

POSTANOWIENIE

Dnia 20 stycznia 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Joanna Lemańska (przewodniczący)

SSN Leszek Bosek

SSN Paweł Czubik (sprawozdawca)

SSN Marek Dobrowolski

SSN Oktawian Nawrot

SSN Adam Redzik

SSN Mirosław Sadowski

w sprawie ze skargi pełnomocnika Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej "S. (...)" na rzecz ustawy o zmianie ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach oraz niektórych innych ustaw

na postanowienie nr (...) Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 2020 r. o odmowie przyjęcia projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach oraz niektórych innych ustaw

po rozpoznaniu na posiedzeniu w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 20 stycznia 2021 r.

skargę odrzuca.

UZASADNIENIE

W dniu 24 lipca 2020 r. wpłynęło do Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej zawiadomienie o utworzeniu Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej „S. (...)” na rzecz ustawy o zmianie ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach oraz niektórych innych ustaw (dalej: Komitet).

W związku z niespełnieniem przez zawiadomienie wymogów formalnych wynikających z ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy

ustawodawczej przez obywateli (t.j. Dz.U. 2018, poz. 2120; dalej: ustawa o wykonywaniu inicjatywy lub ustawa), Marszałek Sejmu pismem z dnia 31 lipca 2020 r. wystąpił do Pełnomocnika Komitetu o usunięcie braków formalnych, w terminie 14 dni od otrzymania wezwania.

Termin wynikający z art. 6 ust. 5 ustawy o wykonywaniu inicjatywy został zachowany i w dniu 5 sierpnia 2020 r. wpłynęło do Marszałka Sejmu pismo Pełnomocnika Komitetu usuwające braki zawiadomienia.

W dniu 10 sierpnia 2020 r. Marszałek Sejmu postanowił o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu Komitetu.

Na podstawie przeprowadzonych czynności ustalono, że projekt wraz załączonymi wykazami podpisów został złożony w przewidzianym ustawowo terminie, a do projektu załączono wymaganą liczbę prawidłowo złożonych podpisów osób udzielających poparcia projektowi ustawy. Jednakże treść projektu wniesionego przy zawiadomieniu z dnia 24 lipca 2020 r. o utworzeniu Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej i przyjętego przez Marszałka Sejmu w dniu 10 sierpnia 2020 r., różniła się od treści projektu złożonego w dniu 9 listopada 2020 r. wraz z wykazem ponad 100 tys. podpisów. Teksty te zawierały różną liczbę artykułów. W pierwszym z nich przepisy zgrupowane były w trzech artykułach, podczas gdy w drugim w dwóch. W tekście wniesionym w dniu 9 listopada 2020 r. brakowało zawartego w tekście z dnia 24 lipca 2020 r. art. 3, zawierającego postanowienie dotyczące wejścia w życie ustawy.

Postanowieniem nr 23 z dnia 23 listopada 2020 r. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy o wykonywaniu inicjatywy odmówił przyjęcia projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach oraz niektórych innych ustaw ze względu na zmianę treści tego projektu. Marszałek Sejmu wskazał, że zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy o wykonywaniu inicjatywy, od dnia przyjęcia przez Marszałka zawiadomienia o utworzeniu Komitetu inicjatywy obywatelskiej, do dnia wniesienia projektu ustawy z wykazem co najmniej 100 tys. podpisów obywateli popierających projekt, treść projektu nie może być zmieniona.

Według oświadczenia pełnomocnika Komitetu zawartego w skardze, postanowienie Marszałka Sejmu skarżący otrzymał w dniu 3 grudnia 2020 r. (k. 4).

Komitet wysłał skargę na postanowienie Marszałka Sejmu za pośrednictwem polskiej placówki pocztowej w dniu 17 grudnia 2020 r. i wpłynęła ona do Sądu Najwyższego w dniu 21 grudnia 2020 r. (k. 26). Jednocześnie, za pośrednictwem polskiej placówki pocztowej w dniu 17 grudnia 2020 r. Komitet skierował skargę do Sądu Najwyższego za pośrednictwem Marszałka Sejmu. Skarga wpłynęła do Marszałka w dniu 21 grudnia 2020 r. i została przekazana Sądowi Najwyższemu, do którego wpłynęła w dniu 29 grudnia 2020 r. (k. 31 i 53, k. 30 i 54).

