

POSTANOWIENIE

Dnia 12 lutego 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Antoni Bojańczyk (przewodniczący)
SSN Marek Dobrowolski (sprawozdawca)
SSN Maria Szczepaniec
SSN Leszek Bosek
SSN Joanna Lemańska
SSN Janusz Niczyporuk
SSN Mirosław Sadowski

w sprawie ze skargi Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej zainicjowanej przez Związek Zawodowy (...) w celu poparcia równego traktowania funkcjonariuszy służb mundurowych poprzez poparcie i wniesienie do Sejmu RP projektu o zmianie ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw na postanowienie Marszałka Sejmu RP z dnia 10 lipca 2018 r. w przedmiocie odmowy przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu Komitetu, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 12 lutego 2019 r.,

skargę oddala.

UZASADNIENIE

W dniu 9 maja 2018 r. wpłynęło do Marszałka Sejmu zawiadomienie o utworzeniu Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej zainicjowanej przez Związek

Zawodowy (...) w celu poparcia równego traktowania funkcjonariuszy służb mundurowych poprzez poparcie i wniesienie do Sejmu RP projektu o zmianie ustawy o zmianie ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, dalej Komitet Inicjatywy Ustawodawczej lub Komitet.

Marszałek Sejmu w dniu 29 maja 2018 r. wezwał Komitet Inicjatywy Ustawodawczej do usunięcia braków, informując jednocześnie o wystąpieniu w nazwie Komitetu błędu redakcyjnego polegającego na dwukrotnym użyciu słów „o zmianie”. Dla pełniejszego zobrazowania wskazanego błędu Marszałek Sejmu w swoim piśmie zamieścił w nawiasie zastosowaną błędną formułą z podkreśleniem zbędnego wyrazu („...projektu o zmianie ustawy o zmianie ustawy...”).

Ponownie zawiadomienie o utworzeniu Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej wpłynęło do Marszałka Sejmu w dniu 13 czerwca 2018 r. Ujawniony przez Marszałka Sejmu błąd redakcyjny został usunięty w ten sposób, że w nazwie Komitetu zastosowano formułę „projekt o zmianie ustawy”. Pełna nazwa dokonującego zgłoszenia Komitetu po jej zmianie otrzymała więc następujące brzmienie: „Komitet Inicjatywy Ustawodawczej zainicjowanej przez Związek Zawodowy (...) w celu poparcia równego traktowania funkcjonariuszy służb mundurowych poprzez poparcie i wniesienie do Sejmu RP projektu o zmianie ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw”.

Marszałek Sejmu odmówił przyjęcia ww. zawiadomienia (postanowienie nr 17 z dnia 10 lipca 2018 r.), wskazując, iż nazwa komitetu nie została oznaczona prawidłowo, gdyż brakuje w niej oznaczenia rodzaju aktu prawnego przedłożonego przez Komitet, tj. słowa „ustawa”. Natomiast zgodnie z § 16 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki

prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r., poz. 283) powyższe stanowi obligatoryjny element tytułu ustawy. W konsekwencji nie zostały spełnione wszystkie wymogi wynikające z Konstytucji RP, Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy, niezbędne do wydania postanowienia o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej.

Powyższe postanowienie Marszałka Sejmu zostało w dniu 24 lipca 2018 r. w całości zaskarżone do Sądu Najwyższego. W skardze pełnomocnik Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej wskazał: a) brak słowa „ustawa” w nazwie Komitetu jest zwykłym błędem pisarskim (typu: „literówki”) i nie może mu być nadawane takie znaczenie, jak gdyby ów błąd był poważnym i znaczącym błędem merytorycznym, błędem faktycznie i realnie uniemożliwiającym dalsze procedowanie projektu obywatelskiego; b) Ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli z dnia 24 czerwca 1999 r., „określa bezpośrednio i wprost jakiego rodzaju projekt może złożyć taki Komitet”, więc „charakter przedłożonego przez Komitet dokumentu (i jego nazwa)” jest oczywisty nawet jeżeli w nazwie Komitetu faktycznie zabrakło słowa „ustawa”; c) adresatem przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” nie są komitety inicjatywy obywatelskiej tworzone w rozumieniu ww. ustawy.

