



Warszawa, 18-02-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.600.3.2023.MP

Pan
Krzysztof Gawkowski
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Cyfryzacji

Ministerstwo Cyfryzacji
ePUAP

Szanowny Panie Premierze,

zgodnie z art. 118 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.: „Inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej i Radzie Ministrów”. Ponadto w świetle art. 118 ust. 2 Konstytucji RP: „Inicjatywa ustawodawcza przysługuje również grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa”. W obecnym stanie prawnym ową ustawą jest ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz.U. z 2018 r. poz. 2120). Stosownie zaś do art. 9 ust. 2 zdanie pierwsze ww. ustawy: „Obywatel udziela poparcia projektowi ustawy, składając na wykazie, obok swojego imienia (imion) i nazwiska, adresu zamieszkania oraz numeru ewidencyjnego PESEL, własnoręczny podpis”.

Na gruncie obecnie obowiązującej ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli jedyną formułą złożenia przez obywatela podpisu poparcia pod projektem tzw. inicjatywy ludowej jest formuła podpisu własnoręcznego. Taki stan

rzeczy nie zaskakuje o tyle, że ustawa pochodzi sprzed ćwierćwiecza. Jednak obecnie na regulację zawartą w art. 9 ust. 2 zdanie pierwsze ww. ustawy należy patrzeć jak na legislacyjny anachronizm. Współcześnie ustawodawstwo umożliwia obywatelom kontakty z urzędami obsługującymi organy administracji publicznej np. za pośrednictwem platformy ePUAP. Tymczasem w dalszym ciągu nie ma możliwości złożenia w postaci elektronicznej podpisu poparcia pod obywatelską inicjatywą ustawodawczą.

Ten stan rzeczy mógłby ulec zmianie. Podobną uwagę należy sformułować pod adresem regulacji zawartych w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2023 r. poz. 2408 ze zm.), które przewidują (np. w art. 209 § 2 czy w art. 265 § 3) konieczność zbierania własnoręcznych podpisów pod listami kandydatów czy też kandydaturami w wyborach powszechnych. Obecnie nie ma powodów, które stałyby na przeszkodzie dopuszczeniu cyfryzacji procedury udzielania poparcia kandydatom i ich listom (oczywiście przy jednoczesnym utrzymaniu możliwości składania podpisów własnoręcznych), pod jednym wszakże warunkiem – stworzenia bezpiecznej infrastruktury informatycznej.

Powyższy postulat jest tym bardziej uzasadniony, że sam Kodeks wyborczy przewiduje rozwiązania elektroniczne w zakresie innych elementów procedury wyborczej. Tytułem przykładu można wskazać na art. 19 § 7 pkt 2 Kodeksu wyborczego, który dopuszcza złożenie wniosku o ujęcie w stałym obwodzie głosowania na piśmie utrwalonym w postaci elektronicznej, opatrzonym kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, przy użyciu usługi elektronicznej udostępnionej przez ministra właściwego do spraw informatyzacji, po uwierzytelnieniu wnioskodawcy w sposób określony w art. 20a ust. 1 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Ponadto reklamację na nieprawidłowości w Centralnym Rejestrze Wyborców można wnieść na piśmie utrwalonym w postaci elektronicznej, opatrzonym kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej, na zasadach określonych w ustawie z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (art. 22 § 2 pkt 2 lit. b). Podobnie rzecz wygląda z wnioskiem w sprawie zmiany miejsca głosowania przez wyborcę (art. 28 § 4 pkt 2). Także np. ujęcie wyborcy w spisie wyborców sporządzanym przez konsula następuje na podstawie wniosku wyborcy, który to wniosek można złożyć m.in. przy

użyciu usługi elektronicznej udostępnionej przez ministra właściwego do spraw zagranicznych (art. 35 § 2 pkt 2).

