⁴ ID ankiety: 140606.

³⁵ <https://www.gov.pl/web/popcwsparcie/standard-api-dla-udostepniania-danych>.

³⁶ ID ankiety: 140606.

potencjalnych zalet modelu scentralizowanego można wskazać m.in. pełną kontrolę państwa nad danymi i systemem, a w rezultacie łatwiejsze egzekwowanie standardów bezpieczeństwa i zgodności z przepisami prawa. Może to mieć istotne znaczenie np. z perspektywy przeciwdziałania zjawisku dezinformacji, a także zapewnienia równych warunków prowadzenia działań informacyjnych i pozyskiwania poparcia społecznego przez poszczególne komitety inicjatyw ustawodawczych, niezależnie od poziomu środków finansowych pozostających w ich dyspozycji.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

W opinii Wnioskodawców projekt pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa, przy czym nie jest możliwe precyzyjne określenie wielkości tego obciążenia. Uwzględniając fakt, że stworzenie usługi, która będzie ułatwiała wykonywanie przez obywateli uprawnień związanych z inicjatywą ustawodawczą oraz wykonywanie niektórych uprawnień i obowiązków przez pełnomocnika komitetu, ma zostać zrealizowane w portalu poparcia przewidzianym w Kodeksie wyborczym, Wnioskodawcy przewidują jedynie, że koszty dodatkowe względem tych, które wynikają z wykonania przepisów w sprawie utworzenia systemu teleinformatycznego, który umożliwi działanie portalu poparcia, nie przekroczą 3 mln zł w roku utworzenia usługi przewidzianej w projekcie oraz 0,3 mln zł w kolejnych latach funkcjonowania usługi. Jednocześnie Wnioskodawcy wskazują, że projekt nie pociąga za sobą obciążenia budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

W odniesieniu do źródeł finansowania przedłożonych w projekcie zmian Wnioskodawcy wskazują na środki pozostające w dyspozycji ministra właściwego do spraw informatyzacji (część 27 budżetu państwa). Wnioskodawcy w związku z powyższym stwierdzają, że będzie to możliwe w szczególności poprzez przesunięcia w planie finansowym tej części budżetowej i wykorzystanie środków przewidzianych na rozwój systemów teleinformatycznych administracji publicznej.

W odniesieniu do wpływu projektowanych przez Wnioskodawców zmian na sektor finansów publicznych należy wskazać, że po pierwsze, projekt będzie wywoływać skutki finansowe dla sektora finansów publicznych, w tym dla budżetu państwa, przy czym skutki te należy ocenić jako ograniczone w stosunku do skali projektowanego rozwiązania. Wynika to z faktu, że projekt nie przewiduje budowy nowego systemu teleinformatycznego, lecz wykorzystanie i rozszerzenie funkcjonalności portalu poparcia, który minister właściwy do spraw informatyzacji ma przygotować, w uzgodnieniu z PKW, w terminie 12 miesięcy od dnia 4 marca 2026 r.³⁷ W uzasadnieniu projektu wskazano, że portal poparcia ma już służyć elektronicznemu udzielaniu poparcia kandydatom i listom wyborczym, weryfikacji danych wyborców oraz obsłudze procesów wyborczych. Zatem projektowana ustawa rozszerza jedynie zakres zastosowania tego systemu także na obywatelską inicjatywę ustawodawczą, w tym: weryfikację danych obywateli przy wykorzystaniu

³⁷ Zob. art. 3 w powiązaniu z art. 4 ustawy z dnia 23 stycznia 2026 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy.

Centralnego Rejestru Wyborców oraz rejestru PESEL, elektroniczne udzielanie poparcia projektowi ustawy, wniesienie przez pełnomocnika komitetu do Marszałka Sejmu projektu ustawy oraz złożenie przez pełnomocnika komitetu sprawozdania finansowego o źródłach pozyskanych funduszy na cele inicjatywy ustawodawczej.

Po drugie, w administracji publicznej zasadą jest budowanie rozwiązań cyfrowych z użyciem istniejących rozwiązań³⁸, tj. projektując usługę publiczną nie należy powielać funkcjonalności i systemów już istniejących, lecz wykorzystywać dostępne komponenty³⁹.

Ponadto zakładane koszty wdrożenia należy uznać za relatywnie niewielkie na tle innych projektów cyfryzacji administracji publicznej procedowanych w ostatnich latach. Dla porównania, wcześniej procedowane rozwiązania dotyczące m.in. Centralnego Rejestru Wyborców⁴⁰, funkcjonującego od 2023 r. w formie elektronicznej i zintegrowanego z systemem PESEL oraz systemami zewnętrznymi, jak również Krajowego Węzła Identyfikacji Elektronicznej, funkcjonującego od 2018 r.⁴¹, wiązały się z koniecznością budowy nowych komponentów infrastrukturalnych, integracji międzyresortowej oraz utworzenia nowych baz danych i mechanizmów bezpieczeństwa. W przypadku przedłożonego projektu nie tworzy się nowego rejestru publicznego, usługa nie wymaga budowy odrębnej infrastruktury sprzętowej i wykorzystuje już istniejące mechanizmy uwierzytelniania obywateli (profil zaufany, podpis osobisty, podpis kwalifikowany), a także opiera się na funkcjonujących systemach państwowych, takich jak Centralny Rejestr Wyborców i rejestr PESEL, stąd wydatki będą wiązały się głównie z rozszerzeniem funkcjonalności istniejącego systemu teleinformatycznego.