Marszałek Sejmu w odpowiedzi na skargę Komitetu wniósł o jej oddalenie. W uzasadnieniu podtrzymał dotychczasowe stanowisko o braku prawidłowo oznaczonej nazwy Komitetu oraz oznaczenia rodzaju aktu prawnego przedłożonego przez Komitet.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Rozpatrzenie skargi wniesionej w dniu 24 lipca 2018 r. przez Komitet Inicjatywy Ustawodawczej na postanowienie Marszałka Sejmu nr 17 z dnia 10 lipca 2018 r. o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej należało rozpocząć od rozważenia zagadnienia tak zwanej zdolności postulacyjnej komitetów inicjatywy ustawodawczej, czyli zdolności ww. komitetów do samodzielnego zainicjowania postępowania przed Sądem Najwyższym.

Zgodnie z art. 6 ust. 5 ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz.

2120), dalej ustawa o wykonywaniu, skargę na postanowienie Marszałka Sejmu o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej Sąd Najwyższy rozpatruje w postępowaniu nieprocesowym. Z kolei zgodnie z art. 87¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 1360 z późn. zm.) w postępowaniu przed Sądem Najwyższym obowiązuje zastępstwo stron przez adwokatów lub radców prawnych (§ 1), za wyjątkiem postępowania o zwolnienie od kosztów sądowych oraz o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego oraz gdy stroną, jej organem, jej przedstawicielem ustawowym lub pełnomocnikiem jest sędzia, prokurator, notariusz albo profesor lub doktor habilitowany nauk prawnych, a także gdy stroną, jej organem lub jej przedstawicielem ustawowym jest adwokat, radca prawny lub radca Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (§ 2).

W związku z powyższym ustalenia wymaga relacja zachodząca między ustawą o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, a Kodeksem postępowania cywilnego, w szczególności ustanowioną tam instytucją przymusu adwokacko-radcowskiego (aspekt formalno-prawny zagadnienia) oraz ewentualnie - w razie potrzeby - dokonanie analizy zasadności wymagania ww. przymusu w sprawach dotyczących obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej (aspekt materialny zagadnienia). Przy czym tylko jednoznaczne, tj. nie budzące wątpliwości ustalenia w pierwszym z wyróżnionych obszarów zwalniają z podjęcia drugiego aspektu zagadnienia.

Za punkt wyjścia analizy formalno-prawnej uczynić należy trafne ustalenie Sądu Najwyższego poczynione w odniesieniu do innego rodzaju rozstrzygnięć Marszałka Sejmu, tj. postanowień o wygaśnięciu mandatu posła (art. 249-250 Kodeksu wyborczego, Dz.U. z 2018 r., poz. 754 z późn. zm.). Otóż, w postanowieniu z dnia 17 lutego 2012 r. (III SO 1/12) Sąd Najwyższy stwierdził, iż ww. rozstrzygnięcie Marszałka Sejmu „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". Powyższe ustalania w sposób bezpośredni należy odnosić do postanowień Marszałka Sejmu o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej (art. 6 ust. 5 ustawy o wykonywaniu). W tym przypadku postanowienie Marszałka Sejmu również nie inicjuje „sprawy cywilnej”, a Sąd Najwyższy rozpatrując skargę na ww. postanowienie „nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości w trybie nadzoru nad działalnością sądów powszechnych”, a realizuje owe „inne zadania określone w ustawie”. Zakres tych zadań jest wyznaczony przez ustawę o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli.