Zaskarżonemu postanowieniu Komitet zarzucił naruszenie art. 4 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 5 w zw. z art. 7 ust. 2 w zw. z art. 10 ust. 3 w zw. z art. 11 ust. 1 ustawy o wykonywaniu inicjatywy, albowiem:

1. wprowadzony w art. 7 ust. 2 zakaz dokonywania zmian w projekcie ustawy obejmuje merytoryczną treść projektu, a inaczej rzecz ujmując ideę przyświecającą inicjatywie obywatelskiej, zakres norm prawnych, które na jej podstawie miałyby zostać wprowadzone tudzież zmienione, czy też zakres stosunków społecznych, które miałyby na mocy projektowanej ustawy zostać wprowadzone tudzież zmienione, a nie każdy element wnoszonego projektu, w tym zwłaszcza taki, który nie odnosi się do wspomnianego wyżej zakresu;

2. w zaistniałej sytuacji mamy do czynienia ze zmianą polegającą na załączeniu wraz z wykazem podpisów takiej wersji projektu ustawy, która nie zawiera pierwotnie uwzględnionego art. 3 dotyczącego *vacatio legis*, co jednak w żaden sposób nie wpływa na treść i wartość merytoryczną składanego projektu ustawy;

3. jak podkreśla się w doktrynie i orzecznictwie, motywacją do wprowadzenia omówionego powyżej zakazu było zapobieżenie sytuacji, w której Komitet inicjatywy ustawodawczej składa do Marszałka Sejmu projekt ustawy o merytorycznie odmiennej treści od dokumentu, pod którym zbierane były podpisy obywateli - taka sytuacja w niniejszej sprawie nie ma miejsca, ponieważ treść obu projektów ustawy (tj. projektu załączonego do zgłoszenia komitetu oraz projektu załączonego wraz z wykazem podpisów) jest identyczna w warstwie merytorycznej (art. 1 oraz art. 2 projektowanej ustawy), w konsekwencji czego obywatele podpisywali ten sam projekt ustawy;

4. podsumowując powyższe, zarówno intencją Komitetu inicjatywy ustawodawczej, jak i osób podpisujących się pod projektem ustawy, było skierowanie projektu ustawy, który ma zmienić normy prawne wskazane w art. 1 oraz w art. 2 projektowanej ustawy - z tego punktu widzenia zupełnie irrelewantne jest to, kiedy te przepisy miałyby wejść w życie;

5. przypomnieć przy tym należy, iż projekt składany na podstawie ustawy ma dotyczyć „sprawy”, innymi słowy jakiegoś zakresu funkcjonowania społeczeństwa i państwa (co można wywieść nie tylko z ogólnych reguł stosowania prawa, ale nade wszystko z art. 3 ustawy: „Projekt ustawy nie może dotyczyć spraw, dla których Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zastrzega wyłączną właściwość innych podmiotów, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza”) - nie sposób uznać, aby *vacatio legis* normowało „sprawę” w rozumieniu ustawy, jest to bowiem przepis niemający żadnego związku z istotą projektu (tego, czy jakiegokolwiek innego);

6. podkreślenia w powyższym aspekcie wymaga, że ustawa nie nakazuje w ogóle, aby projekt ustawy zawierał w sobie postanowienia dotyczące *vacatio legis* - zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 ustawy projekt ustawy wniesiony do Marszałka Sejmu powinien odpowiadać wymogom zawartym w Konstytucji i Regulaminie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz w niniejszej ustawie - żaden z przywołanych aktów prawnych nie wymaga, aby elementem projektu ustawy było *vacatio legis*;

7. wzmocnieniem powyższej konstatacji jest fakt, że do projektów ustaw wnoszonych na podstawie ustawy nie mają zastosowania przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (które wprowadzają w odniesieniu do ustaw wymóg zawarcia przepisu dot. *vacatio legis* - *vide* § 14 tego rozporządzenia), co pośrednio przesądził Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 12 lutego 2019 r., I NO 33/18;