Przytoczone przykłady dowodzą, że ustawodawca w coraz większym stopniu wychodzi naprzeciw oczekiwaniom współczesnych wyborców, ułatwiając im szeroko rozumiane uczestnictwo w procesie wyborczym. Wciąż jednak w Kodeksie wyborczym utrzymują się rozwiązania nieodpowiadające współczesnym realiom społecznym. Dobitym tego przejawem jest wspomniane ograniczenie możliwości udzielania poparcia kandydatom (lub listom kandydatów) w wyborach powszechnych wyłącznie do formuły własnoręcznego podpisu. Ewentualne zagrożenia dla rzetelności procesu wyborczego, które mogłyby wynikać z wprowadzenia możliwości udzielania poparcia w drodze podpisu elektronicznego, np. z wykorzystaniem platformy ePUAP, można ograniczyć, konstruując odpowiednie zabezpieczenia informatyczne. Skądinąd wykorzystywanie platformy ePUAP na innych płaszczyznach kontaktu obywatela z administracją publiczną wskazuje, że jest to narzędzie zasadniczo bezpieczne.

Wprowadzenie omawianej możliwości stworzyłoby także płaszczyznę do weryfikacji posiadanych możliwości technicznych w zakresie zabezpieczenia procesu wyborczego. Obecnie, gdy w debacie publicznej rozważa się zasadność wprowadzenia różnych wariantów głosowania elektronicznego (*i-voting*, *e-voting*), doświadczenie zbierania podpisów drogą elektroniczną byłoby nie do przecenienia przy ewentualnym podejmowaniu tak istotnych decyzji o przyszłości polskiego procesu wyborczego.

Należy także dostrzec, że umożliwienie złożenia podpisu poparcia pod listą kandydatów drogą elektroniczną byłoby spójne z obowiązkiem zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami „możliwości pełnego i efektywnego uczestnictwa w życiu publicznym i politycznym, na zasadzie równości z innymi osobami”, o którym mowa w art. 29 lit. a Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych z dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1169 ze zm.). Obecnie bowiem wszystkie osoby o ograniczonej mobilności mają także ograniczoną możliwość udzielenia podpisu poparcia, które to podpisy są zwyczajowo zbierane w miejscach publicznych.

Warto mieć na uwadze, że aktualnie w pracach sejmowych znajduje się druk nr 556, zawierający poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy, proponujący stworzenie elektronicznej platformy służącej do obsługi procesu elektronicznego popierania list kandydatów i kandydatów wybieranych w wyborach powszechnych.

Jeżeli natomiast chodzi o postulat umożliwienia składania podpisów elektronicznych pod obywatelskimi inicjatywami ustawodawczymi, to Rzecznik Praw Obywatelskich podnosił go już w przeszłości.

W pierwszej kolejności zwracam uwagę na wystąpienie skierowane do Prezes Rady Ministrów Beaty Szydło 31 maja 2016 r. (znak: VII.600.9.2015.JZ), w którym stwierdzono m.in.: „(...) pragnę zwrócić uprzejmie szczególną uwagę Pani Premier na potrzebę rozważenia zasadności wprowadzenia regulacji stwarzającej możliwość składania podpisów drogą elektroniczną w ramach obywatelskiej inicjatywy legislacyjnej. Wykorzystywanie nowoczesnych technologii mogłoby przysłużyć się zwiększeniu partycypacji obywatelskiej w życiu publicznym. Każda forma ułatwienia obywatelom udziału w bezpośrednim uczestnictwie kształtowania państwa, w moim przekonaniu, jest warta analizy”. Ponadto Rzecznik w tym samym wystąpieniu z 2016 roku zauważył, że „rozwój technologii przyczynił się do wprowadzenia nowoczesnych rozwiązań w odniesieniu do innego mechanizmu umożliwiającego obywatelom partycypację w życiu publicznym. W ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (...) wprowadzono bowiem możliwość złożenia petycji za pomocą środków komunikacji elektronicznej”.