Koszty dla budżetu państwa będą obejmowały w szczególności: przygotowanie i wdrożenie nowych modułów systemowych, integrację z Centralnym Rejestrem Wyborców, zapewnienie bezpieczeństwa teleinformatycznego i cyberbezpieczeństwa, przechowywanie danych oraz logów systemowych przez wymagany okres, utrzymanie infrastruktury serwerowej, aktualizacje oprogramowania oraz obsługę administracyjną i techniczną prowadzoną przez ministra właściwego do spraw informatyzacji, Państwową Komisję Wyborczą oraz Krajowe Biuro Wyborcze.

Proponowane przez Wnioskodawców rozwiązanie powinno być sfinansowane ze środków pozostających w dyspozycji ministra właściwego do spraw

³⁸ Zob. Metareguly i zasady budowy cyfrowych usług publicznych: [Dokumenty - Ministerstwo Cyfryzacji - Portal Gov.pl](#), pkt 2.10. *Projektując, nie powielaj tego, co już istnieje (projektowanie usług)*.

³⁹ Zob. Rekomendowane etapy planowania i budowy systemów IT przez podmioty publiczne: [Budowa interoperacyjnego systemu teleinformatycznego - Portal Interoperacyjności i Architektury - Portal Gov.pl](#). Komponenty do wykorzystania w budowie publicznych systemów teleinformatycznych: [Bloki budowlane rozwiązań - Portal Interoperacyjności i Architektury - Portal Gov.pl](#).

⁴⁰ Według rządowej oceny skutków regulacji projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2800, IX kadencja) budżet państwa w pierwszym roku miał ponieść wydatki w wysokości blisko 29 mln zł, a koszt utrzymania CRW w każdym kolejnym roku miał wynosić ok. 7,5 mln zł. Dane za: ocena skutków regulacji, s. 6, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/D2D6825A5A26054BC125890500329D4C/%24File/2800.pdf>.

⁴¹ Według rządowej oceny skutków regulacji projektu ustawy o zmianie ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2502, VIII kadencja) koszt utrzymania Krajowego Węzła Identyfikacji w każdym roku miał wynosić ok 6,2 mln zł. Dane za: ocena skutków regulacji, s. 4, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F155AE1C56E79FFCC1258287003BC90F/%24File/2502.pdf>.

informatyzacji, tj. w ramach środków zaplanowanych w części 27 – Informatyzacja. Szacowane przez Wnioskodawców skutki finansowe projektu w horyzoncie 10-letnim można przedstawić następująco:

Tabela 1. Wydatki budżetu państwa, konieczne do poniesienia w ramach części 27 – Informatyzacja w związku z utworzeniem usługi w okresie 10 lat od wejścia w życie ustawy (w mln zł)

Wyszczególnienie:	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian w mln zł (ceny stałe z roku 2026)										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Razem
Wydatki z tytułu utworzenia usługi	3,0	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	5,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie szacunków Wnioskodawcy z DSR.

Proponowane przez Wnioskodawców rozwiązanie, w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian, będzie się wiązało z łącznymi wydatkami w wysokości 5,7 mln zł. Wydatki szacowane na kwotę 3 mln zł w pierwszym roku obowiązywania ustawy będą jednorazowe, natomiast w kolejnych latach, wydatki szacowane na kwotę 0,3 mln zł rocznie, będą związane głównie z pokryciem kosztów utrzymania, aktualizacji oraz zapewnienia bezpieczeństwa usługi.

Jednocześnie projekt może przynieść wymierne oszczędności po stronie administracji publicznej poprzez zmniejszenie kosztów m.in. ręcznej weryfikacji podpisów czy kosztów archiwizacji dokumentacji. Ponadto utworzenie usługi, która będzie ułatwiała wykonywanie przez obywateli uprawnień związanych z inicjatywą ustawodawczą może skrócić czas obsługi obywatelskich inicjatyw ustawodawczych oraz zmniejszyć ryzyko błędów formalnych związanych z weryfikacją podpisów.

Projekt nie będzie pociągał za sobą skutków finansowych dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego, co wynika z faktu, że system będzie utrzymywany centralnie przez ministra właściwego do spraw informatyzacji, a obsługa procesu będzie realizowana głównie przez organy administracji rządowej i wyborczej.

W trakcie przeprowadzonych konsultacji społecznych przedmiotowego projektu nie przedstawiono wyliczonych skutków finansowych oraz kwantyfikowalnego ich wpływu na sektor finansów publicznych, aczkolwiek dwóch respondentów wypowiedziało się na temat skutków finansowych wskazując na nierzetelność i niepełność ich oceny⁴². Natomiast kolejnych dwóch respondentów odniosło się do proponowanych zmian w projekcie w kontekście skutków finansowych co do zasadności wykorzystania posiadanej już infrastruktury teleinformatycznej⁴³.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

⁴² Zob. ID ankiety: 155536, 162727.

