

Ćwierć miliona podpisów trafi do kosza? Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w sprawie parków narodowych w odstawce

O losach obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej mającej na celu zmianę zasad tworzenia parków narodowych i zmiany ich granic pisałem wielokrotnie, ostatnio w lutowym numerze „Dzikiego Życia”. Tekst ten zatytułowałem „Czy głosy ćwierć miliona ludzi liczą się w Sejmie? Inicjatywa obywatelska w sprawie parków narodowych w »sejmowej zamrażarce«”. Przedstawiłem w nim założenia naszego projektu ustawy oraz dotychczasowy przebieg jego legislacji, kończąc słowami: „Jesienią bieżącego roku odbędą się wybory parlamentarne. Obawiam się (obym się mylił), że z tego powodu posłowie będą nadal unikać podjęcia ostatecznej decyzji w sprawie obywatelskiego projektu. Przed wyborami usłyszymy za to obietnice, że my, obywatele, możemy współuczestniczyć w kształtowaniu demokracji i oddając swój głos w wyborach, będziemy współdecydować o losach państwa... itp., itd.”. Niestety, nie pomyliłem się, bo tak się właśnie stało.

Przypomnienie: o co nam chodzi?

Nowych i niezorientowanych czytelników odsyłam do lutowego numeru DŻ, a tutaj przypomnę tylko, że od zmiany ustawy o ochronie przyrody w 2001 i 2004 r. zamarł w Polsce proces powiększania powierzchni obszarów objętych najwyższymi formami ochrony przyrody. Nie powstał, ani nie został powiększony żaden park narodowy, nie są tworzone parki krajobrazowe etc., chociaż istnieje taka potrzeba, od lat zapisywana w strategicznych dokumentach kraju. W aktualnym rządowym „Programie ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z Planem działań na lata 2014–2020” na stronie 48 czytamy, że jednym ze strategicznych celów jest: „objęcie ochroną obszarową terenów o wysokich walorach przyrodniczych [...]. Do priorytetowych zadań w tym zakresie należy m.in.: powołanie Turnickiego PN, Jurajskiego PN, Mazurskiego PN oraz powiększenie Białowieskiego PN, Karkonoskiego PN, Babiogórskiego PN i PN Borów Tucholskich. Należy też rozważyć powołanie PN Doliny Dolnej Odry...”.



Na temat zasad i trybu postępowania w sejmie z ustawami obywatelskimi dyskutowali w Warszawie (od lewej) Krzysztof Worobiec oraz posłowie: Iwona Śledzińska-Katarasińska (PO) i Kazimierz-Michał Ujazdowski (PiS). Fot. INSPRO

Aby zmienić niekorzystne dla przyrody przepisy ustawy o ochronie przyrody, 5 lat temu (!), latem 2010 r., kilka stowarzyszeń zawiązało koalicję i wypracowało obywatelski projekt nowelizacji ustawy o ochronie przyrody. Nasza nowelizacja miała usprawnić zablokowany mechanizm tworzenia i/lub

Ćwierć miliona podpisów trafi do kosza?
Obywatelska inicjatywa ustawodawcza
w sprawie parków narodowych w odstawce

powiększania parków narodowych. Dzięki zaangażowaniu działaczy z koalicji organizacji pozarządowych¹ oraz wielu osób niezrzeszonych, w ciągu 3 miesięcy pod tym projektem udało się zebrać ćwierć miliona podpisów!

Czym jest obywatelska inicjatywa ustawodawcza?

