



BSA.III.021.8.2026

Pan  
Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

*Szanowny Panie Ministrze,*

w odpowiedzi na pismo z dnia 10 kwietnia 2026 r., znak: SPS-III.020.95.8.2026, mając na uwadze treść art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 622 ze zm.), w świetle którego Sąd Najwyższy może opiniować projekty tylko takich ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych projektów ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego, w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli oraz ustawy – Kodeks wyborczy.*

*Z poważaniem.*

WZ.

SSN Zbigniew Kapiński  
Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą Izby Karnej

*/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/*

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. *SPS-III.020.95.12.2026*

Data wpływu *06.05.26r.*



B5A.III.021.8.2026

## Uwagi

w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli oraz ustawy – Kodeks wyborczy

### Wprowadzenie

Pismem z dnia 10 kwietnia 2026 r., które wpłynęło do Sądu Najwyższego w tym samym dniu, Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu zwrócił się do Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z prośbą o przedstawienie opinii dotyczącej *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli oraz ustawy – Kodeks wyborczy*.

### Główne założenia projektu

Przedstawiony do opiniowania projekt ustawy zawiera zmiany w ustawie z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2120 oraz w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 365. Jego zasadniczym celem jest umożliwienie wykonywania przez obywateli i pełnomocników komitetów inicjatywy ustawodawczej wybranych czynności prawnych drogą elektroniczną, przy zachowaniu pełnej alternatywy papierowej. Projekt wprowadza nową usługę elektroniczną udostępnianą za pośrednictwem portalu poparcia, o którym mowa w art. 103d § 1 Kodeksu wyborczego, wprowadzonego ustawą z dnia 23 stycznia 2026 r., Dz. U. 2026 poz. 178. Obywatel po zalogowaniu i uwierzytelnieniu będzie mógł: udzielić poparcia projektowi ustawy drogą elektroniczną, sprawdzić, do jakich komitetów przystąpił oraz pobrać potwierdzenie faktu udzielenia poparcia. Pełnomocnik komitetu uzyska ponadto możliwość elektronicznego wniesienia projektu ustawy do Marszałka Sejmu oraz złożenia sprawozdania finansowego o źródłach pozyskanych funduszy.

Autorzy projektu świadomie nie zaproponowali digitalizacji etapu zakładania komitetu – wymóg zebrania 1000 własnoręcznych podpisów obywateli koniecznych do złożenia Marszałkowi Sejmu zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej zostaje utrzymany. Rozwiązanie to ma zapobiec instrumentalnemu wykorzystaniu łatwości składania podpisów elektronicznych do tworzenia dużej liczby projektów bez realnego poparcia społecznego i utrudniania pracy parlamentu. Wymóg uzyskania poparcia 100 000 obywateli może być spełniony łącznie – przez sumę podpisów na dokumentach w formie papierowej i podpisów elektronicznych złożonych za pośrednictwem portalu poparcia, przy czym miarodajna jest data, godzina i minuta wniesienia projektu do Marszałka Sejmu. Jeżeli wymagana liczba podpisów elektronicznych zostanie zebrana w portalu, złożenie dodatkowego papierowego wykazu poparcia nie jest konieczne. W razie uzasadnionych wątpliwości Marszałek Sejmu może w terminie 14 dni zwrócić się do Państwowej Komisji Wyborczej o przeprowadzenie czynności sprawdzających, które PKW wykonuje w ciągu 21 dni. Po przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu Marszałek Sejmu udostępnia możliwość

zbierania podpisów elektronicznych w terminie 3 dni. Projekt ustawy nie może zostać wniesiony do Marszałka Sejmu później niż 3 miesiące od daty postanowienia o przyjęciu zawiadomienia.

Artykuł 2 projektu uzupełnia art. 160 § 3a Kodeksu wyborczego o punkt 3. rozszerzający zakres obowiązków związanych z funkcjonowaniem portalu poparcia na obsługę inicjatywy ustawodawczej. Projektodawcy założyli, że ustawa wejdzie w życie po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 3 (zobowiązanie ministra właściwego ds. informatyzacji do przygotowania systemu teleinformatycznego i udostępnienia kodu źródłowego PKW), który wejdzie w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia.

### Podstawa do opiniowania projektu przez Sąd Najwyższy

Właściwość Sądu Najwyższego do opiniowania projektu ustawy wynika z faktu, że Sąd Najwyższy w oparciu o art. 6 ust. 5 zd. 3 i art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli orzeka w tej kategorii spraw.

