

Postanowienie z dnia 9 września 2010 r.

III SO 16/10

Przepisy ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz.U. Nr 62, poz. 688) nie mogą być interpretowane w sposób uniemożliwiający realizację zagwarantowanego konstytucyjnie prawa obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej (art. 118 ust. 2 Konstytucji RP).

Przewodniczący SSN Teresa Flemming-Kulesza, Sędziowie SN: Józef Iwulski, Jerzy Kwaśniewski, Zbigniew Myszka, Romualda Spyt, Małgorzata Wrębiakowska-Marzec (sprawozdawca), Andrzej Wróbel.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 9 września 2010 r. sprawy ze skargi pełnomocnika Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej Wolne Konopie; ustawa o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii na postanowienie Marszałka Sejmu Nr 48 z dnia 3 sierpnia 2010 r. o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej Wolne Konopie; ustawa o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii,

uwzględnił skargę i uchylił zaskarżone postanowienie.

U z a s a d n i e

Postanowieniem Nr 48 z dnia 3 sierpnia 2010 r. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 6 ust. 5 ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz.U. Nr 62, poz. 688, powoływanej dalej jako ustawa) odmówił przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu „Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej Wolne Konopie; ustawa o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii”. Podstawę postanowienia stanowiło nieusunięcie w określonym 14-dniowym terminie następujących braków formalnych zawiadomienia o utworzeniu Komitetu oraz załączonego do niego projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii: 1) nieprzedstawienie opinii: a) Naczelnej Izby Lekarskiej (art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu w związku z art. 5 pkt 16 ustawy z dnia 2 grudnia 2009

r. o izbach lekarskich, Dz.U. Nr 219, poz. 1708), b) Naczelnej Izby Pielęgniarek i Położnych (art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu w związku z art. 4 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych, Dz.U. Nr 41, poz. 178 ze zm.), c) Krajowej Rady Diagnostyków Laboratoryjnych (art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu w związku z art. 47 pkt 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej, jednolity tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 144, poz. 1529 ze zm.), d) Prokuratora Generalnego (art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu w związku z art. 3 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, jednolity tekst: Dz.U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39 ze zm.); 2) nieprzedłożenie prawidłowych oświadczeń o przystąpieniu do Komitetu oraz oświadczeń o wyborze pełnomocnika Komitetu i jego zastępcy (art. 6 ust. 2 pkt 3 w związku z art. 5 ust. 2 ustawy); 3) niezłączenie wymaganej liczby 1.000 podpisów obywateli udzielających poparcia projektowi ustawy (art. 6 ust. 3 ustawy).

Odnosząc się do braku wskazanego w pkt 2 Marszałek Sejmu podniósł, że Komitet przedstawił wprawdzie dokument opatrzony tytułem „Oświadczenie o przystąpieniu do komitetu”, zawierający stosowne oświadczenie piętnastu osób o przystąpieniu do Komitetu oraz o wskazaniu pełnomocnika Komitetu i jego zastępcy, jednakże oświadczenie to jest wadliwe. Z jego treści wynika bowiem, że zainteresowane osoby przystępują do „komitetu inicjatywy ustawodawczej Wolne Konopie”, natomiast w myśl art. 5 ust. 1 zdanie drugie ustawy komitet występuje pod nazwą uzupełnioną o tytuł projektu ustawy. Zgodnie z zawiadomieniem o utworzeniu Komitetu, w przedmiotowej sprawie występuje „Komitet inicjatywy ustawodawczej Wolne Konopie; ustawa o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomani”. Oświadczenie o przystąpieniu do Komitetu oraz o wskazaniu pełnomocnika Komitetu i jego zastępcy w przedłożonej Marszałkowi Sejmu formie jest zatem niewystarczające, gdyż „niepowołanie tytułu ustawy w tym oświadczeniu skutkuje brakiem wystarczających danych wskazujących na przedmiot podejmowanej inicjatywy ustawodawczej”.