Zgodnie z artykułem 118 Konstytucji RP prawo zgłaszania projektów ustaw, czyli inicjatywa ustawodawcza, „przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej i Radzie Ministrów [oraz] grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu”, a tryb takiego postępowania określa ustawa z 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. Zgodnie z nią obywatelskie projekty ustaw, wraz z uzasadnieniem oraz zebranymi 100 000 podpisów poparcia, składa się na ręce marszałka sejmowego, wyznaczając jednocześnie przedstawiciela Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej, upoważnionego do reprezentowania projektodawcy w sejmie. Po weryfikacji złożonego projektu i podpisów projekt ustawy jest kierowany do pierwszego czytania, co czyni przedstawiciel komitetu inicjatywy ustawodawczej na plenarnym posiedzeniu Sejmu (czyli tak jak najważniejsze projekty ustaw; zwykle, poselskie projekty najczęściej są czytane na posiedzeniach komisji). Zdarzało się, że obywatelskie projekty były odrzucane już podczas pierwszego czytania, ale obecnie najczęściej trafiają one do stosownych komisji, a te powołują tzw. podkomisje nadzwyczajne do ich rozpatrzenia, które pracują (lub nie – o czym dalej) z różnym skutkiem i w różnym tempie. Na koniec ważna informacja: zgodnie z tzw. zasadą dyskontynuacji prac parlamentarnych sejm, który kończy swoją kadencję, nie przekazuje procedowanych projektów ustaw nowemu parlamentowi, ale jeden z nielicznych wyjątków od tej zasady dotyczy właśnie obywatelskich projektów ustaw. Tyle tylko, że jest on przekazywany tylko raz, a po kolejnej kadencji sejmowego obywatelski projekt trafia do sejmowej otchłani spraw niezafatwionych, z której – jak z czarnej dziury – nic już się nie wydostaje.

Garść sejmowej statystyki

Bardzo demokratyczna z założenia ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli weszła w życie latem 1999 r. Ale od tego czasu w sejmie zarejestrowano jedynie 120 komitetów obywatelskich, blisko 2/3 z nich miało trudności z zakończeniem etapu wstępnego – to znaczy nie udało im się złożyć w odpowiednim terminie projektu ustawy, nie zebrano wymaganej liczby podpisów lub uzyskały odmowę marszałka sejmowego, który dokonuje wstępnej analizy projektu pod względem zgodności obywatelskiego projektu ustawy z obowiązującym prawem polskim i unijnym.

Tylko w 45 przypadkach wypełniono wszystkie wymogi formalne i projekty ustaw zostały złożone u marszałka sejmowego. Z tej liczby, po dokładnej weryfikacji, 3 projekty zostały odrzucone z powodu niedostatecznej liczby zebranych podpisów. Pozostałe 42 projekty zostały skierowane do pierwszego czytania na posiedzeniu plenarnym sejmowego, jednak tylko 12 obywatelskich ustaw zostało przyjętych przez posłów² i stanowi obowiązujące prawo. Pozostałe 30 projektów odrzucono po I lub II czytaniu, jeden projekt został zawetowany przez prezydenta, część tak długo procedowano, że skończyły w sejmowym lamusie i uległy zasadzie dyskontynuacji, a część – w tym nasz projekt – czeka nadal w sejmowej zamrażarce, o czym dalej.

Zawiła ścieżka legislacyjna

Jak widać, droga obywatelskich projektów ustaw jest długa, kręta, zawiła i rzadko kiedy udaje się przebrnąć ją do końca. Liczba obywatelskich ustaw przyjętych przez sejm to 12 w ciągu 16 lat (!), co nie jest wynikiem oszałamiającym zważywszy na ogólną ilość ustaw przyjętych w tym samym czasie przez posłów.

Przyczyn takiego stanu jest kilka. Poprawy i doprecyzowania wymaga na pewno ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (dotyczy to zwłaszcza zasad i terminów zbierania podpisów, finansowanie akcji, pomocy prawnej i medialnej etc.³). Z własnego doświadczenia wiem, że jednym z mankamentów jest brak uregulowań dotyczących uczestnictwa obywateli – przedstawicieli inicjatywy ustawodawczej w pracach sejm. We wspomnianej ustawie jest zapisane: „W pracach nad projektem ustawy komitet reprezentuje przedstawiciel lub osoba uprawniona do jego zastępstwa [...] przedstawiciel jest uprawniony do udziału w pracach Sejmu i Senatu w trybie i na zasadach określonych odpowiednio w regulaminach Sejmu i Senatu”⁴. Jednak w regulaminie sejm. nie ustalono zasad i trybów postępowania z projektami obywatelskimi, choć są tam na przykład rozdziały dotyczące postępowania z projektami ustaw pilnych, budżetowych, o zmianie konstytucji, dotyczących prawa unijnego oraz kodeksów.