8. z powyższego wynika, że *vacatio legis* dla projektu ustawy wnoszonego na podstawie ustawy nie mają żadnego znaczenia - nie dość bowiem, że żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego nie wprowadza takiego wymogu, to dodatkowo logicznie i systemowo łączy się to z tym, że projekt ustawy ma dotyczyć określonej sprawy, a *vacatio legis* tej sprawy nie stanowi;

9. potwierdzeniem tego, że *vacatio legis* nie stanowi problemu dla wniesienia projektu ustawy pod obrady Sejmu jest to, że odkąd uchwalono ustawę kilkakrotnie kierowano do dalszego procedowania projekty ustaw, które w ogóle nie zawierały *vacatio legis*; 10. w niniejszej sprawie tym bardziej nie ma to znaczenia, że obowiązujące w Polsce przepisy ustanawiają domniemanie 14 dniowego *vacatio legis* (vide art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych) i takie też *vacatio legis* przewidywał projekt w wersji przedłożonej przy zgłaszaniu Komitetu - innymi słowy można by hipotetycznie uznać, że *vacatio legis* stanowi istotny element projektowanej ustawy, jeśli w jakiś sposób odbiega od tego domniemania i ma ścisły związek ze specyfiką danej gałęzi życia społecznego, czy państwowego, objętej projektowaną ustawą - w tym jednak przypadku z taką sytuacją nie mamy do czynienia;

11. orzecznictwo nakazuje takie interpretowanie przepisów ustawy, aby umożliwiać realizację zagwarantowanego konstytucyjnie prawa obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej (vide postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 września 2010 r., III SO 16/10);

12. za powyższą interpretacją i uznaniem, że zmiana, o której mowa w skarżonym postanowieniu nie powinna być przeszkodą do nadania sprawie biegu, przemawiają także względy organizacyjne, praktyczne oraz systemowe - nieracjonalne byłoby bowiem ponowne uruchamianie tej skomplikowanej, czasochłonnej i pracochłonnej procedury wymagającej nie tylko powtórnego zaangażowania społecznego, ale i organów państwa (a konkretnie Marszałka Sejmu, a być może ponownie także i Sądu Najwyższego) w sytuacji, w której ponownie wnoszony projekt miałby identyczną treść do tego, który jest przedmiotem niniejszej sprawy;

13. kolejnym argumentem przemawiającym za bezzasadnością odmowy nadania sprawie biegu jest z jednej strony obywatelski i nieprofesjonalny wymiar inicjatywy ustawodawczej realizowanej na podstawie ustawy, z drugiej natomiast takie działanie instytucji państwowych, które buduje zaufanie obywateli do państwa;

14. nie można nie wspomnieć również o tym, że projekt ustawy po skierowaniu do prac w Sejmie może być w szerokim zakresie modyfikowany - także z tej perspektywy brak jest logicznych argumentów przemawiających za

koniecznością rygorystycznego podchodzenia do zakazu zmian, o których mowa w art. 7 ust. 2 ustawy;

15. przyjęcie tak rygorystycznego podejścia oznaczałoby również *de facto* swoistą dyskryminację obywatelskich inicjatyw ustawodawczych względem innych podmiotów uprawnionych do inicjatywy ustawodawczej - w odniesieniu bowiem do tych innych podmiotów nie ma tak surowej reguły, konsekwencją której jest *de facto* unicestwienie ogromnego wysiłku włożonego przez obywateli, nieporównywalnie większego niż w przypadku projektów wnoszonych przez inne podmioty;

16. niezależnie od powyższych względów, uznać można również, iż nie doszło w ogóle do jakiegokolwiek zakazanej zmiany, albowiem zakaz odnosi się do określonego przedziału czasowego, tj. pomiędzy przyjęciem przez Marszałka Sejmu RP zawiadomienia o utworzeniu Komitetu (10 sierpnia 2020 r.) a wniesieniem projektu ustawy wraz z wykazem podpisów (9 listopada 2020 r.), zaś w okolicznościach niniejszej sprawy projekt złożony w dniu 9 listopada 2020 r. jest tożsamy z tym przedłożonym przed przyjęciem zawiadomienia Marszałka Sejmu RP o utworzeniu Komitetu, co miało miejsce w dniu 7 sierpnia 2020 r., a więc nie doszło do zmiany projektu w okresie pomiędzy 10 sierpnia a 9 listopada 2020 r.