Oдноśnie do braku wskazanego w pkt 3 Marszałek Sejmu stwierdził, że Komitet wprawdzie załączył do zawiadomienia karty wykazu z podpisami poparcia dla projektu ustawy, jednakże wykazy te nie odpowiadają wymogom wynikającym z art. 9 ust. 2 ustawy. Zgodnie z powołanym przepisem na każdej stronie wykazu powinna znajdować się nazwa komitetu i tytuł projektu ustawy, któremu obywatel udziela poparcia. Na kartach wykazu widnieje, podobnie jak w oświadczeniu o przystąpieniu do

Komitetu oraz o wskazaniu pełnomocnika Komitetu i jego zastępcy, nazwa nieuzupełniona o tytuł projektu ustawy. Przede wszystkim jednak - zgodnie z wyjaśnieniem pełnomocnika Komitetu przedłożonym Marszałkowi Sejmu - w trakcie zbierania podpisów w projekcie ustawy wprowadzane były zmiany. Pełnomocnik Komitetu wskazuje, że: „projekt od dnia 10 kwietnia do teraz praktycznie nie ulegał zmianie, poza wprowadzeniem kilku stylistycznych poprawek po konsultacjach przeprowadzonych w środowiskach konsumenckich”. Zaistniała więc sytuacja, w której obywatele udzielali poparcia *de facto* różnym projektom ustawy. Marszałek Sejmu, działając na podstawie ustawy, nie ma prawnych możliwości weryfikacji skali i istoty zmian dokonywanych w projekcie. Jest to jednak bez znaczenia wobec faktu, że niedopuszczalna jest sytuacja, w której projekt ustawy, choćby w najmniejszym stopniu, zostaje zmieniony już po uzyskaniu poparcia potwierdzonego podpisem obywatela.

W skardze na powyższe postanowienie pełnomocnik Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej Wolne Konopie; ustawa o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii zarzucił: 1) nałożenie obowiązku uzyskania opinii bez podstawy prawnej; 2) błędną wykładnię art. 5 w związku z art. 6 ustawy; 3) błędną wykładnię art. 9 ust. 2 ustawy.

W uzasadnieniu skargi podniesiono, że konieczne elementy zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej określa art. 6 ust. 2 i 3 ustawy. Ten ostatni stanowi, że do zawiadomienia załącza się projekt ustawy, spełniający warunki, o których mowa w art. 4 ust. 1, a więc odpowiadający wymaganiom zawartym w Konstytucji i Regulaminie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz w niniejszej ustawie. Zgodnie z art. 34 ust. 2 Regulaminu Sejmu do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie zawierające określone elementy, natomiast ust. 3 wskazanego artykułu odnosi się wyłącznie do treści uzasadnienia, która - w ocenie skarżącego - nie powinna podlegać badaniu na tym etapie postępowania. Również z żadnego ze wskazanych przez Marszałka przepisów nie wynika obowiązek obywateli w zakresie występowania do jakichkolwiek instytucji o wyrażenie opinii w przedmiocie projektu ustawy. W konsekwencji niedołączenie opinii wskazanych przez Marszałka instytucji nie należy do braków formalnych zawiadomienia, o których stanowi art. 6 ust. 5 ustawy. Dokonana przez Marszałka wykładnia przepisów ustawy nie znajduje nadto oparcia w art. 118 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który nakazuje uregulowanie trybu postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej obywateli w akcie rangi ustawo-

wej. Skarżący powołał się również na pismo Biura Prokuratora Generalnego z dnia 16 lipca 2010 r., w którym odmówiono mu zaopiniowania projektu ustawy do czasu przyjęcia przez Marszałka Sejmu zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej i nabycia przez ten komitet osobowości prawnej.

