

## POSTANOWIENIE

Dnia 21 marca 2018 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jerzy Kuźniar (przewodniczący)  
SSN Beata Gudowska (sprawozdawca)  
SSN Zbigniew Myszka  
SSN Maciej Pacuda  
SSN Krzysztof Staryk  
SSN Małgorzata Wrębiakowska-Marzec  
SSN Andrzej Wróbel

w sprawie ze skargi Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej Projektu ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników  
na postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej  
w przedmiocie odmowy przyjęcia projektu ustawy,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 21 marca 2018 r.

**oddala skargę.**

### UZASADNIENIE

Grupa 11.338 obywateli wystąpiła z inicjatywą uchwalenia projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 20 grudnia 1999 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 277 ze zm.) przez uchylenie w niej art. 19 ust. 2a. O przystąpieniu do komitetu inicjatywy ustawodawczej powiadomiła Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 5 października 2017 r., przedstawiając projekt ustawy z uzasadnieniem i wykazem 11.338 podpisów obywateli popierających projekt. Marszałek Sejmu postanowił o przyjęciu

zawiadomienia o utworzeniu Komitetu. W dniu 18 stycznia 2018 r. Komitet Inicjatywy Ustawodawczej Projektu ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników wniósł projekt ustawy z załączonym wykazem 115.482 podpisów zebranych w czasie kampanii promocyjnej.

Postanowieniem nr 4 z dnia 30 stycznia 2018 r. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej odmówił przyjęcia projektu ustawy, stwierdziwszy, że tekst jego uzasadnienia nie pokrywa się z tekstem przedłożonym w dniu 5 października 2017 r. z zawiadomieniem o utworzeniu Komitetu. Wskazał na fragmenty uzasadnienia projektu złożonego w dniu 18 stycznia 2018 r., których nie zawierał poprzedni tekst, oraz na fragment z niego wykreślony. Decyzja Marszałka została umotywowana powołaniem się na art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz.U. Nr 62, poz. 688 ze zm.; dalej „ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli” lub „ustawa”), jednoznacznie nakazujący jej podjęcie w wypadku stwierdzenia, że treść projektu ustawy lub uzasadnienia została zmieniona.

Pełnomocnik Komitetu wniósł do Sądu Najwyższego skargę przewidzianą w art. 11 ust. 2 ustawy, w której – nie negując dokonania zmian w uzasadnieniu projektu – odwołał się do „błędu jednostki ludzkiej”, polegającego na dołączeniu do zawiadomienia o utworzeniu Komitetu projektu ustawy z nieaktualnym już wtedy uzasadnieniem. Przedstawił oświadczenie M. M., członka założyciela Komitetu, że w wyniku jego błędu uzasadnienie projektu przedstawionego w dniu 5 października 2017 r. nie zawierało poprawek naniesionych bezpośrednio przed złożeniem zawiadomienia o utworzeniu Komitetu, oraz że Komitet w czasie swojej działalności posługiwał się wyłącznie projektem i jego uzasadnieniem złożonym do Marszałka Sejmu w dniu 18 stycznia 2018 r.

Marszałek Sejmu wniósł o oddalenie skargi. Powołując się na przyznanie okoliczności spornych, podkreślił, że art. 11 ust. 1 ustawy nie różnicuje skutków prawnych zmiany treści uzasadnienia do przedkładanej ustawy od etapu na jakim ona nastąpiła. Uznał twierdzenia Komitetu o niezmienności projektu ustawy i jego uzasadnienia od dnia przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu Komitetu przez Marszałka Sejmu za nieudowodnione.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Spór dotyczy formalnego warunku niezmienności przedmiotu inicjatywy ustawodawczej, którego spełnienie sprawdza Marszałek Sejmu, przyjmując od pełnomocnika komitetu inicjatywy ustawodawczej projekt ustawy z załączonym wykazem podpisów obywateli popierających projekt. Marszałek odmawia przyjęcia projektu w razie stwierdzenia, że jego treść jest zmieniona.

Dokonywanie zmian jest - stosownie do art. 11 ust. 1 ustawy – wyłączone w projekcie ustawy oraz w jego uzasadnieniu. W tym wypadku uzasadnienie projektu ustawy zostało postawione na równi z samym projektem, toteż nie mają znaczenia kontrowersje co do odmienności pojęć „projekt ustawy” oraz „uzasadnienie projektu”. Istotne jest to, że ze względu na stanowczą treść art. 34 ust. 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (jednolity tekst: M.P. z 2012 r., poz. 32 ze zm.), przedmiotem postępowania ustawodawczego może być tylko taki projekt ustawy, do którego dołączono uzasadnienie.

Uzasadnienie projektu ustawy powinno zawierać wyjaśnienie potrzeby i celu jej wydania, przedstawienie rzeczywistego stanu w dziedzinie, która ma być unormowana, wykazanie różnicy między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym, przedstawienie przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych i prawnych, wskazanie źródła finansowania, przedstawienie założeń projektów podstawowych aktów wykonawczych oraz oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej (art. 34 ust. 2 Regulaminu Sejmu w związku z § 12 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 283). Są to istotne elementy uzasadnienia projektu ustawy objęte zakazem przekształceń w toku realizacji inicjatywy ustawodawczej.