W wystąpieniu generalnym z 27 lutego 2018 r. (znak: VII.600.9.2015.JZ) do Sekretarza stanu w Ministerstwie Cyfryzacji Marka Zagórskiego RPO ponowił postulat rozpoczęcia prac nad umożliwieniem składania w postaci elektronicznej podpisów poparcia pod obywatelskimi inicjatywami ustawodawczymi. Rzecznik raz jeszcze wskazywał na fakt, iż tego rodzaju zmiana przysłużyłaby się zwiększeniu partycypacji obywatelskiej w życiu publicznym. Zarazem Rzecznik zauważył: „W ramach rozważań nad mechanizmem elektronicznego zbierania poparcia pod inicjatywą ustawodawczą wskazuje się w opracowaniach i ekspertyzach, że procedura elektronicznego podpisywania się w akcie poparcia inicjatywy mogłaby polegać na przykład na przesłanej drogą elektroniczną do organizatora (np. komitetu), podpisanej elektronicznie, treści proponowanego aktu prawnego. Inną procedurą może być zaprojektowanie w ramach jednej z instytucji państwowych elektronicznej platformy bądź serwisu internetowego, względnie uruchomienie «usługi» w ramach serwisu ePUAP. (...)”.

Również w wystąpieniu z 2 sierpnia 2021 r. (znak: VII.600.9.2015.CW), skierowanym do Prezesa Rady Ministrów Mateusza Morawieckiego, ponowiłem postulat dotyczący

wprowadzenia możliwości składania w postaci elektronicznej podpisów poparcia pod obywatelskimi inicjatywami ustawodawczymi. Zwróciłem przy tym uwagę na okoliczność, że za takim rozwiązaniem opowiedziano się m.in. w raporcie ekspertów badających demokrację bezpośrednią: „Należy podkreślić, że potrzebę wprowadzenia zmian w ustawodawstwie w tym właśnie zakresie dostrzegają od dłuższego już czasu niezależne ośrodki badawcze oraz organizacje pozarządowe, które pracują nad konkretnymi propozycjami. Warto przytoczyć w tym miejscu m.in. raport oraz projekt zmiany ustawy o obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej przygotowany przez Instytut Spraw Obywatelskich w ramach projektu badawczego zrealizowanego przy współpracy z Uniwersytetem Gdańskim oraz Uniwersytetem Łódzkim, sfinansowanego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju”.

W ww. wystąpieniu z 2021 r. zauważyłem również, że tego rodzaju rozwiązanie funkcjonuje w innych państwach: „W przywołanym wyżej raporcie wskazano, że rozwiązania pozwalające na udzielanie poparcia inicjatywom ustawodawczym składanym przez obywateli w sposób elektroniczny istnieją już w wielu europejskich krajach takich jak Hiszpania, Austria, Słowenia, Litwa, Łotwa czy Finlandia. Nadmienić należy w tym kontekście, że polscy obywatele mogą już w tej chwili korzystać z takich rozwiązań w ramach procedur składania europejskiej inicjatywy obywatelskiej wykonywanych w oparciu o przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/788 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej (Dz. U. UE. L. z 2019 r. Nr 130, str. 55 ze zm.), a dla których krajowym punktem kontaktowym jest Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Regulacje te mogą stanowić podstawę do przełożenia na grunt krajowych przepisów ustawy o obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej”.

Powyższe argumenty nie straciły na aktualności. Wynika to z postępującego rozwoju technologicznego współczesnych społeczeństw, coraz chętniej korzystających z rozwiązań cyfrowych w miejsce rozwiązań tradycyjnych. Nie bez znaczenia jest również fakt, że wspomniane rozwiązania cyfrowe mogłyby przyczynić się do wzrostu zainteresowania obywateli instytucjami demokracji bezpośredniej.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.) zwracam się do Pana Premiera z uprzejmą prośbą o rozważenie możliwości zainicjowania wprowadzenia zarysowanych powyżej zmian w ustawie o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, a także o przedstawienie Rzecznikowi

swojego stanowiska w tej sprawie. Uprzejmie proszę również o przedstawienie stanowiska w przedmiocie zasadności nowelizacji Kodeksu wyborczego w kształcie zaproponowanym w procedowanym obecnie projekcie (druku sejmowym nr 556).

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/