Uzasadniając zarzut błędnej wykładni art. 5 ust. 1 w związku z art. 6 ust. 2 ustawy skarżący stwierdził, że zdanie drugie pierwszego z wymienionych przepisów odnosi się do czynności związanych z wykonywaniem inicjatywy ustawodawczej przez założony komitet, w których to czynnościach komitet występuje pod nazwą uzupełnioną o tytuł projektu ustawy. Komitet nabywa jednak osobowość prawną z chwilą przyjęcia przez Marszałka zawiadomienia o jego utworzeniu i dopiero od tego momentu może występować w czynnościach określonych w art. 5 ust. 1 zdanie pierwsze pod nazwą uzupełnioną o tytuł projektu ustawy. Przed nabyciem osobowości prawnej komitet nie może w zasadzie wykonywać żadnych czynności, które wykonuje w jego imieniu i na jego rzecz pełnomocnik. Ponadto art. 5 ust. 2 i 3 ustawy wyraźnie określają elementy (dane), które powinny być wskazane w oświadczeniu o przystąpieniu do komitetu, nie wspominając o jego nazwie. Nie ma zatem podstaw do uznania za brak formalny zawiadomienia nieuzupełnienia w oświadczeniu o przystąpieniu do komitetu jego nazwy o tytuł projektu ustawy, skoro przepisy wyraźnie tego nie wymagają. To w zawiadomieniu, o którym mowa w art. 6 ust. 2, podaje się nazwę, w pkt 1 tego przepisu ustawodawca sformułował wymaganie podania „pełnej nazwy komitetu”, co należy interpretować w związku z art. 5 ust. 1 zdanie 2 ustawy w ten sposób, że po przyjęciu zawiadomienia komitet będący już osobą prawną występuje pod nazwą uzupełnioną właśnie o tytuł projektu ustawy. Skoro oświadczenie o przystąpieniu do komitetu zawierało wszystkie elementy określone w art. 5 ust. 2 i 3, a zawiadomienie - wszystkie elementy określone w art. 6 ust. 2 ustawy, to brak określenia przedmiotu inicjatywy ustawodawczej w oświadczeniu osób o przystąpieniu do jej podjęcia, poprzez nieuzupełnienie nazwy komitetu o tytuł projektu ustawy, który nawet jeszcze nie powstał, nie jest brakiem formalnym zawiadomienia, o którym stanowi art. 6 ust. 5 ustawy.

W zakresie odnoszącym się do błędnej wykładni art. 9 ust. 2 ustawy skarżący wskazał, że Marszałek Sejmu, zarzucając niezłączenie wymaganej liczby 1.000 podpisów, oparł się na dwóch argumentach, a mianowicie, że na wykazach podpisów widniała nazwa Komitetu nieuzupełniona o tytuł projektu ustawy oraz że dokonano

niedopuszczalnych zmian w projekcie ustawy w trakcie zbierania podpisów. Zgodnie z art. 9 ust. 2 zdanie drugie ustawy na każdej stronie wykazu musi znajdować się nazwa komitetu i tytuł projektu ustawy, której obywatel udziela poparcia. Skoro ustawodawca nie posłużył się sformułowaniem „pełnej nazwy komitetu”, jak uczynił to w art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy, to - dla uniknięcia dwukrotnego wpisywania na karcie tytułu projektu ustawy - zezwolił na wpisanie jedynie nazwy komitetu. Brak podwójnie zapisanego tytułu projektu ustawy na wykazie do zbierania podpisów nie jest zatem brakiem formalnym zawiadomienia, o którym stanowi art. 6 ust. 5 ustawy, podobnie jak dokonanie w projekcie, w trakcie zbierania podpisów, zmian graficznych i sprostowania oczywistych błędów pisarskich.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skargę należy uznać za usprawiedliwioną. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej otwiera w art. 118 katalog przepisów prawnych związanych z działalnością ustawodawczą Sejmu i Senatu, określając podmioty wyposażone w prawo inicjatywy ustawodawczej. Stosownie do ust. 2 powołanego artykułu, inicjatywa ustawodawcza przysługuje również grupie co najmniej 100.000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu, przy czym tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa. Przepisy regulujące tę kwestię ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. określają zasady postępowania w kolejnych etapach wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, umożliwiając Marszałkowi Sejmu jej zablokowanie wyłącznie w przypadku uchybienia ściśle określonym warunkom formalnym.