Zakaz zmian przedmiotu inicjatywy ustawodawczej ma uzasadnienie systemowe ze względu na wykonywanie tego prawa obywatelskiego w sposób sformalizowany, polegający nie na przedstawieniu idei lub ogólnego postulatu

unormowania określonej materii przez organ ustawodawczy, lecz na złożeniu własnego projektu na piśmie. W art. 118 § 3 Konstytucji i w art. 2 ustawy, mówiących o złożeniu podpisów pod projektem ustawy, przewiduje się przedłożenie Sejmowi pisemnego projektu. Stosownie do art. 7 ust. 2 ustawy, od dnia przyjęcia przez Marszałka Sejmu zawiadomienia o utworzeniu komitetu do dnia wniesienia projektu ustawy jego treść nie może być zmieniona. U podłoża tego wymagania leży domniemanie, że projekt przedkładany przez komitet zawiadamiający Marszałka Sejmu o swoim utworzeniu uzyskał poparcie 1.000 obywateli występujących z inicjatywą ustawodawczą (art. 6 ust. 1 i 3 ustawy). Warunkiem przyjęcia przez Marszałka Sejmu projektu ustawy jest więc nie tylko to, by jego tekst nie różnił się od projektu przedłożonego przy rejestracji komitetu (art. 6 ust. 3 w związku z art. 7 ust. 2 ustawy), ale także to, by tekst ten był zgodny z tekstem podpisanym przez pierwszy tysiąc obywateli popierających projekt. W przeciwnym wypadku głosy poparcia udzielone przez obywateli przed zarejestrowaniem komitetu inicjatywy ustawodawczej nie mogłyby być sumowane z głosami poparcia zyskanymi w kampanii promocyjnej (art. 6 ust. 1 *in fine*). Należy przy tym uznać za oczywiste, że wszyscy obywatele, których podpisy składają się na wymaganą liczbę 100.000, muszą wyrazić poparcie dla projektu tej samej treści.

Wymaganie niedokonywania zmian brzmienia projektu ustawy i jej uzasadnienia od chwili złożenia pod nimi pierwszego podpisu ma również oparcie w aksjologii inicjatywy ustawodawczej, wymagającej, by istniała rzetelna możliwość przeprowadzenia publicznej debaty dotyczącej rzeczywistej potrzeby przyjęcia ustawy, której projekt ma być wniesiony przez obywateli. Ze względu na uczciwość wobec wyborców, wymagane jest, by ich poparcie dla projektu ustawy wynikało z tych samych motywów wywołanych wykorzystaniem takich, a nie innych argumentów.

Komitet jest więc piastunem tego projektu, który uzyskał swoiste zatwierdzenie przez złożenie pod nim podpisów przez grupę obywateli liczącą co najmniej 1.000 osób, i jego zadaniem jest przedłożenie Marszałkowi Sejmu projektu o tak ustalonej treści z wnioskiem o rejestrację. W związku z tym nikt nie ma prawa ingerowania w przyjętą przez obywateli treść projektu, a kompetencja taka w każdym razie nie przysługuje jednemu z członków założycieli Komitetu.

W niniejszej sprawie bezsporne i oczywiste są różnice w treści przedłożonych przez Komitet Marszałkowi Sejmu uzasadnień projektu ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Dotyczą one:

- potrzeby i celu wydania ustawy (dodany zwrot: „Przyczyni się również do przyspieszenia procesów restrukturyzacji gospodarstw, przejmowanych przez następców w młodszym wieku”),

- przedstawienia rzeczywistego stanu w dziedzinie, która ma być unormowana (dodany zwrot: „Praca na roli jest nierozzerwalnie związana z koniecznością mieszkania na wsi, co powoduje oddalenie rolnika i jego rodziny od specjalistycznej opieki zdrowotnej, ośrodków usługowych czy dóbr kultury, nastroczając dodatkowe trudności w codziennym funkcjonowaniu” oraz usunięty tekst: „gdzie górnik uzyskuje prawo do emerytury po 25 latach pracy pod ziemią a strażak od 55 roku życia”),

- wykazania różnicy między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym (dodany zwrot: „Przejęcie gospodarstwa wcześniej przez następcę, gdy jest w młodszym wieku umożliwi mu z większym prawdopodobieństwem osiągnięcie sukcesu, np. poprzez uzyskanie długoterminowych kredytów na rozwój gospodarstwa, szybsze pozyskanie nowej wiedzy i umiejętności, o które z wiekiem coraz trudniej”).

Nie są to dopuszczalne modyfikacje o charakterze stylistycznym lub drobne zmiany gramatyczno-ortograficzne nieprowadzące do przeobrażenia sensu i celu argumentów uzasadnienia, lecz przekształcenie intencjonalnie zmierzające do wzmocnienia perswazyjnej roli tekstu.

Oświadczenie M. M. potwierdza dokonanie tych poprawek bezpośrednio przed złożeniem zawiadomienia o utworzeniu Komitetu, co oznacza, że projekt przedstawiony w dniu 5 października 2017 r. nie został poparty przez 11.338 obywateli, a ponadto że poparcia tych obywateli nie uzyskał - zgodnie z wyjaśnieniem tego członka Komitetu – projekt przedstawiony w dniu 18 stycznia 2018 r. W konfrontacji z tym wyjaśnieniem trafne jest stwierdzenie Marszałka Sejmu, że projekt ustawy został zmieniony już po uzyskaniu poparcia potwierdzonego podpisem obywatela i że obywatele udzielali poparcia *de facto* różnym projektom ustawy.

Mając to na względzie, Sąd Najwyższy orzekł jak na wstępie.

kc