

Postanowienie z dnia 5 maja 2011 r.

III SO 3/11

Termin wynikający z art. 6 ust. 5 ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz.U. Nr 62, poz. 688) jest terminem ustawowym, który nie podlega przywróceniu ani przedłużeniu. Nawet jednodniowe uchybienie przez pełnomocnika komitetu inicjatywy ustawodawczej ustawowemu, 14-dniowemu terminowi do usunięcia braków formalnych zawiadomienia o utworzeniu komitetu stanowi podstawę do odmowy przyjęcia zawiadomienia.

Przewodniczący SSN Kazimierz Jaśkowski, Sędziowie SN: Katarzyna Gonera (sprawozdawca), Zbigniew Korzeniowski, Zbigniew Myszka, Romualda Spyt, Jolanta Strusińska-Żukowska, Małgorzata Wrębiakowska-Marzec.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 5 maja 2011 r. sprawy ze skargi Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej Wolne Konopie na postanowienie Marszałka Sejmu Nr 6 z dnia 23 marca 2011 r. o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu,

o d d a ł skargę.

U z a s a d n i e n i e

Postanowieniem Nr 6 z dnia 23 marca 2011 r., wydanym 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), Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej odmówił przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu Komitetu inicjatywy ustawodawczej Wolne Konopie; projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii.

Przyczynę odmowy przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu Komitetu stanowiło nieusunięcie w określonym 14-dniowym terminie braków formalnych tego zawiadomienia. Marszałek Sejmu wezwał pełnomocnika Komitetu o usunięcie braków zawi-

domienia, polegających na: 1) niezalłączeniu projektu ustawy będącej przedmiotem inicjatywy obywatelskiej, spełniającego warunki, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy (art. 6 ust. 3 ustawy); 2) niepodaniu wymaganych danych osób tworzących Komitet (art. 6 ust. 2 pkt 2 w związku z art. 5 ust. 2 ustawy); 3) niezalłączeniu wymaganej liczby 1.000 podpisów obywateli udzielających poparcia projektowi ustawy (art. 6 ust. 3 ustawy). Wezwanie do usunięcia braków wysłane na adres siedziby Komitetu zostało zwrócone 16 lutego 2011 r. z adnotacją, że przesyłki nie podjęto w terminie. Do Marszałka Sejmu wpłynęło natomiast pismo pełnomocnika Komitetu informujące o zmianie siedziby Komitetu na adres: Areszt Śledczy B., ul. C.[...]. W związku z tym ponowne wezwanie do usunięcia braków zostało wysłane na nowy adres siedziby Komitetu, czyli na adres Aresztu Śledczego B. Pismo wzywające do uzupełnienia braków zostało skutecznie doręczone pełnomocnikowi Komitetu w dniu 22 lutego 2011 r. Termin do usunięcia braków formalnych zawiadomienia, wynoszący 14 dni, upływał 8 marca 2011 r. Tego dnia zastępca pełnomocnika Komitetu nadał w placówce operatora publicznego pismo stanowiące odpowiedź na wezwanie Marszałka Sejmu do usunięcia braków formalnych zawiadomienia (pismo to wpłynęło do Kancelarii Sejmu 11 marca 2011 r.). Do pisma dołączono wykaz 15 osób tworzących Komitet wraz z odpowiednimi danymi, o których mowa w art. 5 ust. 2 ustawy, oraz wykaz 1.000 podpisów obywateli udzielających poparcia projektowi ustawy. Do pisma nie dołączono natomiast projektu ustawy będącej przedmiotem inicjatywy obywatelskiej. Zastępca pełnomocnika Komitetu złożył projekt ustawy Marszałkowi Sejmu dopiero 10 marca 2011 r. (odnotowana data wpływu do Kancelarii Sejmu). Mając na uwadze art. 6 ust. 5 ustawy, Marszałek Sejmu uznał, że Komitet nie usunął braków formalnych zawiadomienia w ustawowym terminie. Złożenie projektu ustawy na ręce Marszałka Sejmu dopiero w dniu 10 marca 2011 r. należało uznać za nieskuteczne.