Do podobnego wniosku prowadzi analiza zakresu unormowania Kodeksu postępowania cywilnego. Przepisy kodeksu znajdują bowiem 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. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 kwietnia 2012 r., III SO 5/12). W ustawie o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli takiego jednoznacznego odesłania brak. Nie sposób uznać bowiem, że wskazanie nieprocesowego trybu rozpatrywania przez Sąd Najwyższy skargi komitetu inicjatywy ustawodawczej (art. 6 ust. 5 ustawy o wykonywaniu) jest takim „wyraźnym odesłaniem” do k.p.c. Tym bardziej trudno uznać, że przepisy ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli tworzą podstawę prawną do stosowania art. 87¹ k.p.c. Określenie w art. 6 ust. 5 ustawy o wykonywaniu nieprocesowego charakteru postępowania w sprawie skargi na postanowienie Marszałka Sejmu o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej nie może prowadzić więc do wniosku o dopuszczeniu przez ustawodawcę stosowania w ww. postępowaniu art. 87¹ k.p.c.

W rezultacie przyjąć należy, iż 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, i tym samym wyłącza stosowanie art. 87¹ k.p.c. Wnioskowi takiemu nie stoi na przeszkodzie szczupłość ustawowych regulacji w tym względzie. Oznacza ona bowiem, że wnoszenie skargi do Sądu Najwyższego przez komitet inicjatywy obywatelskiej zostało znacznie odformalizowane, co pozostaje w zgodzie z charakterem obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, jako instytucji demokracji bezpośredniej i ma zapewnić dostępność ww. skargi, a tym samym realizować ochronę interesu publicznego jaki ustrojodawca wiąże z instytucją inicjatywy ustawodawczej obywateli.

Szczególna pozycja ustrojowa Sądu Najwyższego w systemie organów władzy sądowniczej oraz funkcje przymusu adwokacko-radcowskiego (aspekt materialny zagadnienia) również nie uzasadniają w sposób dostateczny wymogu przygotowywania przedmiotowej skargi przez profesjonalistę.

Konstytucyjnie określona pozycja Sądu Najwyższego skutkuje wymogiem kierowania do tego Sądu tylko najważniejszych spraw z zakresu sprawowania wymiaru sprawiedliwości, a przeciwstawia się obarczaniu go problematyką o niewielkim ciężarze gatunkowym. Cel ten nie może być spełniony, gdy o dopuszczalności, celowości zastosowania określonych środków prawnych przed Sądem Najwyższym decydować będzie sama zainteresowana strona (uchwała Sądu Najwyższego siedmiu sędziów - zasada prawna z dnia 16 listopada 2004 r., III SPP 42/04). Inaczej mówiąc, nie każda sprawa z obszaru sprawowania wymiaru sprawiedliwości może być - z powodów merytorycznych - kierowana do Sądu Najwyższego, to zaś czy okoliczności konkretnej sprawy uzasadniają wniesienie do Sądu Najwyższego adekwatnego środka prawnego musi ocenić profesjonalista. Taka perspektywa stanowi merytoryczne uzasadnienie przymusu adwokacko-radcowskiego (funkcja weryfikacyjna przymusu). Obecność profesjonalnego pełnomocnika stron realizuje także funkcję gwarancyjną, zapobiega bowiem

sytuacji, w której sprawa nie byłaby merytorycznie rozpoznana, z uwagi na brak niezbędnej wiedzy prawniczej i doświadczenia zawodowego strony (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2006 r., SK 11/05, OTK-A 2006 nr 3, poz. 27), ma więc przeciwdziałać wnoszeniu skarg z góry niejako skazanych na niepowodzenie (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 marca 1999 r., Ts 148/98, OTK 1999 nr 3, poz. 56). Na zbliżone aspekty zagadnienia zwrócił uwagę prawodawca wprowadzając do Kodeksu postępowania cywilnego zasadę obowiązkowego zastępstwa stron przez adwokatów lub radców prawnych (art. 87¹), wskazując na „radikalny wzrost spraw trudnych, opartych na rozbudowanych, spornych stanach faktycznych oraz wymagających rozwiązywania skomplikowanych, często precedensowych zagadnień prawnych”, co wymusza wzmoczoną aktywność oraz profesjonalizm działania stron, a w konsekwencji rodzi konieczność rozszerzenia przymusu adwokacko-radcowskiego. Stąd wymóg ustanowienia w postępowaniu przed Sądem Najwyższym, poczynając od sporządzenia środka odwoławczego (zażalenie, kasacja), obowiązkowego zastępstwa stron przez adwokatów lub radców prawnych (tak uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Sejm RP IV kadencji, druk nr 965). Sąd Najwyższy rozstrzygający w niniejszej sprawie, na marginesie, zwraca uwagę na ściśle cywilistyczną perspektywę projektodawcy, a tym samym brak jakichkolwiek odniesień do stosowania ww. przymusu w sprawach publicznoprawnych. Podobne ujęcie prezentował także Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 26 stycznia 2017 r., III UZ 16/16 (LEX nr 2203504) wskazując, że „celem wprowadzenia przymusu adwokacko - radcowskiego w postępowaniu przed Sądem Najwyższym było zapewnienie aktywności i profesjonalizmu działania stron w postępowaniu cywilnym”.