Podstawę zaskarżonego postanowienia stanowiło niewykonanie przez skarżącego w określonym 14-dniowym terminie wezwania do usunięcia braków formalnych zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej. Nie budzi wątpliwości, że braki, do usunięcia których skarżący został wezwany, nie zostały usunięte, jednakże istotne jest czy trafnie zostały uznane przez Marszałka Sejmu za braki formalne zawiadomienia w rozumieniu art. 6 ust. 2 i 3 ustawy. W przeciwnym bowiem razie zawiadomienie o utworzeniu komitetu powinno zostać uznane za odpowiadające warunkom określonym w wymienionych przepisach, a Marszałek Sejmu zobligowany był postanowić o jego przyjęciu w myśl art. 6 ust. 4.

Zgodnie z art. 6 ust. 2 w zawiadomieniu podaje się: 1) pełną nazwę komitetu oraz dokładny adres jego siedziby, 2) dane, o których mowa w art. 5 ust. 2, 3) dane: imię (imiona), nazwisko, adres zamieszkania i numer ewidencyjny PESEL pełnomocnika komitetu oraz jego zastępcy. Stosownie do art. 5 ust. 2 komitet może utworzyć grupa co najmniej 15 obywateli, którzy mają prawo wybierania do Sejmu i złożyli pisemne oświadczenie o przystąpieniu do komitetu, ze wskazaniem imienia (imion) i nazwiska, adresu zamieszkania oraz numeru ewidencyjnego PESEL. W myśl art. 6 ust. 3 do zawiadomienia załącza się projekt ustawy, spełniający warunki, o których mowa w art. 4 ust. 1, wraz z załączonym wykazem 1.000 podpisów obywateli popierających projekt. Stosownie do art. 4 ust. 1 projekt ustawy wniesiony do Marszałka Sejmu powinien odpowiadać wymogom zawartym w Konstytucji i Regulaminie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz w niniejszej ustawie. Ustawa inkorporuje zatem postanowienia Regulaminu Sejmu w zakresie wymagań formalnych, jakim powinien odpowiadać projekt ustawy załączony do zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej. Przepis art. 34 Regulaminu Sejmu stanowi, że: projekty ustaw i uchwał składa się w formie pisemnej na ręce Marszałka Sejmu; wnosząc projekt wnioskodawca wskazuje swego przedstawiciela upoważnionego do reprezentowania go w pracach nad tym projektem (ust. 1), do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie, które powinno spełniać określone wymagania (ust. 2), uzasadnienie powinno przedstawiać również wyniki przeprowadzanych konsultacji oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy (ust. 3 zdanie pierwsze).

W pierwszej kolejności Marszałek Sejmu, z powołaniem się na art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu, uznał za brak formalny zawiadomienia nieprzedstawienie opinii wskazanych przez siebie organów. Nieprzedłożenie przedmiotowych opinii stanowiło zatem - w ocenie Marszałka - o niespełnianiu przez załączony do zawiadomienia o utworzeniu komitetu projekt aktu normatywnego warunku określonego w art. 6 ust. 3 w związku z art. 4 ust. 1 ustawy. Tymczasem, zdaniem Sądu Najwyższego w składzie rozpoznającym niniejszą skargę, kwestia odnosząca się do przedstawienia opinii, niezależnie od tego czy obowiązek ich zasięgnięcia istotnie wynikałby z przepisów rangi ustawowej, w ogóle nie podlegała ocenie na etapie badania czy zawiadomienie o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej spełnia wymagania formalne. Przepisy art. 4 ust. 1 ustawy i art. 34 Regulaminu Sejmu, do którego ten pierwszy odsyła,