Ponadto Marszałek Sejmu stwierdził, że Komitet załączył do zawiadomienia karty wykazu podpisów poparcia dla projektu ustawy, jednak wykazy te nie odpowiadają wymaganiom wynikającym z art. 9 ust. 2 ustawy oraz z przepisów 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). Zgodnie z art. 9 ust. 2 zdanie drugie ustawy, na każdej stronie wykazu powinna znajdować się nazwa komitetu i tytuł projektu ustawy, któremu obywatel udziela poparcia. Tymczasem na załączonych

przez Komitet wykazach widnieje nazwa Komitetu w brzmieniu: „Komitet inicjatywy ustawodawczej Wolne Konopie”, zamiast obranej przez Komitet, zgodnej z art. 5 ust. 1 zdanie drugie ustawy, nazwy: „Komitet inicjatywy ustawodawczej Wolne Konopie; projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii”.

W skardze na powyższe postanowienie Marszałka Sejmu pełnomocnik Komitetu inicjatywy ustawodawczej Wolne Konopie zarzucił, że rozstrzygnięcie to jest „niesprawiedliwe, blokujące w praktyce wykonywanie inicjatywy ustawodawczej przez obywateli”. W uzasadnieniu skargi podniósł, że 7 stycznia 2011 r. jako pełnomocnik nowo zawiązanego Komitetu inicjatywy ustawodawczej Wolne Konopie złożył zawiadomienie o utworzeniu Komitetu, wskazując dane pełnomocnika i jego zastępcy oraz siedzibę Komitetu. Pismem z 20 stycznia 2011 r. Marszałek Sejmu wezwał do usunięcia braków formalnych zawiadomienia. Skarżący poinformował, że został tymczasowo aresztowany na okres trzech miesięcy, w związku z czym miał ograniczoną możliwość przeprowadzania inicjatywy, a we wszystkich czynnościach na wolności reprezentował go zastępca - Andrzej D. Zastępca pełnomocnika Andrzej D. nadał 8 marca 2011 r. na adres Marszałka Sejmu przesyłkę zawierającą: pismo przewodnie, dane osób tworzących Komitet oraz karty z podpisami zawierające elementy określone w ustawie i w rozporządzeniu, sporządzone według takiego samego wzoru jak poprzednio. Do pisma tego nie dołączył projektu ustawy, ponieważ omyłkowo do koperty nie został włożony wydruk projektu. W ocenie skarżącego brak ten (niedołączenie projektu ustawy) można uznać za usterkę techniczną nadanego pisma, która została usunięta przez Andrzeja D. pismem z wyjaśnieniem i załączonym projektem ustawy oraz dowodem nadania na pocztę poprzedniej przesyłki już następnego dnia, 9 marca 2011 r., a więc pełny dzień przed doręczeniem Marszałkowi przesyłki nadanej na pocztę 8 marca 2011 r. Pismo z projektem ustawy dotarło do Marszałka Sejmu jeszcze przed otrzymaniem przez niego przesyłki, w której brakowało jedynie projektu ustawy.

Zdaniem skarżącego, nieuzupełnienie w terminie wyznaczonym przez Marszałka Sejmu jednego braku formalnego - niedołączenia projektu ustawy - nie może stanowić automatycznie podstawy odmowy przyjęcia zawiadomienia, ponieważ wezwanie do usunięcia braków nie musi być jednorazowe. Nieusunięcie braku musi być obiektywnie możliwe do stwierdzenia. Obiektywne fakty świadczyły, zdaniem skarżącego, że braki zostały usunięte. Skarżący podniósł, że Marszałek Sejmu mógł ponownie wezwać do złożenia projektu ustawy spełniającego warunki, o których mowa

w ustawie. Dopiero wówczas, w razie braku doręczenia projektu ustawy w wyznaczonym terminie, mógł wydać postanowienie o odmowie przyjęcia zawiadomienia.

Skarżący nie zgodził się ponadto ze stanowiskiem Marszałka Sejmu przedstawionym w zaskarżonym postanowieniu co do niezgodności kart z podpisami z przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 września 1999 r. Kwestia ta została wyjaśniona w postanowieniu Sądu Najwyższego z 9 września 2010 r., III SO 16/10. Wymaganie dwukrotnego powtarzania tytułu projektu ustawy na karcie do podpisów (w nazwie komitetu i w odniesieniu do projektowanej regulacji prawnej) nie leżało w intencji ustawodawcy, o czym świadczy rozróżnienie przez ustawodawcę słów „nazwa” i „pełna nazwa” w stosownych przepisach.

Skarżący wniósł o zbadanie prawidłowości postanowienia Marszałka Sejmu albo o uchylenie zaskarżonego postanowienia.