W przypadku realizacji przez Sąd Najwyższy „innej czynności określonej w ustawie” (art. 183 ust. 2 Konstytucji RP), polegającej na ocenie prawidłowości wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, trudno jest mówić o sprawach „o niewielkim ciężarze gatunkowym”, konieczności profesjonalnej oceny okoliczności danej sprawy, zapobieganiu „zalewowi” skarg „z góry skazanych na niepowodzenie”, czy potrzebie przeciwdziałania błędom merytorycznym, które

wynikają z braku wiedzy prawniczej i doświadczenia zawodowego przygotowującego skargę. Nie sposób zakładać również jakiegoś radykalnego wzrostu w tym obszarze „spraw trudnych, opartych na rozbudowanych, spornych stanach faktycznych” (począwszy od uchwalenia ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, a więc od 1999 r., do Sądu Najwyższego trafiły cztery skargi, wliczając w to skargę rozstrzyganą w niniejszym postępowaniu). Na mocy decyzji ustawodawcy właściwie każda sprawa z obszaru wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez obywateli ma bowiem „istotny ciężar gatunkowy”. W tym przypadku o zasadności skargi nie tyle decyduje złożoność okoliczności konkretnego stanu faktycznego i jego prawidłowa ocena dokonywana w skardze, ile jej przedmiot, a ściślej znaczenie samej instytucji, której skarga dotyczy. Tak więc nie „okoliczności konkretnej sprawy”, a decyzja ustawodawcy decyduje w tym przypadku o „wadze spraw” kierowanych do Sądu Najwyższego. Inaczej mówiąc, każda sprawa dotycząca obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej z mocy prawa uzyskała rangę adekwatną do pozycji ustrojowej Sądu Najwyższego. Ta perspektywa właściwie eliminuje przestrzeń profesjonalnej decyzji w sprawie zasadności wnoszenia do Sądu Najwyższego przedmiotowego środka prawnego.

Obywatelska inicjatywa ustawodawcza, obok instytucji referendum oraz prawa wyborczego, zapewnia partycypację obywateli w życiu publicznym i należy do praw politycznych gwarantowanych w Konstytucji RP. Mają one charakter indywidualny (przynależą każdemu obywatelowi), niemniej jednak ich wykonywanie ma wyraźne i bezpośrednie konotacje (skutki) w sferze publicznoprawnej. Prawa te służą realizacji podstawowej zasady Konstytucji RP, jaką jest zasada suwerenności narodu (art. 4 Konstytucji), a możliwość ich skutecznego wykonywania stanowi o demokratycznym charakterze państwa (art. 2 Konstytucji). Pierwszorzędne znaczenie powyższych praw dla systemu politycznego państwa wyraża się także poprzez konstytucyjnie określony standard ich ochrony, co skutkuje ukształtowaniem, już na poziomie konstytucyjnym, kognicji Sądu Najwyższego do rozstrzyga o ważności wyborów parlamentarnych (art. 101 Konstytucji) i prezydenckich (art. 129 Konstytucji), a także referendum (art. 125 ust. 4 Konstytucji).