Ponadto, Komitet wniósł o rozpoznanie skargi na „jawnej rozprawie”.

W odpowiedzi na skargę Komitetu, Marszałek Sejmu wniósł o jej oddalenie oraz oddalenie wniosku o rozpoznanie sprawy na rozprawie.

W uzasadnieniu Marszałek podkreślił, że warunkiem przyjęcia projektu ustawy jest 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 o wykonywaniu inicjatywy), 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 nie mogłyby być sumowane z głosami poparcia zyskanymi w kampanii promocyjnej (art. 6 ust. 1 *in fine* ustawy o wykonywaniu inicjatywy). 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. Zatem Marszałek Sejmu nie może skierować do pierwszego czytania projektu ustawy, którego treść została

zmieniona, niezależnie od tego, na którym etapie procedowania zmiana została dokonana.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 11 ustawy o wykonywaniu inicjatywy w wypadku stwierdzenia, że treść projektu ustawy lub uzasadnienia jest zmieniona, Marszałek Sejmu, w drodze postanowienia, nie później niż w terminie 14 dni od dnia wniesienia projektu, odmawia jego przyjęcia (ust. 1), a na umotywowane postanowienie Marszałka Sejmu pełnomocnikowi komitetu przysługuje skarga do Sądu Najwyższego. Przepis art. 6 ust. 5 stosuje się odpowiednio (ust. 2).

Z art. 6 ust. 5 zd. 3-4 ustawy o wykonywaniu inicjatywy wynika, że umotywowane postanowienie Marszałka Sejmu o odmowie przyjęcia zawiadomienia może być przez pełnomocnika komitetu zaskarżone do Sądu Najwyższego w terminie 14 dni od daty doręczenia (zd. 3), a Sąd Najwyższy rozpatruje skargę w terminie 30 dni, w składzie siedmiu sędziów, w postępowaniu nieprocesowym (zd. 4).

W rozpatrywanej skardze pełnomocnik Komitetu wskazał, że postanowienie nr (...) Marszałka Sejmu z dnia 23 listopada 2020 r. o odmowie przyjęcia projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach oraz niektórych innych ustaw zostało doręczone Komitetowi w dniu 3 grudnia 2020 r. Komitet wysłał skargę za pośrednictwem polskiej placówki pocztowej w dniu 17 grudnia 2020 r. i wpłynęła ona do Sądu Najwyższego w dniu 21 grudnia 2020 r. Jednocześnie, w dniu 17 grudnia 2020 r. Komitet skierował skargę do Sądu Najwyższego za pośrednictwem Marszałka Sejmu i wpłynęła ona do Sądu w dniu 29 grudnia 2020 r. Okoliczności te nie były kwestionowane przez strony i w ocenie Sądu nie budziły wątpliwości.

Skarga Komitetu została złożona z uchybieniem ustawowego terminu na dokonanie tej czynności, albowiem - z mocy art. 11 ust. 2 w związku z art. 6 ust. 5 zd. 3 ustawy o wykonywaniu inicjatywy - ostatnim dniem na jej złożenie (fizyczne wpłynięcie) do Sądu Najwyższego był 17 grudnia 2020 r.

Rozwiązanie zawarte w art. 165 § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1575 z późn. zm.; dalej: k.p.c.), zgodnie z którym oddanie pisma procesowego w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe lub w placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu, z mocy art. 13 § 2 k.p.c. stosowane odpowiednio w postępowaniu nieprocesowym, nie ma zastosowania na etapie wnoszenia skargi poprzedzającym jej rozpatrzenie przez Sąd Najwyższy.

Dla uzasadnienia rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego podstawowe znaczenie miało ustalenie relacji zachodzącej między ustawą o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej, a Kodeksem postępowania cywilnego, co determinowało sposób obliczania terminów czynności procesowych.