odnoszą się wprost do postępowania z projektami ustaw wnoszonych do Marszałka Sejmu, w tym projektów wnoszonych zgodnie z postanowieniami art. 10 ustawy. W przypadku projektu obywatelskiego procedura jego wnoszenia może być realizowana dopiero po przyjęciu przez Marszałka Sejmu zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej. Wymagania formalne stawiane temu zawiadomieniu muszą być interpretowane ściśle, gdyż przepisy ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. nie mogą być wykładane w sposób uniemożliwiający wykonanie zagwarantowanego w art. 118 ust. 2 ustawy zasadniczej prawa obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, przez które to pojęcie należy przecież rozumieć prawo określonego w Konstytucji podmiotu do zgłoszenia (wniesienia) projektu ustawy z tym skutkiem, że powinien on stać się przedmiotem prac Sejmu. Zaprezentowana w zaskarżonym postanowieniu interpretacja przepisów blokuje w praktyce realizację tej inicjatywy, co wynika już tylko z odmowy zaopiniowania projektu ustawy przez Prokuratora Generalnego. Interpretacja ta zupełnie pomija istotną okoliczność, że komitet inicjatywy ustawodawczej nabywa osobowość prawną z chwilą przyjęcia przez Marszałka Sejmu zawiadomienia o jego utworzeniu (art. 5 ust. 4) i dopiero od tego momentu występuje w obrocie prawnym jako twórca projektu ustawy, mogący skutecznie angażować organy zobowiązane i uprawnione do oceny jego normatywnej zawartości. W przeciwnym razie organy te byłyby w praktyce zobligowane do opiniowania projektów aktów normatywnych przedkładanych w tym celu przez każdą osobę fizyczną lub grupę takich osób, bez możliwości sprawdzenia czy projekty te pochodzą od podmiotu działającego w ramach wykonywania inicjatywy ustawodawczej.

Nie budzi wątpliwości, że art. 34 ust. 2 Regulaminu Sejmu nakłada obowiązek dołączenia do projektu ustawy uzasadnienia. Ani przepisy ustawy, ani wskazanego Regulaminu nie nakładają natomiast obowiązku dołączenia do projektu ustawy opinii co do jego treści normatywnej. Rację ma skarżący, że art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu wprost odnosi się do uzasadnienia projektu, stanowiąc, że powinno ono zawierać (oprócz elementów określonych w ust. 2) między innymi informację o przedstawionych opiniach, w szczególności wówczas, gdy obowiązek ich zasięgnięcia wynika z przepisów ustawy. Oznacza to, że wynikający z tego przepisu ewentualny brak formalny może dotyczyć nie projektu ustawy, ale co najwyżej dołączonego do tego projektu uzasadnienia. Inaczej rzecz ujmując, elementy uzasadnienia określone w art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu nie stanowią warunków jakim powinien odpowiadać

projekt ustawy, ale są wymaganiami jakie powinno spełniać jego uzasadnienie. Rozdzielność obu tych dokumentów jest oczywista i wynika jednoznacznie z art. 34 ust. 7 Regulaminu Sejmu, zgodnie z którym Marszałek Sejmu może zwrócić wnioskodawcy wniesiony projekt, jeżeli dołączone do niego uzasadnienie nie odpowiada wymogom określonym w ust. 2 i 3. Przepis art. 6 ust. 3 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli powinien być zatem wykładany w ten sposób, że - w jego ścisłym rozumieniu - załączany do zawiadomienia o utworzeniu komitetu projekt ustawy, spełniający warunki z art. 4 ust. 1, to projekt ustawy nie dotyczący spraw, dla których Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zastrzega wyłączną właściwość innych podmiotów, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza (art. 3 ustawy), składany w formie pisemnej (art. 34 ust. 1 Regulaminu Sejmu), z dołączonym do niego uzasadnieniem (art. 34 ust. 2 tego Regulaminu) i przedstawieniem skutków finansowych wykonania ustawy (art. 118 ust. 3 Konstytucji) oraz z załączonym wykazem 1.000 podpisów obywateli popierających projekt, zebranych zgodnie z wymogami zawartymi w art. 9 ust. 2 (art. 6 ust. 3 w związku z art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy).