Brak takich regulacji sprawia, że po I czytaniu projektu ustawy przedstawiciel obywatelskiej inicjatywy zdany jest na łaskę i niełaskę posłów. Zdarza się więc, czego doświadczyłem osobiście (ale też słyszałem od innych), że przedstawiciel inicjatywy obywatelskiej nie może wejść do budynku sejm. na spotkanie podkomisji, bo po prostu ktoś zapomniał wpisać jego nazwisko na listę. Na bazie własnych doświadczeń wystosowałem w lutym 2012 r. pismo do Ewy Kopacz, ówczesnej marszałek sejm., w którym zwróciłem uwagę na brak regulacji zasady udziału w pracach legislacyjnych nad projektami obywatelskich ustaw dla ich wnioskodawców. Niestety nikt nie zainteresował się moimi uwagami i zastrzeżeniami, dostałem jedynie wymijającą odpowiedź szefa Kancelarii Sejmu.

Droga przez mękę

Wróćmy do naszego projektu ustawy w sprawie parków narodowych. Choć dotyczy on zmiany jednego tylko artykułu ustawy o ochronie przyrody i choć jest bardzo krótki, był rozpatrywany przez sejm poprzedniej i obecnej kadencji. Dwa razy odbyło się jego pierwsze czytanie (20 stycznia 2011 r. oraz 12 stycznia 2012 r.), dwukrotnie trafił jako oficjalny druk sejmowy (nr 3727 w poprzedniej, oraz nr 23 w obecnej kadencji) do komisji sejmowej, a następnie dwukrotnie był odsyłany do „podkomisji nadzwyczajnych do rozpatrzenia obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody”.

Jako przedstawiciel inicjatywy ustawodawczej dwukrotnie uczestniczyłem we wszystkich etapach tej krętej i długiej ścieżki legislacyjnej, ale nie mam już nadziei, że kiedykolwiek nasz projekt dotrze do celu, bowiem reprezentanci samorządów wydłużają procedurę i torpedują ten projekt (pisałem o tym szerzej w lutowym numerze DŻ).

23 stycznia 2013 r., na siódmym posiedzeniu podkomisji obecnej kadencji sejm., poseł Eugeniusz Czykwin (SLD) złożył niespodziewanie wnioski o zawieszenie prac podkomisji do czasu przedłożenia przez Ministerstwo Środowiska „rzetelnych i wyczerpujących analiz” dotyczących skutków społeczno-ekonomicznych utworzenia parków narodowych proponowanych przez rząd. Stało się tak, choć przecież obywatelski projekt nie dotyczy utworzenia żadnego parku! Posłowie przyjęli złożony wniosek i prace podkomisji zostały zawieszony do czasu przygotowania żądanych analiz, które z pewnością nie wniosą nic nowego i nie przyczynią się do wypracowania kompromisu, bo nie ma ku temu żadnej chęci i tzw. woli politycznej. Od 23 stycznia 2013 r. minęły już prawie dwa i pół roku, podkomisja jest zawieszona. Czekamy, ale nie wiadomo na co. Tak więc jeden poseł swoim wnioskiem może unicestwić trud przygotowania obywatelskiego projektu ustawy oraz głosy ćwierć miliona osób, które go poparły swoimi podpisami.

Obietnice (przed)wyborcze

W sejmie, oprócz naszego, na zakończenie prac legislacyjnych czeka co najmniej 8 obywatelskich projektów, w tym 4 złożone w poprzedniej kadencji sejmiku. Posłowie tej kadencji ignorują głosy co najmniej 1 miliona osób (według wycień INSPRO posłowie do tej pory zignorowali głosy prawie 5 miliona osób).

Tymczasem podczas majowych wyborów prezydenckich ze wszystkich partyjnych i poselskich stron słyszeliśmy o „święcie demokracji”, słyszeliśmy zapewnienia, że biorąc udział w wyborach będziemy współdecydować o losach państwa, że mamy szansę wpływać na otaczającą nas rzeczywistość i obowiązujące prawo (sic!). Za sprawą Pawła Kukiza – jednego z kandydatów na prezydencki urząd, rozgorzała dyskusja na temat aktywnej roli obywateli w kształtowaniu demokracji i obywatelskiego udziału w podejmowaniu decyzji.