Odnosząc się do tego zagadnienia warto na wstępie przypomnieć, że już w postanowieniu z dnia 17 lutego 2012 r., III SO 1/12, Sąd Najwyższy stwierdził, iż rozstrzygnięcie Marszałka Sejmu (postanowienie o wygaśnięciu mandatu posła) „nie inicjuje sprawy cywilnej w rozumieniu art. 1 Kodeksu postępowania cywilnego, do której rozpoznania powołane są sądy powszechne i Sąd Najwyższy”. Skoro „postępowanie rozpoczęło postanowienie Marszałka Sejmu o wygaśnięciu mandatu posła, to rozpoznając odwołanie od tego postanowienia Sąd Najwyższy nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości w trybie nadzoru nad działalnością sądów powszechnych, do jakiego upoważnia go art. 183 ust. 1 Konstytucji RP, ale w myśl art. 183 ust. 2 Konstytucji RP spełnia inne zadania określone w ustawie”.

Tak samo w przypadku wydania przez Marszałka Sejmu postanowienia o odmowie przyjęcia projektu ustawy (art. 11 ust. 2 ustawy o wykonywaniu inicjatywy) również nie inicjuje ono „sprawy cywilnej”, a Sąd Najwyższy rozpatrując skargę na takie postanowienie „nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości w trybie nadzoru nad działalnością sądów powszechnych”, a realizuje „inne zadania określone w ustawie”. Zakres tych zadań jest wyznaczony przez ustawę o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej.

Do takich wniosków prowadzi także analiza obowiązującego ustawodawstwa. Przepisy Kodeksu postępowania cywilnego znajdują zastosowanie

do postępowań sądowych prowadzonych w poszczególnych kategoriach spraw cywilnych, jak również w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz „w innych sprawach, do których przepisy tego aktu stosuje się z mocy ustaw szczególnych” (art. 1 k.p.c.). Sprawy z zakresu prawa publicznego (do jakich należy zaliczyć sprawy dotyczące wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez obywateli) zasadniczo są normowane przepisami aktów prawnych zaliczanych do tej gałęzi prawa, a przepisy Kodeksu postępowania cywilnego mają do nich zastosowanie tylko z mocy wyraźnego odesłania zawartego w tych aktach (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z 11 kwietnia 2012 r., III SO 5/12, z 12 lutego 2019 r., I NO 33/18).

W ustawie o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej pojawia się jedynie sformułowanie „Sąd Najwyższy rozpatruje skargę (...) w postępowaniu nieprocesowym (...)” użyte w art. 6 ust. 5 zd. 4 w związku z art. 11 ust. 2 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej, co nie oznacza, że przepisy o postępowaniu nieprocesowym zawarte w Kodeksie postępowania cywilnego (w tym art. 165 § 2 k.p.c. w związku z art. 13 § 2 k.p.c.) mają zastosowanie także na etapie wnoszenia skargi, który jedynie poprzedza etap jej rozpatrzenia przez Sąd. Inaczej mówiąc, przywołane przepisy ustawy o wykonywaniu inicjatywy stanowią podstawę do stosowania Kodeksu postępowania cywilnego (w tym obliczania terminów procesowych) na etapie rozpatrywania sprawy - skargi przed Sądem Najwyższym (a zatem już po jej wpłynięciu do Sądu Najwyższego), ale nie na etapach wcześniejszych.

Niezależnie od literalnego brzmienia przepisów, za przyjęciem takiej cezurę przemawia również analiza systemowa obowiązujących przepisów prawnych. Zwrócić należy uwagę między innymi na to, że dwie ustawy regulujące mechanizmy aktywności społeczno-politycznej przyjęte w analogicznych warunkach i w zbliżonym czasie określają stosowanie Kodeksu postępowania cywilnego odmiennymi zwrotami.

Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. 2017, poz. 876 z późn. zm.; dalej: ustawa o partiach politycznych), w art. 22 stanowi, że „w sprawach o wpis partii politycznej do ewidencji stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu nieprocesowym (...)”, a w art. 34b ust. 2

zd. 2, iż „do rozpatrzenia skargi stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu nieprocesowym”.