W odpowiedzi na skargę Marszałek Sejmu wniósł o jej oddalenie, wyjaśniając, że uzupełnienie braków formalnych zawiadomienia w postaci złożenia projektu ustawy nastąpiło dopiero 10 marca 2011 r., ponieważ tego dnia zostało złożone w Wydziale Podawczym Kancelarii Sejmu pismo zastępcy pełnomocnika Komitetu datowane na 9 marca 2011 r.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przepisy ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli określają tryb postępowania na kolejnych etapach wykonywania przez obywateli inicjatywy ustawodawczej, o której mowa w art. 112 ust. 2 Konstytucji RP. Przepisy tej ustawy umożliwiają Marszałkowi Sejmu, między innymi, należyte dbanie o wypełnienie podstawowych wymagań formalnych dotyczących zawiadomienia o utworzeniu obywatelskiego komitetu inicjatywy ustawodawczej. W rozpoznawanej sprawie Marszałek Sejmu prawidłowo i zgodnie z obowiązującym prawem skorzystał z tej możliwości.

Podstawę faktyczną zaskarżonego postanowienia Marszałka Sejmu z 23 marca 2011 r. o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej stanowiło niewykonanie przez skarżący Komitet inicjatywy ustawodawczej Wolne Konopie, w ustawowym 14-dniowym terminie, wezwania Marszałka Sejmu do usunięcia braków formalnych zawiadomienia w postaci niedołączenia do zawiadomienia projektu ustawy, którego miała dotyczyć obywatelska inicjatywa

ustawodawcza. Jest niewątpliwe i bezsporne, że jeden z braków, do których usunięcia został wezwany pełnomocnik Komitetu, nie został usunięty w ustawowym terminie. Dotyczyło to niedołączenia do zawiadomienia projektu ustawy. Brak ten był istotny i trafnie został oceniony przez Marszałka Sejmu jako podlegający uzupełnieniu w trybie przewidzianym w ustawie.

Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy w zawiadomieniu o utworzeniu obywatelskiego komitetu inicjatywy ustawodawczej podaje się: 1) pełną nazwę komitetu oraz dokładny adres jego siedziby, 2) dane, o których mowa w art. 5 ust. 2 (według tego przepisu 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 lub imion i nazwiska, adresu zamieszkania oraz numeru ewidencyjnego PESEL), 3) dane: imię (imiona), nazwisko, adres zamieszkania i numer ewidencyjny PESEL pełnomocnika komitetu oraz jego zastępcy. Z kolei według art. 6 ust. 3 ustawy 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. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy projekt ustawy wniesiony do Marszałka Sejmu powinien odpowiadać wymaganiom zawartym w Konstytucji i Regulaminie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz w ustawie o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli

Marszałek Sejmu, z powołaniem się na art. 6 ust. 3 ustawy, prawidłowo uznał za brak formalny zawiadomienia niedołączenie do zgłoszenia zawiadomienia projektu ustawy będącej przedmiotem obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, spełniającego warunki, o których mowa w art. 4 ust. 1. Zgodnie z art. 6 ust. 5 ustawy, 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. Termin wynikający z art. 6 ust. 5 ustawy jest terminem ustawowym. Ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli nie przewiduje możliwości jego przedłużenia albo przywrócenia. Należy uznać, że regulacja art. 6 ust. 5 ustawy jest w tym zakresie kompletna. Oznacza to, że nawet jednodniowe uchybienie przez pełnomocnika komitetu 14-dniowemu terminowi do usunięcia braków formalnych zawiadomienia daje Marszałkowi Sejmu podstawę do odmowy przyjęcia zawiadomienia. Brak jest podstaw prawnych do ponownego wzywania pełnomocnika komitetu do usunięcia tych braków formalnych zawiadomienia, których nie