Odnosnie do braku formalnego polegającego na nieprzedłożeniu prawidłowych oświadczeń o przystąpieniu do komitetu inicjatywy ustawodawczej oraz oświadczeń o wyborze jego pełnomocnika i zastępcy pełnomocnika Marszałek Sejmu powołał się na art. 6 ust. 2 pkt 3 w związku z art. 5 ust. 2 w związku z art. 5 ust. 1 zdanie drugie ustawy. Tymczasem żaden z przepisów ustawy, a w szczególności określający konieczne elementy zawiadomienia o utworzeniu komitetu art. 6 ust. 2, nie wymaga przedłożenia (dołączenia do zawiadomienia) dokumentów wymienionych w zaskarżonym postanowieniu. W zakresie określonym w pkt 2 i 3 ustanawia on wyłącznie wymaganie podania po pierwsze - danych, o których mowa w art. 5 ust. 2, a więc danych osobowych określających imię (imiona) i nazwisko, adres zamieszkania oraz numer ewidencyjny PESEL 15 obywateli polskich, którzy złożyli pisemne oświadczenie o przystąpieniu do komitetu i po drugie - takich samych danych pełnomocnika komitetu oraz jego zastępcy. W żadnym razie z art. 5 ust. 2 nie da się wyprowadzić wniosku, że danymi, o których stanowi art. 6 ust. 2 pkt 2, objęte jest pisemne oświadczenie o przystąpieniu do komitetu i jego treść. Takiej interpretacji sprzeciwia się już tylko porównanie go z art. 6 ust. 2 pkt 3, który nie odsyła do „danych, o których mowa w art. 5 ust. 3” (przepis ten stanowi o pisemnym oświadczeniu pierwszych 15 osób tworzących komitet, wskazującym pełnomocnika komitetu oraz

jego zastępcę), ale wyłącznie określa dane osobowe pełnomocnika komitetu i jego zastępcy. O wypełnieniu określonych w art. 6 ust. 2 wymagań formalnych zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej stanowi zatem samo podanie (wskazanie) wymienionych danych osobowych wraz z podaniem (wskazaniem) w tym zawiadomieniu pełnej nazwy komitetu (nazwy uzupełnionej o tytuł projektu ustawy - art. 6 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 5 ust. 1 zdanie drugie). Skoro nieprzedłożenie wymienionych w zaskarżonym postanowieniu oświadczeń nie stanowi braków zawiadomienia w rozumieniu art. 6 ust. 2 i 3, to tym samym badanie ich treści nie może być objęte normą art. 6 ust. 5 zdanie pierwsze ustawy. Niezależnie od tego należy zauważyć, że wymaganie z art. 6 ust. 2 pkt 1 byłoby bezprzedmiotowe, gdyby pełna nazwa komitetu miała być określona już w treści oświadczeń osób tworzących komitet i należeć do kategorii danych, o których stanowi art. 6 ust. 2 pkt 2 i 3. Trafnie skarżący podnosi w tym względzie, że art. 5 ust. 1 zdanie drugie odnosi się do komitetu występującego w czynnościach określonych w zdaniu pierwszym tego przepisu (związanych z przygotowaniem projektu ustawy, jego rozpowszechnianiem, kampanią promocyjną, a także organizacją zbierania podpisów obywateli popierających projekt), a więc komitetu co najmniej już utworzonego. Utworzenie komitetu nie może nastąpić wcześniej niż złożenie przez pierwsze 15 osób pisemnych oświadczeń o przystąpieniu do komitetu, co wprost wynika z art. 5 ust. 2, przy czym nie ma przeszkód prawnych, aby osoby te w pisemnym oświadczeniu jednocześnie wskazały pełnomocnika tworzonego komitetu i jego zastępcę (art. 5 ust. 3). Przygotowanie projektu ustawy, w tym nadanie mu określonego tytułu, należy do komitetu. Natomiast osoby komitet ten dopiero tworzące może łączyć na tym etapie wykonywania inicjatywy ustawodawczej sama idea, nieujęta jeszcze w formułę projektu aktu normatywnego o określonym tytule. Również z tej przyczyny dokonana przez Marszałka Sejmu interpretacja powołanych przez niego przepisów ustawy nie może być uznana za prawidłową.

