

POSTANOWIENIE

Dnia 15 grudnia 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Paweł Księżak (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Krzysztof Wiak

SSN Tomasz Demendecki

SSN Aleksander Stępkowski

SSN Paweł Czubik

SSN Janusz Niczyporuk

SSN Maria Szczepaniec

w sprawie ze skargi Komitetu [...]

na postanowienie nr [...] Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 czerwca 2021 r. o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu Komitetu [...] po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 15 grudnia 2021 r.

oddala skargę.

UZASADNIENIE

Postanowieniem nr 13 z 18 czerwca 2021 r., wydanym na podstawie art. 6 ust. 5 ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (t.j. Dz.U. 2018, poz. 2120, dalej: u.w.i.u.). Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej odmówił przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej [x]. na rzecz ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii (dalej: komitet lub skarżący). W uzasadnieniu postanowienia wskazano, że pomimo wezwania komitetu do usunięcia braków formalnych zawiadomienia (niezałączenie wykazu 1.000 podpisów obywateli popierających projekt oraz nieprzedstawienie skutków finansowych wykonania

ustawy przedkładanej przez komitet), nie uzupełnił on wszystkich z nich w terminie 14 dni od otrzymania wezwania. Po przeliczeniu i weryfikacji prawidłowości złożonych podpisów, działający w Biurze Prawnym i Spraw Pracowniczych Kancelarii Sejmu zespół do przeprowadzenia postępowania z inicjatywą ustawodawczą obywateli ustalił bowiem, że komitet nie złożył wymaganych 1.000 podpisów. Spośród 1.161 zweryfikowanych podpisów, 886 uznano za złożone prawidłowo, natomiast 275 zostało złożone w sposób wadliwy. Najczęstszymi były błędy co do adresu zamieszkania – podanie tylko samej nazwy ulicy bez numeru budynku/mieszkania lub miejscowości albo też podanie samej nazwy miejscowości bez wskazania ulicy.

Skargę na powyższe postanowienie złożył zastępca pełnomocnika komitetu. Pismem z 23 lipca 2021 r. wniósł o jego uchylenie. Zarzucił mu naruszenie przepisu art. 6 ust. 5 i art. 9 ust. 2 u.w.i.u. oraz art. 118 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu skarżący podniósł, że zaskarżone postanowienie w części dotyczącej podstaw odmowy przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu nie było weryfikowalne merytorycznie. Jego zdaniem, nie sposób było ustalić, które z podpisów, zawartych w wykazie podpisów, zostały błędnie złożone. Nie było zatem możliwe przypisanie wskazywanych w zaskarżonym postanowieniu nieprawidłowości konkretnym podpisom. Tym samym, nie można ustalić czy wysnute przez Marszałka Sejmu wnioski o nieprawidłowości bliżej nieokreślonych podpisów były prawidłowe.

W dalszej części uzasadnienia skarżący wskazał, że w wezwaniu do usunięcia braków formalnych z 13 maja 2021 r. Marszałek Sejmu nie podniósł kwestii błędów co do adresu zamieszkania obywateli podpisujących się pod projektem ustawy, kwestionując je dopiero w zaskarżonym postanowieniu, bez uprzedniego wezwania komitetu do usunięcia braków formalnych w tym przedmiocie. Zdaniem skarżącego, nie może on tymczasem ponosić ryzyka braku dostrzeżenia przez Marszałka Sejmu, przy weryfikacji pierwotnie złożonego projektu ustawy ewentualnie istniejących błędów, prócz tych błędów, do których poprawienia komitet został zobowiązany.

Zdaniem skarżącego, z uwagi na to, że nie sposób precyzyjnie odnieść się do zarzutu wadliwości podpisów w związku z brakiem możliwości ich weryfikacji na tym etapie, komitet zakwestionował dyskwalifikację tak dużej liczby podpisów ze względu na pojedyncze braki w adresach zamieszkania podpisujących się obywateli. Celem podania ustawowo określonych danych obok podpisu obywatela (imienia lub imion, nazwiska, adresu zamieszkania i numeru ewidencyjnego PESEL) jest bowiem, zdaniem skarżącego, identyfikacja konkretnej osoby jako obywatela udzielającego poparcia danemu projektowi ustawy. Nie sposób natomiast stwierdzić, że brak numeru mieszkania czy budynku, a nawet ulicy, przy jednoczesnym podaniu imienia, nazwiska oraz numeru PESEL, uniemożliwiało identyfikację konkretnej osoby. Skarżący zaznaczył również, że mając na uwadze konieczność dążenia do jak najpełniejszej realizacji praw konstytucyjnych obywatela, w tym art. 118 ust. 2 Konstytucji RP, organy władzy publicznej nie powinny przy ocenie prawidłowości składanych podpisów kierować się nadmiernym rygoryzmem i formalizmem. Dodano również, że uwzględniając to, iż ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli oraz ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1319) nie definiują pojęcia „adresu zamieszkania”, Marszałek Sejmu nie powinien stwierdzać wadliwości podpisów w przypadkach, w których brakowało tylko pojedynczych elementów adresu zamieszkania podpisujących się obywateli.