Tymczasem w ustawie o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej w art. 6 ust. 5 zd. 4 użyty jest zwrot: „Sąd Najwyższy rozpatruje skargę (...) w postępowaniu nieprocesowym”.

Jedna z podstawowych dyrektyw wykładni językowej - zakaz wykładni synonimicznej nakazuje przyjąć, że różnym zwrotom nie należy nadawać tego samego znaczenia. Przekładając to na realia sprawy należy stwierdzić, że odmienne sformułowania użyte w identycznym zakresie normatywnym, w przypadku określającym zastosowanie aktu prawnego do działań proceduralnych sądu, muszą mieć odmienne znaczenia. Tym bardziej jest to przekonujące, że obie ustawy, o których mowa powyżej powstawały, jak wspomniano, w zbliżonym czasie i trudno wobec powyższego mówić o ewolucji historycznej opisu tego samego określenia, które kryjąc się pod odmiennym zwrotem zachowywałoby tę samą treść.

O ile w przypadku ustawy o partiach politycznych możemy mówić o stosowaniu Kodeksu postępowania cywilnego wprost w całym zakresie „sprawy” normowanej ustawą (w przedmiocie wpisu partii politycznej do ewidencji - zob. art. 22 ustawy o partiach politycznych), a więc *ab initio* jej pojawienia się w zakresie normowanym ustawowo, o tyle zwrot zastosowany w ustawie o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej można poddać interpretacji, której efekt stanowią dwa niezależne wnioski. Stosowanie reguł nieprocesowych Kodeksu postępowania cywilnego ogranicza się zatem wyłącznie do „skargi, która wpłynęła do Sądu Najwyższego”, to jest od chwili, gdy Sąd Najwyższy zaczyna jej rozpatrywanie. Oznacza to, że wszystkie etapy poprzedzające jej wpływ do Sądu regulowane są autonomicznie, a więc z pominięciem reguł Kodeksu postępowania cywilnego, na podstawie reguł własnych.

W rezultacie przyjąć należy, że ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli stanowi *lex specialis* względem przepisów ogólnie obowiązujących i tworzy samodzielną podstawę prawną nie tylko do występowania z przedmiotową skargą, ale również do określania formalnych wymogów jej wniesienia. Inaczej mówiąc, ustawa ta reguluje w sposób jednolity i zupełny kwestię legitymacji prawnej i wymagań formalnych, jakie muszą być spełnione przez

uprawnionego wnoszącego ww. skargę. Wnioskowi takiemu nie stoi na przeszkodzie szczupłość ustawowych regulacji w tym względzie.

Na marginesie, nawet gdyby uznać, że autonomiczna warstwa przepisów ustawowych odnoszących się do wpływu skargi do Sądu Najwyższego w określonym przepisami terminie, podlegać powinna ograniczeniu na skutek zastosowania także w tym przedmiocie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego (co jest możliwe w sprawach inicjatywy ustawodawczej jedynie odpowiednio), to i tak można wskazać, że wyłączenie art. 165 § 2 k.p.c. w tym przedmiocie może być postrzegane właśnie jako efekt „odpowiedniego” stosowania Kodeksu postępowania cywilnego w specyficznych warunkach. Zauważyć należy bowiem, że krótki (trzydziestodniowy) termin na rozpatrzenie skargi przez Sąd Najwyższy przemawia za obliczaniem jego początku od daty rzeczywistego wpływu skargi do Sądu Najwyższego, a nie od daty jej nadania w placówce pocztowej operatora co zawsze powodowałoby „utratę” co najmniej kilku dni w rzeczywistym procedowaniu sądowym. Autonomiczna warstwa przemawia za maksymalnym wydłużeniem krótkiego terminu, choćby nawet instrukcyjnego, przewidzianego przez ustawodawcę na rozpatrzenie skargi. Można tym samym podnosić, że niestosowanie wskutek „odpowiedniego” stosowania odnosić się powinno do przepisów, które skracają termin realnego procedowania Sądu Najwyższego w sprawie, co uzasadnione jest krótkim terminem ustawowym przewidzianym na rozpatrzenie skargi.