Ów publicznoprawny charakter ww. kompetencji Sądu Najwyższego w

sposób zasadniczy odróżnia je od środków prawnych rozpatrywanych przez ten Sąd w trybie nadzoru nad działalnością sądów powszechnych (kasacja, zażalenie, skarga o wznowienie postępowania, o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia oraz na przewlekłość postępowania). Te ostatnie środki za swój cel mają bowiem przede wszystkim ochronę interesu indywidualnego stron, a jeśli nawet przy ich realizacji można doszukać się interesu ogólnego (publicznego), to z pewnością nie jest on tak jednoznaczny i bezpośredni, jak w przypadku ww. instytucji partycypacji społecznej.

Konstytucyjne gwarancje ochrony politycznych praw obywatelskich znajdują swoje rozwinięcie na poziomie rozstrzygnięć ustawowych. Przy czym praktyka ich stosowania przez Sąd Najwyższy w żaden sposób nie podaje w wątpliwość zdolności postulacyjnej podmiotów korzystających z właściwych środków ochrony. I tak, rozpatrując w postępowaniu nieprocesowym skargi pełnomocnika finansowego komitetu wyborczego na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej o odrzuceniu sprawozdania finansowego komitetu wyborczego (art. 145 Kodeksu wyborczego) Sąd Najwyższy wprost stwierdzał, iż ma on prawo sporządzić i wnieść do Sądu Najwyższego ww. skargę (zob. postanowienia Sądu Najwyższego siedmiu sędziów: z dnia 18 października 2016 r., III SW 10/16 oraz; III SW 11/16; z dnia 14 czerwca 2016 r., III SW 6/16). Jak już zostało nadmienione, w przypadku skarg na postanowienia Marszałka Sejmu o wygaśnięciu mandatu parlamentarnego Sąd Najwyższy również nie kwestionował zdolności postulacyjnej parlamentarzystów (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 lutego 2012 r., III SO 1/12). Podobnie w sytuacji skarg na uchwały Państwowej Komisji Wyborczej w sprawach wytycznych wiążących komisarzy wyborczych, urzędników wyborczych i komisje wyborcze niższego stopnia oraz wyjaśnień dla organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, a także podległych im jednostek organizacyjnych wykonujących zadania związane z przeprowadzeniem wyborów, jak i dla komitetów wyborczych oraz nadawców radiowych i telewizyjnych (art. 161a Kodeksu wyborczego) Sąd Najwyższy wprost stwierdził, że skarga została złożona przez osobę uprawnioną do jej wniesienia, tj. pełnomocnika wyborczego komitetu wyborczego (postanowienie z dnia 25 października 2018 r., I NSW 12/18, por. inne postanowienia wydane w tym samym dniu np. I NSW 1/19, I NSW 11/18). Z

powyżej zarysowaną linią orzecniczą Sądu Najwyższego współbrzmia poglądy niektórych przedstawicieli doktryny prawa wskazujących, iż przymus adwokacko-radcowski „nie obowiązuje w sprawach rozpoznawanych przez Sąd Najwyższy na podstawie kodeksu wyborczego. Przemawia za tym specjalny - publicznoprawny, obywatelski - charakter tych spraw i nakaz niestawiania jakiegokolwiek ograniczeń w dostępie do sądu” (tak J. Gudowski, Komentarzu do art. 87 (1) Kodeksu postępowania cywilnego, w: T. Ereciński (red.), Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Postępowanie rozpoznawcze, WK 2016). W tym kontekście wskazuje się również, iż „do uchwały w sprawie ważności wyborów oraz postępowania, które ją poprzedza, nie można stosować tych samych wymagań i rygorów, które przewidziane są w odniesieniu do orzeczeń wymierzających sprawiedliwość, a w szczególności do wyroków sądowych (tak W. Sanetra, Ważność wyborów w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Przegląd Sądowy 2012 nr 7-8, s. 11).