### Uwagi dotyczące zawartych w projekcie rozwiązań

Punktem wyjścia dla oceny przedstawionego projektu ustawy jest stwierdzenie, że demokracja bezpośrednia, której jednym z instrumentów jest obywatelska inicjatywa ustawodawcza, mająca swoje konstytucyjne oparcie w art. 118 ust. 2 Konstytucji RP, wymaga dla swojej sprawnej realizacji, adekwatnych do współczesnych realiów technologicznych instrumentów informatycznych. Projektowane przepisy stanowią oczekiwaną odpowiedź na wieloletnie postulaty doktryny prawa konstytucyjnego, sprowadzające się do przeniesienia procesu zbierania poparcia społecznego do domeny cyfrowej (por. np. K. Dąbrowska, *Zagadnienie regulacji elektronicznej inicjatywy obywatelskiej w Polsce*, Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego 2015, nr 2, s. 261 i nast.; K. Stępnik, *Distributed Ledger Technology a demokracja partycypacyjna*, Prawo Nowych Technologii 2024, nr 2, s. 38 i nast.). Należy przypomnieć, że w 2016 r. Rzecznik Praw Obywatelskich występował do Prezesa Rady Ministrów z oficjalnym postulatem wprowadzenia rozwiązań prawnych umożliwiających osobom popierającym obywatelski projekt ustawy składanie podpisów drogą elektroniczną, argumentując, że wykorzystanie nowoczesnych technologii przyczyni się do zwiększenia udziału obywateli w życiu publicznym (*Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 31 maja 2016 r. do Prezesa Rady Ministrów w sprawie umożliwienia składania podpisów drogą elektroniczną w ramach obywatelskiej inicjatywy legislacyjnej* <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/mozliwosc-skladania-podpisow-droga-elektroniczna-w-ramach-obywatelskiej-inicjatywy-legislacyjnej>).

Opiniowany projekt nie próbuje w sposób niekonstytucyjny ograniczać prawa inicjatywy obywatelskiej, lecz wprowadza dodatkowe formy wykonywania istniejących uprawnień (elektroniczna forma poparcia, elektroniczne wniesienie projektu, elektroniczne sprawozdanie finansowe). Projekt należy zatem - w zakresie poszerzenia form wykonywania inicjatywy - ocenić pozytywnie - jako proobywatelski. W piśmiennictwie wskazuje się, że obecnie obowiązujące uregulowania ustawowe mogą utrudniać obywatelom realizację inicjatywy (por. szeroko na ten temat M. Borski, P. Przywora, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w polskim porządku prawnym - próba oceny z perspektywy praktyki parlamentarnej*, RPEiS 2018, nr 2, s. 21 i nast.; E. Gulińska, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza*, Rocznik Samorządowy, 2015, 5, 110 i nast.), dlatego

rozwiązania projektu, które realizację inicjatywy ułatwiają powinny zasługiwać na akceptację. Ułatwienia zawarte w projekcie służą nie tylko obywatelom, ale także organom państwowym. Tytułem przykładu można wskazać, że projektowany art. 12 ust. 1a ustawy, wyklucza potrzebę weryfikacji podpisów składanych elektronicznie – jest to istotne ułatwienie w porównaniu do podpisów własnoręcznych, które, jak pokazuje praktyka, mogą wymagać sprawdzenia (por. np. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 grudnia 2021 r., INO 59/21).

Zastrzeżenia może budzić natomiast utrzymanie, bez przeprowadzenia szerszych analiz, wyłącznie papierowego charakteru etapu tworzenia komitetu (1000 podpisów), które to rozwiązanie nie usuwa najtrudniejszej „bariery wejścia” do procedury ustawodawczej. Uzasadnienie projektu odwołuje się do ryzyka nadużyć, nie zawiera jednak analizy możliwości zastosowania mniej restrykcyjnych środków (np. ograniczenia ilościowego możliwości udziału – w formie elektronicznej – w utworzeniu komitetu inicjatywy (art. 5 ust. 2 ustawy) – w określonym czasie (przy – co oczywiste – utrzymaniu wynikającego z normy konstytucyjnej nieograniczonego ilościowo prawa udziału w utworzeniu komitetów inicjatyw ustawodawczych w formie papierowej)). Kwestia ta wydaje się wymagać dalszych szczegółowych analiz.

Cyfryzacja części procedury inicjatywy ustawodawczej nie budzi wątpliwości w świetle wynikającej z art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego. Dostosowuje ona wykonywanie praw politycznych do rozwoju usług elektronicznych. Jest ona także szczególnie cenna dla osób z niepełnosprawnością ruchową. Brak jest natomiast w uzasadnieniu projektu analizy odnoszącej się do sytuacji osób wykluczonych cyfrowo. Wydaje się, że właściwym rozwiązaniem mogłyby być w tym zakresie np. punkty wsparcia w urzędach gmin i uproszczenia w uzyskiwaniu środków identyfikacji cyfrowej – por. – przewidujący taką możliwość art. 20cb ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, t.j. Dz. U. 2025, poz. 1703 ze zm. Wydaje się, że projekt powinien przewidywać rozwiązania na wypadek awarii portalu poparcia, zwłaszcza w końcowym okresie zbierania podpisów. W innym przypadku istnieje ryzyko, że obywatelska inicjatywa ustawodawcza, będąca, jak podkreśla się w piśmiennictwie, „jedną z najważniejszych instytucji prawa konstytucyjnego” (A. Chmielarz-Grochał, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako instytucja demokracji deliberatywnej i wyraz świadomości konstytucyjnej*, Roczniki Administracji i Prawa 2019, s. 36) nie będzie mogła być w konkretnym przypadku zrealizowana, z przyczyn niezależnych od osób ją wspierających.

## Wnioski

Przedstawiony do opiniowania *posełski projekt ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli oraz ustawy – Kodeks wyborczy* należy co do zasady ocenić pozytywnie. Wydaje się jednak, że wybrane szczegółowe rozwiązania przedstawionego projektu wymagają dalszych analiz i ewentualnych zmian.