Oba powołane wnioski co do interpretacji zwrotu „Sąd Najwyższy rozpatruje skargę (...) w postępowaniu nieprocesowym” (art. 6 ust. 5 zd. 4 ustawy o wykonywaniu inicjatywy) wiodą do rozstrzygnięcia, że przepisy Kodeksu postępowania cywilnego znajdują zastosowanie dopiero od chwili wpływu skargi Komitetu do Sądu Najwyższego.

Warstwa aksjologiczna ustawy o wykonywaniu inicjatywy uzasadnia porównanie ustawy o wykonywaniu inicjatywy z ustawą z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy, t.j. Dz.U. 2019, poz. 684 z późn. zm., (dalej: k.wyb.), który co prawda ma własne przepisy dotyczące wpływu skarg do Sądu Najwyższego, jednak istota autonomii ustawowej jest ta sama. Z mocy art. 145 § 1 k.wyb., w przypadku odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu wyborczego przez

Państwową Komisję Wyborczą pełnomocnik finansowy ma prawo, w terminie 14 dni od dnia doręczenia postanowienia o odrzuceniu sprawozdania, wnieść do Sądu Najwyższego skargę na postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej w przedmiocie odrzucenia sprawozdania.

Na podstawie powołanego przepisu, Sąd Najwyższy odrzucał skargi z powodu naruszenia odpowiednio art. 132 § 5 k.wyb. i art. 132 § 2 k.wyb. Odrzucając skargi, Sąd Najwyższy podkreślał, że wpłynęły one z przekroczeniem ustawowego czternastodniowego terminu. Sąd Najwyższy uzasadniał, że zgodnie z utrwalonym orzecnictwem czternastodniowy termin do złożenia skargi, o jakim mowa w art. 145 § 1 k.wyb., jest zachowany tylko wówczas, gdy skarga została fizycznie wniesiona (złożona) przez pełnomocnika finansowego do Sądu Najwyższego w okresie 14 dni od dnia otrzymania postanowienia Państwowej Komisji Wyborczej, bądź w tym terminie dotarła do Sądu Najwyższego skarga wniesiona w drodze pocztowej (postanowienia Sądu Najwyższego: z 14 czerwca 2016 r., III SW 6/16; z 18 października 2016 r., III SW 11/16; z 18 października 2016 r., III SW 10/16, z 25 listopada 2020 r., I NSW 5927/20 oraz I NSW 5928/20).

Wykładnia terminu zaskarżenia określonego w art. 6 ust. 5 ustawy o wykonywaniu inicjatywy - „umotywowane postanowienie Marszałka Sejmu (...) może być (...) zaskarżone do Sądu Najwyższego w terminie 14 dni (...)” - została ponadto już uprzednio dokonana przez Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia z dnia 5 maja 2011 r., III SO 3/11, gdzie stwierdzono: „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”.

Co prawda powyższa analiza Sądu dotyczyła koniecznej terminowej aktywności stron w postępowaniu jeszcze przed Marszałkiem Sejmu, lecz wskazanie charakteru ustawowego (*ergo* autonomicznego) terminu i określenie dotyczące braku możliwości jego przywrócenia albo przedłużenia, wskazują

na brak stosowania Kodeksu postępowania cywilnego na etapie postępowania poprzedzającego wpływ skargi do Sądu Najwyższego. Nie ma zatem żadnej przyczyny, by terminy występujące w tej samej jednostce redakcyjnej ustawy o wykonywaniu inicjatywy były interpretowane odmiennie.

Należy zwrócić uwagę i na to, że Komitet został pouczone przez Marszałka Sejmu o sposobie i terminie zaskarżenia postanowienia nr (...) „do Sądu Najwyższego w terminie 14 dni od daty doręczenia”.