W ramach braku formalnego polegającego na „niezałączeniu wymaganej liczby 1.000 podpisów obywateli udzielających poparcia projektowi ustawy - art. 6 ust. 3 ustawy” Marszałek Sejmu, powołując się na art. 9 ust. 2, wskazał na dwie okoliczności: po pierwsze - występowanie na wykazach z podpisami poparcia dla projektu ustawy, podobnie jak w oświadczeniu o przystąpieniu do komitetu oraz o wskazaniu pełnomocnika komitetu i jego zastępcy, nazwy komitetu nieuzupełnionej o

tytuł projektu ustawy, oraz po drugie - dokonywanie w trakcie zbierania podpisów zmian projektu ustawy.

Z art. 6 ust. 3 ustawy wynika obowiązek załączenia do projektu ustawy wykazu 1.000 podpisów obywateli popierających projekt, zebranych - stosownie do art. 6 ust. 1 - zgodnie z wymogami zawartymi w art. 9 ust. 2. Ten ostatni stanowi, że obywatel udziela poparcia projektowi ustawy, składając na wykazie, obok swojego imienia (imion) i nazwiska, adresu zamieszkania oraz numeru ewidencyjnego PESEL, własnoręczny podpis; na każdej stronie wykazu musi się znajdować nazwa komitetu i tytuł projektu ustawy, której obywatel udziela poparcia. Marszałek Sejmu odwołuje się do zdania drugiego cytowanego przepisu, interpretując je w ten sposób, że w każdym przypadku istnieje obowiązek dwukrotnego umieszczenia tytułu projektu ustawy na każdej stronie wykazu zawierającego podpisy osób udzielających poparcia: raz - jako uzupełnienie nazwy komitetu (w związku z art. 5 ust. 1 zdanie drugie) i dwa - jako samego tytułu projektu aktu normatywnego, któremu obywatel udziela poparcia. Taka interpretacja, dokonana z pominięciem pozostałych przepisów ustawy, jest sprzeczna z celem omawianego unormowania oraz stanowi przejaw nadmiernego formalizmu i rygoryzmu. Trafnie skarżący podnosi, że art. 9 ust. 2 posługuje się pojęciem „nazwa komitetu” w odróżnieniu od art. 6 ust. 2 pkt 1, w którym użyto określenia „pełna nazwa komitetu”. Rozróżnienie to nie jest przypadkowe, gdy się uwzględni, że sposób skonstruowania wymagania wynikającego z art. 9 ust. 2 nie jest celem samym w sobie, ale - podobnie jak w przypadku całego unormowanego w ustawie trybu postępowania - służy z jednej strony, wykonywaniu przez obywateli ich konstytucyjnego prawa inicjatywy ustawodawczej, z drugiej zaś strony, zapewnia wykonanie tego prawa przez uprawnione podmioty, czyli przez grupę co najmniej 100.000 obywateli, realizujących przysługujące im prawo poprzez poparcie projektu ustawy pochodzącego od określonego komitetu inicjatywy ustawodawczej. Inaczej mówiąc, funkcją art. 9 ust. 2 jest zagwarantowanie postępowania ustawodawczego tylko takiej inicjatywie, która została podjęta w danej sprawie przez co najmniej 100.000 obywateli i tylko w stosunku do popartego przez nich projektu ustawy. Jest to o tyle istotne, że w tym samym czasie może być przecież podejmowana inna obywatelska inicjatywa ustawodawcza w tej samej sprawie (por. art. 4 ust. 2, zgodnie z którym wniesienie projektu ustawy nie stanowi przeszkody do wniesienia innego projektu, w tym także przez grupę obywateli, w tej samej sprawie). Jeżeli zatem na-