Z kolei na podstawie art. 48 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (jednolity tekst: Dz.U. z 2015 r., poz. 318 z późn. zm.) Sąd Najwyższy rozpatrywał w 2003 r. samodzielnie inicjowane skargi podmiotów, którym Państwowa Komisja Wyborcza odmówiła wydania zaświadczenia o uzyskaniu statusu podmiotu uprawnionego do kampanii referendalnej w programach radiowych i telewizyjnych (zob. np. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 maja 2003 r., III SW 42/03). Ponadto Sąd Najwyższy w żadnej z dotychczas rozstrzyganych spraw dotyczących odmowy przyjęcia przez Marszałka Sejmu zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej również nie podał w wątpliwość zdolności postulacyjnej pełnomocników komitetów inicjatywy obywatelskiej (postanowienia Sądu Najwyższego: z 9 września 2010 r., III SO 16/10, LEX nr 1113041; z 5 maja 2011 r., III SO 3/11, OSNP 2012 nr 13-14, poz. 185; z 21 marca 2018 r., III SO 1/2018, OSNP 2018 nr 11, poz. 156).

Z przeprowadzonej analizy wynika, iż wyróżnione wyżej instytucje nie tylko tworzą grupę jednorodną rodzajowo, ale także posiadają zbliżone rozwiązania w zakresie procedury ich wykonywania (np. powoływanie pełnomocników, mechanizmy weryfikacji poparcia społecznego), w tym niemal identyczną rolę Sądu Najwyższego. Owa jednolitość rodzajowa instytucji partycypacji społecznej oraz

podobieństwa proceduralne uzasadniają takie samo (jednolite) ich traktowanie w przedmiocie zdolności postulacyjnej. Z kolei, istotne, wskazane powyżej, cechy różniące każdą z dwóch kategorii kompetencji Sądu Najwyższego (z zakresu sprawowania wymiaru sprawiedliwości oraz wykonywania „innych zadań wynikających z ustaw”) uprawiają do odmiennego potraktowania kwestii wymogu profesjonalnej reprezentacji podmiotów wnoszących do Sądu Najwyższego środki prawne z każdej z ww. kategorii. Konstatacja powyższa stanowi argument pomocniczy wzmacniający dotychczasowe ustalenia o braku podstaw prawnych do wyłączenia zdolności postulacyjnej komitetów inicjatywy ustawodawczej.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy rozstrzygający w niniejszej sprawie uznał zdolność Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej do samodzielnego zainicjowania postępowania przed Sądem Najwyższym, uznając jednocześnie przedmiotową skargę za niezasadną.

Zgodnie z art. 6 ustawy o wykonywaniu podstawą odmowy przyjęcia przez Marszałka Sejmu zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej jest nieusunięcie przez ten komitet w ustawowo określonym terminie braków formalnych zawiadomienia. Przedmiotowe zawiadomienie powinno bowiem zawierać: a) pełną nazwę komitetu oraz dokładny adres jego siedziby, b) dane osób (obywateli), którzy utworzyli komitet inicjatywy ustawodawczej, a także c) dane pełnomocnika komitetu oraz jego zastępcy, a więc imiona i nazwiska ww. osób, ich adresy zamieszkania oraz numery ewidencyjne PESEL (art. 6 ust. 2 pkt 1-3 ustawy o wykonywaniu). Ponadto do zawiadomienia pełnomocnik ww. komitetu jest zobowiązany dołączyć projekt ustawy oraz wykaz podpisów obywateli popierających projekt (art. 6 ust. 3 ustawy o wykonywaniu). Jeżeli zawiadomienie zawiera powyższe wymogi Marszałek Sejmu postanawia o jego przyjęciu (art. 6 ust. 4 ustawy o wykonywaniu), w przeciwnym razie wzywa pełnomocnika komitetu do usunięcia braków formalnych. Dopiero ich nieusunięcie powoduje odmowę przyjęcia zawiadomienia, co z kolei podlega zaskarżeniu przez pełnomocnika komitetu do Sądu Najwyższego (art. 6 ust. 5 ustawy o wykonywaniu).