Co istotne i prawidłowe, w zaskarżonym postanowieniu nie było klasycznych pouczeń kierowanych w postępowaniu cywilnym do strony działającej samodzielnie (bez profesjonalnego pełnomocnika): „oddanie pisma w polskiej placówce pocztowej (...) jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu”, czy „apelację wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok (...)”, które to sformułowania odpowiadają rozwiązaniom zawartym w art. 165 § 2 k.p.c. i art. 369 § 1 k.p.c. Rozwiązania i pouczenia tego typu funkcjonują także w sprawach z zakresu prawa publicznego na gruncie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. z dnia 20 grudnia 2019 r., Dz.U. 2020, poz. 256 z późn. zm. (dalej: k.p.a.), gdzie w art. 57 § 5 pkt 2) czytamy: „termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało (...) nadane w polskiej placówce pocztowej operatora (...)”. Również w postępowaniu przed sądami administracyjnymi „oddanie pisma w polskiej placówce pocztowej (...) jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu” (por. art. 83 § 3 p.p.s.a.), czy „skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie (...) jest przedmiotem skargi” (por. art. 54 § 1 p.p.s.a.).

Ponownie więc, rozwiązania legislacyjne zastosowane w ustawie o wykonywaniu inicjatywy w kwestii sposobu i terminu zaskarżenia postanowień Marszałka Sejmu wskazują jednoznacznie na ich autonomiczny charakter, odmienny i odrębny od rozwiązań przyjętych w Kodeksie postępowania cywilnego.

Powyższe rozważania na gruncie sprawy niniejszej prowadzą do konkluzji, że skoro postanowienie Marszałka Sejmu doręczono Komitetowi w dniu 3 grudnia 2020 r., a zaskarżono je do Sądu Najwyższego w dniu 21 grudnia 2020 r. (data wpływu do sądu) to czynność ta została dokonana po upływie 14 dni i jako czynność podjęta przez stronę po upływie terminu określonego w art. 6 ust. 5

ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli jest bezskuteczna.

Sąd Najwyższy nie uznał za zasadne rozpoznania skargi na „jawnej rozprawie” ze względu na to, że nie rozpatrywał jej merytorycznie, ale po naradzie odrzucił z przyczyn formalnych. W świetle przytoczonych w skardze argumentów, rozpatrywanie sprawy na rozprawie w żaden sposób nie wpłynęłoby na ustalenie okoliczności faktycznych istotnych dla jej rozstrzygnięcia, a dokonanych przez Sąd na podstawie dokumentów znajdujących się w aktach sprawy. Poza tym, w zasadniczej części skarga stanowiła rozbudowany wywód dotyczący *vacatio legis* (na marginesie Sąd zauważył, że w skardze jest właściwie jedynie ten wywód, a brak jest podstawowych elementów - w szczególności z jej treści nie wiadomo czego domaga się skarżący), który to przepis odjęty do pierwotnego projektu ustawy, zdaniem skarżącego, nie miał znaczenia merytorycznego. W sytuacji, gdy obie strony zgodnie przyznały, że doszło do zmiany treści projektu ustawy, rozpatrywanie sprawy w przedmiocie znaczenia *vacatio legis*, i tak nie wymagałoby przeprowadzenia rozprawy.

W przedmiotowej sprawie kluczowa więc okazała się granica temporalna stosowania przepisów Kodeksu postępowania cywilnego określona w art. 6 ust. 5 zd. 4 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej. Przepis wskazywał na konieczność zastosowania przepisów Kodeksu postępowania cywilnego dopiero od chwili wpływu skargi do Sądu Najwyższego. Kwestia związana z etapami poprzedzającymi wpływ skargi do Sądu Najwyższego, w tym ewentualne uznanie, że data zaskarżenia postanowienia Marszałka Sejmu, to data nadania skargi za pośrednictwem operatora pocztowego, podlega natomiast przepisom autonomicznym ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej. W przepisach tych brak jednak regulacji, która uznawałaby datę nadania skargi w polskiej placówce pocztowej za datę jej zaskarżenia do Sądu Najwyższego. Za datę zaskarżenia postanowienia Marszałka Sejmu (złożenia skargi) należało więc uznać datę jej rzeczywistego, fizycznego wpływu do Sądu Najwyższego.

Powyższe motywy zaważyły na tym, że Sąd Najwyższy skargę odrzucił, stwierdzając, iż została ona złożona z uchybieniem czternastodniowego terminu

przewidzianego w art. 6 ust. 5 zd. 4 w związku z art. 11 ust. 2 ustawy o wykonywaniu inicjatywy.