⁴³ Zob. ID ankiety: 140606, 152657.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Przyjęcie projektowanych rozwiązań będzie skutkowało zwiększeniem obciążeń administracyjnych związanych z uruchomieniem i obsługą usługi udostępnionej w portalu poparcia, o którym mowa w art. 1 Kodeksu wyborczego⁴⁴, służącej do wykonywania niektórych uprawnień i obowiązków związanych z obywatelską inicjatywą ustawodawczą z wykorzystaniem rozwiązań elektronicznych. Obciążenia te będą dotyczyły w szczególności PKW, Szefa Krajowego Biura Wyborczego, ministra właściwego do spraw cyfryzacji oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Wejście w życie projektowanej regulacji będzie skutkowało istotną zmianą zasad wykonywania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, o której mowa w art. 118 ust. 2 Konstytucji, polegającą przede wszystkim na cyfryzacji kluczowych uprawnień i obowiązków związanych z tym procesem oraz na rozszerzeniu zakresu zadań PKW. W konsekwencji, obok dotychczasowych rozwiązań wprowadzony zostanie cyfrowy sposób udzielania poparcia dla projektów ustaw, wnoszenia ich do Marszałka Sejmu oraz realizacji obowiązków sprawozdawczych przez pełnomocnika komitetu. Z perspektywy systemowej należy wskazać, że projekt wymaga doprecyzowania w wybranych obszarach w celu zapewnienia spójności regulacji oraz efektywności wykonywania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Projekt ustawy nie nasuwa wątpliwości co do zgodności z EKPC.

2. Skutki społeczne: Projekt może znacząco zwiększyć dostępność i efektywność obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej poprzez umożliwienie elektronicznego udzielania poparcia, co sprzyjać będzie wzrostowi aktywności obywatelskiej. Proponowane rozwiązania mogą rodzić nowe wyzwania, w szczególności związane z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa danych, przeciwdziałaniem wykluczeniu cyfrowemu oraz doprecyzowaniem zasad składania i ewentualnego wycofywania poparcia. Przy założeniu wewnętrznej spójności projektu proponowane rozwiązania mogą także prowadzić do formułowania postulatów rozszerzenia analogicznych rozwiązań na inne procedury partycypacji obywatelskiej. Projekt mógłby również pozytywnie wpłynąć na usprawnienie pracy administracji wyborczej i ograniczenie kosztów organizacyjnych, wpisując się w szerszy proces cyfryzacji życia publicznego.

3. Skutki gospodarcze: Projektowana regulacja nie wywoła skutków gospodarczych, w tym w szczególności nie wpłynie na przedsiębiorców, konsumentów ani rynek pracy.

4. Skutki finansowe: Projektowana regulacja będzie wywoływać ograniczone skutki finansowe dla budżetu państwa, a ich skala pozostanie relatywnie niewielka

⁴⁴ Dz.U. poz. 178.

w stosunku do zakresu proponowanego rozwiązania. Wynika to z faktu, że projekt opiera się na wykorzystaniu istniejącej infrastruktury teleinformatycznej administracji publicznej, w szczególności portalu poparcia oraz funkcjonujących już rejestrów państwowych i mechanizmów uwierzytelniania obywateli. Szacowane wydatki, obejmujące zarówno koszty wdrożenia, jak i późniejszego utrzymania systemu, mają charakter umiarkowany i mogą zostać sfinansowane w ramach środków pozostających w dyspozycji ministra właściwego do spraw informatyzacji. Jednocześnie projekt może przyczynić się do zwiększenia efektywności działania administracji publicznej poprzez ograniczenie kosztów obsługi procesów papierowych czy automatyzację weryfikacji danych. Projekt nie będzie natomiast wywoływał dodatkowych obciążeń finansowych dla jednostek samorządu terytorialnego.

5. Rozwiązania zagraniczne: Na Litwie, w Hiszpanii i Portugalii podpis elektroniczny służy poparciu inicjatywy legislacyjnej zawierającej projekt ustawy. Jest to więc mechanizm zbliżony do klasycznej obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. W Finlandii przyjęty model jest bardziej elastyczny, ponieważ inicjatywa może przybrać – obok projektu ustawy – także postać propozycji podjęcia prac legislacyjnych, lecz po osiągnięciu wymaganego progu poparcia trafia do parlamentu i musi zostać rozpatrzona. Wspólną cechą tych rozwiązań jest to, że środki elektroniczne nie tworzą jedynie kanału konsultacji społecznych, lecz zastępują lub uzupełniają podpis papierowy w procedurze wywołującej określony skutek prawny.

Autorzy:

Wojciech Miller, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Kaja Krawczyk, specjalistka ds. komparatystycznych (pkt IV, XI.5)

Wioleta Wasil-Rusecka, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. dr hab. Cezary Mik, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

dr Marta Karkowska, specjalistka ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr Piotr Russel, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

dr Olga Olkowska, specjalistka ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/