Na podstawie art. 6 ust. 5 ustawy o wykonywaniu Sąd Najwyższy może uwzględnić skargę komitetu lub ją oddalić, nie ma natomiast uprawnienia do korygowania treści zawiadomienia czy też uchylania postanowienia Marszałka

Sejmu o odmowie przyjęcia zawiadomienia do ponownego rozpoznania sprawy. Postanowienie Sądu Najwyższego uwzględniające skargę komitetu inicjatywy ustawodawczej rodzi więc taki sam skutek prawny jak postanowienie Marszałka Sejmu o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej. Po otrzymaniu bowiem jednego z tych postanowień komitet „ogłasza, w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim, fakt nabycia osobowości prawnej, adres komitetu oraz miejsca udostępnienia projektu ustawy do publicznego wglądu” (art. 7 ust. 1 ustawy o wykonywaniu). Oznacza to, iż uwzględnienie przez Sąd Najwyższy skargi Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej doprowadziłoby do sytuacji w której nazwa komitetu wykonującego inicjatywę ustawodawczą nie spełniałaby ustawowych wymogów. Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 1 ustawy o wykonywaniu komitet inicjatywy ustawodawczej występuje pod nazwą uzupełnioną o tytuł projektu ustawy. Nazwa komitetu w której nie oznaczono aktu prawnego nie odpowiada powyższemu wymogowi, gdyż integralną częścią tytułu aktu normatywnego jest wskazanie jego rodzaju.

Istota rozstrzyganej sprawy nie polega więc na trudności w ustaleniu rodzaju aktu normatywnego, którego dotyczy zawiadomienie o powstaniu Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej. W tym bowiem zakresie, jak trafnie wskazuje pełnomocnik Komitetu, „sama ustawa” (o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli) „określa bezpośrednio i wprost jakiego rodzaju projekt może złożyć taki Komitet - jest to tylko i wyłącznie projekt ustawy”. W związku z tym, wskazuje pełnomocnik, jest „oczywiste, jakiej rangi projekt został wniesiony” i dodaje, że jest to „wiedza notoryjna”. Nie sposób zgodzić się jednak z przedstawioną przez pełnomocnika Komitetu oceną jakoby uchybienie w nazwie Komitetu było „błędem mało istotnym”. Łatwość ustalenia powyższych faktów nie może zmienić bowiem „istoty rzeczy”, tj. błędnie sformułowanej pełnej nazwy komitetu inicjatywy ustawodawczej. Elementy składowe pełnej nazwy komitetu są wprost określone w ustawie, a Sąd Najwyższy nie może korygować błędnego ich sformułowania, nawet w sytuacji gdy ów błąd mógłby zostać uznany za oczywisty. Sąd Najwyższy nie może dokonać stosowanej zmiany, w szczególności nie może zastosować zasady *falsa demonstratio non nocet*, zgodnie z którą błędne oznaczenie sprawy nie powinno pociągać za sobą automatycznie odmowy jej

rozpoznania.

Powyższa zasada ma charakter procesowy i znalazła normatywny wyraz w art. 130 § 1 zdanie drugie k.p.c. (mylne oznaczenie pisma procesowego nie stanowi przeszkody do nadania pismu biegu i rozpoznania go w trybie właściwym). Celem jej stosowania jest „łagodzenie negatywnych konsekwencji procesowych niewłaściwego nazwania pisma procesowego” (łagodzenie formalizmu postępowania procesowego). Nawet jednak w tym obszarze nie może ona znajdować „zastosowania w każdej sytuacji procesowej” (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 kwietnia 2014 r., III Cz 325/14; por. postanowienia z 4 lipca 2013 r., I CZ 65/13; z 20 lipca 2012 r., II CZ 59/12; z 18 marca 2005 r., III CZ 25/05; z 12 grudnia 2000 r., V CZ 110/00). W przypadku rozpatrywanej sprawy skarga pełnomocnika Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej na postanowienie Marszałka Sejmu odmawiającego przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu została oznaczona prawidłowo. W tym zakresie nie ma więc potrzeby sięgania do ww. zasady, natomiast w obszarze będącym przedmiotem sporu zasada ta nie może zostać zastosowana. Ów spór nie dotyczy bowiem prawidłowości oznaczenia ww. zawiadomienia. Wobec zaś braku uprawnień Sądu Najwyższego do korekty nazwy Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej zastosowanie tej zasady prowadziłoby do naruszenia postanowień ustawy, a w konsekwencji do funkcjonowania w przestrzeni publicznej komitetu inicjatywy ustawodawczej z błędnie (niezgodnie z prawem) sformułowaną nazwą.