usunął po pierwszym wezwaniu. Nie można przyjąć interpretacji tego przepisu przedstawionej w skardze, według której wezwanie do uzupełnienia braków nie musi być jednorazowe, a Marszałek Sejmu stwierdzając nadal występowanie braków zawiadomienia może jeszcze raz wezwać pełnomocnika komitetu do ich usunięcia lub uzupełnienia. Do takiej wykładni treści art. 6 ust. 5 zdanie drugie ustawy nie ma żadnych podstaw. Treść normatywna tego przepisu jest jednoznaczna: nieusunięcie w terminie 14 dni - licząc od dnia doręczenia pełnomocnikowi komitetu wezwania - braków formalnych zawiadomienia powoduje odmowę przyjęcia zawiadomienia. Dla zastosowania tego przepisu przez Marszałka Sejmu nie mają znaczenia przyczyny uchybienia terminowi do usunięcia braków formalnych zawiadomienia - w szczególności powołanie się na błąd, pomyłkę czy jakąś usterkę techniczną. W rozpoznawanej sprawie niedołączenie do pisma, stanowiącego uzupełnienie braków formalnych zawiadomienia, projektu ustawy nie mogło być przy tym potraktowane jako usterka techniczna. Było to zaniedbanie zastępcy pełnomocnika Komitetu, uzasadniające odmowę przyjęcia zawiadomienia, skoro braki formalne nie zostały usunięte w terminie. Złożenie projektu ustawy dwa dni po upływie terminu (decyduje w tym przypadku data wpływu pisma do Wydziału Podawczego Kancelarii Sejmu, czyli 10 marca 2011 r., a nie data odnotowana na piśmie przewodnim zastępcy pełnomocnika Komitetu, czyli 9 marca 2011 r.) było nieskuteczne i nie mogło przeciwdziałać zastosowaniu przez Marszałka Sejmu rygoru z art. 6 ust. 5 zdanie drugie ustawy, nawet jeżeli złożone osobiście przez zastępcę pełnomocnika Komitetu w Wydziale Podawczym Kancelarii Sejmu (w dniu 10 marca 2011 r.) pismo przewodnie z załącznikiem w postaci projektu ustawy dotarło do Kancelarii Sejmu wcześniej niż nadane na pocztę pismo z 8 marca 2011 r. zawierające usunięcie innych braków formalnych.

Odmowa przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu (obywatelskiej) inicjatywy ustawodawczej w obecnym postępowaniu jest czysto formalna i nie zamyka drogi do ponownego utworzenia komitetu (utworzenia nowego komitetu) i zgłoszenia Marszałkowi Sejmu raz jeszcze tego samego projektu ustawy (podobnie jak to się stało po wydaniu przez Sąd Najwyższy postanowienia z 9 września 2010 r., III SO 16/10). Przy ewentualnym kolejnym składaniu zawiadomienia o utworzeniu Komitetu inicjatywy ustawodawczej Wolne Konopie pełnomocnik Komitetu powinien dochować należytej staranności, wymaganej według ogólnych zasad starannego działania w swoich sprawach.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że postanowienie Marszałka Sejmu z 23 marca 2011 r. o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu Komitetu inicjatywy ustawodawczej Wolne Konopie; projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii było prawidłowe i zgodne z prawem. W szczególności nie został naruszony art. 6 ust. 5 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. Z tych przyczyn skarga polegała oddaleniu.

W ramach rozważania braku formalnego zawiadomienia, 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 ustawy oraz przepisy 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 - ponownie zwrócił uwagę na występowanie na wykazach z podpisami poparcia dla projektu ustawy nazwy komitetu nieuzupełnionej o tytuł projektu ustawy. Stanowisko Marszałka Sejmu w tym przedmiocie nie może być zaakceptowane. Kwestia ta była przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego w uzasadnieniu postanowienia z 9 września 2010 r., III SO 16/10. Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym niniejszą skargę podzielił przedstawione w tym postanowieniu stanowisko i uznaje, że sprawa ta została już raz przesądzona ze skutkiem dla kolejnych postępowań w przedmiocie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu obywatelskiego Komitetu inicjatywy ustawodawczej Wolne Konopie.

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 ustawy. Ten ostatni przepis 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 interpretuje powyższą regulację w ten sposób, że w każdym przypadku istnieje obowiązek dwukrotnego umieszczenia tytułu projektu ustawy na każdej stronie wykazu zawierającego podpisy osób udzielających poparcia: po pierwsze - jako uzupełnienie nazwy komitetu (w związku z art. 5 ust. 1 zdanie drugie ustawy); po drugie - 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. Słusznie skarżący podnosi, że art. 9 ust. 2 ustawy posługuje się pojęciem „nazwa komitetu” w odróżnieniu od art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy, 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 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 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 nazwa 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.

Podkreślić należy, że art. 6 ust. 1 ustawy, 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 przypadkowe, lecz 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.

Powyższe okoliczności miały jednak drugorzędne znaczenie dla sposobu rozstrzygnięcia skargi, skoro pełnomocnik Komitetu inicjatywy ustawodawczej Wolne Konopie nie uzupełnił w terminie braku formalnego zawiadomienia o utworzeniu tego Komitetu w postaci złożenia projektu ustawy, którego dotyczyła obywatelska inicjatywa ustawodawcza

Z powyższych względów Sąd Najwyższy postanowił jak w sentencji.

=====