zwa komitetu, umieszczona na wykazie podpisów obywateli udzielających poparcia projektowi ustawy i nieuzupełniona o tytuł tego projektu, pozwala na identyfikację komitetu (jak w przypadku Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej „Wolne Konopie”), zaś wykaz ten zawiera również tytuł projektu aktu normatywnego, to należy uznać, że warunek z art. 9 ust. 2 zdanie drugie został spełniony, nie budzi bowiem wątpliwości, że w obu przypadkach chodzi o ten sam tytuł projektu ustawy. Stawianie wymagania jego dwukrotnego umieszczenia na wykazie podpisów obywateli udzielających poparcia projektowi ustawy pochodzącemu od określonego komitetu należy w takiej sytuacji uznać za nieznajdujące oparcia w przepisach ustawy.

Uznanie za brak formalny zawiadomienia wprowadzenia zmian do projektu ustawy w trakcie zbierania podpisów jest niezrozumiałe w świetle art. 7 ust. 2 ustawy. Przepis ten jest jednoznaczny i stanowi, że treść projektu nie może być zmieniona od dnia przyjęcia przez Marszałka Sejmu zawiadomienia o utworzeniu komitetu lub otrzymania przez komitet postanowienia Sądu Najwyższego uwzględniającego skargę na postanowienie odmawiające przyjęcia zawiadomienia, do dnia wniesienia projektu ustawy, o którym mowa w art. 10 ust. 1. Skoro ustawa zakazuje zmiany projektu w ściśle oznaczonym przedziale czasowym oraz określa w art. 11 ust. 1 skutek naruszenia tego zakazu (odmowa przez Marszałka Sejmu przyjęcia wniesionego projektu ustawy), to brak jest jakichkolwiek podstaw do rozciągania zakazu na wcześniejszy okres. Marszałek Sejmu zdaje się nie zauważać, że załączenie - w trybie art. 6 ust. 3 - do zawiadomienia o utworzeniu komitetu projektu ustawy popartego przez 1.000 obywateli następuje na innym etapie wykonywania inicjatywy ustawodawczej niż wniesienie - na podstawie art. 10 ust. 1 - projektu ustawy popartego przez grupę liczącą co najmniej 100.000 obywateli. Tymczasem wynika z tego odmiennność uregulowań prawnych i wymagań stawianych przez przepisy ustawy na tych dwóch różnych etapach postępowania. W pierwszym rzędzie należy zwrócić uwagę, że art. 9 ustawy odnosi się wprost do zbierania podpisów wymaganej liczby 100.000 obywateli popierających projekt ustawy. Zgodnie z art. 8 ust. 2 etap ten może się rozpocząć dopiero po ogłoszeniu, o którym mowa w art. 7 ust. 1, a więc po ogłoszeniu przez komitet w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim faktu nabycia osobowości prawnej, adresu komitetu oraz miejsca udostępnienia projektu ustawy do publicznego wglądu. Ogłoszenie to może nastąpić po otrzymaniu przez komitet postanowienia Marszałka Sejmu o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu lub po-

stanowienia Sądu Najwyższego uwzględniającego skargę, a więc - co oczywiste - po nabyciu przez komitet osobowości prawnej. Znamienne jest, że art. 6 ust. 1, określający warunki zebrania podpisów 1.000 obywateli, odsyła tylko do art. 9 ust. 2, pomijając ust. 1 tego artykułu ustanawiający obowiązek wyłożenia projektu ustawy do wglądu w miejscu zbierania podpisów. Nie jest to bynajmniej przypadkowe, ale w powiązaniu z art. 7 ust. 2 wskazuje, że przepisy ustawy nie ustanawiają wymagania, aby 1.000 pierwszych obywateli udzielających poparcia projektowi ustawy poparło jego konkretną treść. Oznacza to, że z woli ustawodawcy na tym etapie postępowania obywatele mogą popierać sam przedmiot (zamyśl, ideę) podejmowanej inicjatywy ustawodawczej, odzwierciedlony w tytule projektowanej ustawy, a także - pośrednio - w nazwie komitetu.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy postanowił jak w sentencji.

=====