Obywatele decydują?

15 czerwca br. w Warszawie Instytut Spraw Obywatelskich INSPRO zorganizował debatę „Obywatele decydują – w ustawach, referendach, wyborach”, dotyczącą innowacji politycznych, które angażują obywateli w życie publiczne oraz budują kapitał zaufania społecznego i współpracy.

Pierwszy z trzech paneli dyskusyjnych⁵, prowadzony przez Rafała Górskiego (INSPRO), dotyczył tematu „Obywatelska Inicjatywa Ustawodawcza dla obywateli, czyli jaka?”, a udział w nim wzięli: Iwona Śledzińska-Katarasińska – posłanka PO, Kazimierz-Michał Ujazdowski – poseł PiS, Piotr Wąglowski – prawnik, autor serwisu VaGla.pl oraz ja, jako przedstawiciel Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej „Oddajcie parki narodowi” (w panelu tym miał uczestniczyć także prezydent-elekt Andrzej Duda, szkoda że musiał wylecieć gdzieś za granicę).

Na spotkaniu przedstawiłem opisane wyżej mankamenty w ustawie o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, a w szczególności opisałem skutki braku wspomnianych regulacji w regulaminie sejmiku oraz opisałem opieszałość prac sejmowych.

Niebyt i gruszki na wierzbie

Po rozmowach z posłami wiem już, że w bieżącej kadencji sejmiku nasza ustawa nie ma szans na wyjście z „sejmowej zamrażarki”, co oznacza trwanie w niebycie – ani nie zostanie przyjęta, ani odrzucona.

Poseł Arkadiusz Litwiński (PO, przewodniczący podkomisji rozpatrującej nasz projekt) potwierdził, że w tej kadencji sejmik nie zajmie się już inicjatywą obywatelską w sprawie parków narodowych, bo posłowie zajmują się już tylko sprawami będącymi na finiszu i rokującymi nadzieję na rychłe zakończenie. Obawiam się, a w zasadzie jestem pewien, że wśród tych ustaw nie będzie żadnych ustaw obywatelskich.

Żadna z partii przed nadchodzącymi wyborami nie będzie przecież chciała ryzykować odrzucenia kolejnych obywatelskich projektów, a tym samym utraty popularności i poparcia. W zamian złożą nam fałszywe deklaracje współpracy, ładnie i przekonująco opowiedzą o potrzebie budowania kapitału zaufania społecznego, o budowie społeczeństwa obywatelskiego i konieczności wzmocnienia roli obywateli w sprawowaniu demokracji.

Krzysztof A. Worobiec

Krzysztof A. Worobiec, Stowarzyszenie na rzecz Ochrony Krajobrazu Kulturowego Mazur „Sadyba”.



Medal za krajobraz. Krzysztof A. Worobiec, nasz wieloletni współpracownik, 3 maja 2015 r. został odznaczony Złotym Krzyżem zasługi za wieloletnią działalność na rzecz ochrony krajobrazu. Medal przyznano postanowieniem Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego. Krzysztofie w imieniu Redakcji Miesięcznika *Dziki Życie* bardzo serdecznie gratulujemy wyróżnienia.

Przypisy:

1. Greenpeace, Fundacja Dzika Polska, Fundacja EkoRozwoju, Fundacja Ekologiczna Arka, OTOP, Polska Zielona Sieć, Pracownia na rzecz Wszystkich Istot, PTO, Salamandra, Stowarzyszenie Sadyba, Towarzystwo Ochrony Krajobrazu, WWF Polska.
2. Stan na czerwiec 2015 r. wg Instytutu Obywatelskiego.
3. Projekt nowelizacji tych przepisów został przygotowany przez obywateli z inicjatywy Instytutu Spraw Obywatelskich INSPRO; także Senat próbował zmienić przepisy, ale projekt nowelizacji padł ofiarą zasady dyskontynuacji.
4. Art. 14. ust. 1 i 2 ustawy z 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli.
5. Dwa pozostałe panele dotyczyły referendum i ordynacji wyborczej.