Sąd Najwyższy rozpoznający niniejszą sprawę uznaje więc, że adekwatny i jedyny wzorzec kontroli prawidłowości sformułowania pełnej nazwy komitetu inicjatywy ustawodawczej tworzą rozwiązania zawarte w ustawie o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. W związku z tym Sąd Najwyższy za bezzasadne uznaje przywoływanie w tym kontekście postanowień rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r., poz. 283), gdyż kształtują one zasady sporządzania projektów poszczególnych aktów normatywnych (przede wszystkim projektów ustaw, w tym ich tytułów), w żaden sposób zaś nie odnoszą się do wymagań wobec nazwy komitetu inicjatywy ustawodawczej.

Pełna nazwa komitetu zawarta w zawiadomieniu skierowanym do Marszałka

Sejmu o utworzeniu Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej została ostatecznie ukształtowana na skutek nieprawidłowego usunięcia przez Komitet błędu redakcyjnego polegającego na dwukrotnym użyciu słów „o zmianie” (Komitet Inicjatywy Ustawodawczej korygując swoją pełną nazwę zamiast wykreślić z niej wyrazy „o zmianie” wyeliminował zwrot „o zmianie ustawy”). Usunięcie jednego błędu doprowadziło więc do sprokurowania innego błędu. Ocena jego charakteru również decyduje o podjętym rozstrzygnięciu. Przyjmując nawet, iż nieprawidłowa nazwa Komitetu jest konsekwencją popełnienia przez pełnomocnika Komitetu „chochlika redakcyjnego”, czy „błędu pisarskiego” (tak pismo z dnia 20 sierpnia 2018 r.), to w ocenie Sądu Najwyższego ów błąd redakcyjny skutkuje uchybieniem, które stanowi brak w rozumieniu art. 6 ustawy wykonywaniu. Jego znaczenie w istotny sposób wykracza więc poza sens „zwykłego błędu pisarskiego” typu „literówki” (tak uzasadnienie skargi Komitetu na postanowienie Marszałka Sejmu nr 17 z dnia 10 lipca 2018 r.).

Zdaniem Sądu Najwyższego nie zasługuje także na uwzględnienia argument wskazujący, że Komitet „nigdy nie był wzywany do usunięcia (...) błędu redakcyjnego” zawartego w ostatecznej nazwie Komitetu. *Ratio legis* instytucji wezwania komitetu inicjatywy ustawodawczej do usuwania braków przedmiotowego zawiadomienia polega na doprowadzeniu do sytuacji, w której komitet ten będzie spełniał wszystkie określone w ustawie wymogi. Brak w ustawie tego rodzaju instytucji prowadziłby do sytuacji, w której w razie wystąpienia uchybień formalnych zawiadomienia, następowałoby definitywne zatrzymanie prac nad wykonaniem inicjatywy ustawodawczej. Celem powyższej instytucji jest więc umożliwienie dopuszczenia do dalszych etapów procedury inicjatyw ustawodawczych obciążanych brakiem formalnym poprzez stworzenie możliwości prawidłowego, a nie tylko jakiegokolwiek ich usuwania, tj. dokonania w zawiadomieniu odpowiednich uzupełnień i korekt, tak aby zarówno sama jego treść, jak i załączniki spełniały ustawowe wymogi formalne. Tak więc dopiero prawidłowe zawiadomienie Marszałka Sejmu o powstaniu komitetu otwiera drogę do realizacji kolejnych etapów przygotowania inicjatywy ustawodawczej obywateli (nabycia osobowości prawnej przez komitet, prowadzenia kampanii promocyjnej, uzyskania wymaganego dla inicjatywy ustawodawczej poparcia). Tym samym ustawowe

określenie treści zawiadomienia stanowi gwarancję prawidłowego (zgodnego z prawem) wykonania inicjatywy ustawodawczej przez obywateli.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji postanowienia.