Odpowiedź na powyższą skargę złożył w imieniu Marszałka Sejmu radca prawny Biura Prawnego i Spraw Pracowniczych Kancelarii Sejmu. W piśmie z 15 listopada 2021 r. wniósł on o oddalenie skargi, jak również dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu ze 116 kart wykazu podpisów przedstawionych przez skarżącego Marszałkowi Sejmu na okoliczność niedołączenia przez skarżącego do zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej wykazu 1.000 podpisów obywateli udzielających poparcia projektowi ustawy przedkładanej przez komitet.

W uzasadnieniu odpowiedzi zwrócono uwagę, że zarzuty skarżącego w przeważającej mierze dotyczą niewłaściwego „uzasadnienia” zaskarżonego postanowienia. Według Marszałka Sejmu, zgodnie z zasadą racjonalnego działania ustawodawcy, wynikającą z art. 2 Konstytucji RP, niezastosowanie przez

ustawodawcę określenia „uzasadnienie” w ustawie o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, należy odczytywać jako celowy zabieg legislacyjny, który skutkować ma tym, iż postanowienie odmawiające przyjęcia zawiadomienia nie musi charakteryzować się takim poziomem szczegółowości, jakiej wymagałby skarżący. Pokreślono przy tym, że ustawa nie zawiera przepisu określającego elementy omawianego „umotywowania”, co znacząco odróżnia je od orzeczeń wydawanych np. przez organy administracji publicznej na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego czy sądy powszechne w sprawach cywilnych na podstawie Kodeksu postępowania cywilnego, które to akty zawierają przepisy szczegółowo określające wymagane elementy uzasadnienia.

Co więcej, w odpowiedzi podniesiono, że w przypadku wezwania do usunięcia braków formalnych zawiadomienia, przepisy ustawy nie wymagają nawet umotywowania. Marszałek Sejmu wskazał na przyczynę nieuwzględnienia złożonych podpisów. Powyższe nie może jednak oznaczać automatycznie, że Marszałek Sejmu badając karty wykazu podpisów, złożone w wyniku wezwania, ograniczał się tylko do badania kwestii prawidłowości podania adresów w zgłoszeniu. Pokreślono też, że usunięcie wskazanego braku mogło polegać tylko i wyłącznie na przedłożeniu „nowego” wykazu podpisów przez komitet. Nie mogły być to bowiem te same karty wykazu, gdyż złożone pierwotnie, obarczone były wadą, która nie mogłaby zostać usunięta przez dopisanie właściwej nazwy komitetu i tytułu ustawy oraz innych elementów. Niewątpliwie jednak obowiązkiem komitetu było przedłożenie, w wyniku wezwania Marszałka Sejmu, prawidłowego wykazu podpisów, ponieważ tego dotyczył wykazany brak formalny – pod rygorem odmowy przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu.

Skarżący w piśmie z 15 grudnia 2021 r. podtrzymał swoje dotychczasowe stanowisko i ponownie wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga jest nieuzasadniona i wobec tego nie zasługiwała na uwzględnienie.

Na wstępie należy zaznaczyć, że Sąd Najwyższy nie odnosi się i nie ocenia istoty treści inicjatywy ustawodawczej komitetu, a wydane rozstrzygnięcie wynika

z niezasadności zarzutów podniesionych w skardze. Sąd Najwyższy jest przy tym związany treścią postawionych w środku zaskarżenia zarzutów i nie może kierować się żadnymi względami pozaustawowymi.

Tryb wykonywania, w tym zgłaszania, inicjatywy ustawodawczej przez obywateli został szczegółowo uregulowany w ustawie z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. Ustawodawca stawia w niej bezwzględny wymóg dołączenia wykazu 1.000 podpisów obywateli popierających projekt (art. 6 ust. 3 u.w.i.u.). Zgodnie z przepisem art. 9 ust. 2 u.w.i.u., 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 znajdować się nazwa komitetu i tytuł projektu ustawy, której obywatel udziela poparcia. Wskazane dane oraz podpis są obligatoryjne, a brak któregośkolwiek z nich, skutkować będzie wadliwością udzielonego poparcia, które nie może zostać uznane wówczas za skuteczne. W razie stwierdzenia wadliwości, m.in. w zakresie ważnie udzielonych głosów poparcia, Marszałek Sejmu wzywa pełnomocnika komitetu do usunięcia powyższych braków formalnych w terminie 14 dni. Nieusunięcie braków powoduje odmowę przyjęcia zawiadomienia (art. 6 ust. 5 u.w.i.u.).

W niniejszej sprawie braki formalne, które według Marszałka Sejmu nie zostały uzupełnione w terminie ustawowym, sprowadzały się do odnotowania nieprawidłowości w zakresie 275 z 1.161 podpisów. Dotyczyły one przede wszystkim błędów w zakresie adresu zamieszkania, np. podania samej nazwy ulicy bez numeru mieszkania lub budynku oraz nazwy miejscowości. Odnotowano również braki lub błędy w części numerów ewidencyjnych PESEL.

Skarżący zarzucił Marszałkowi Sejmu nadmierny rygoryzm prawny w tym zakresie. Zarzut ten uznać należy jednak za niezasadny. Wymogi dotyczące poprawnie udzielonego poparcia inicjatywy ustawodawczej są bowiem jednoznaczne i nie zostały sformułowane w sposób, który budziłby wątpliwości interpretacyjne. Jak wskazano, sprowadzają się one do zgromadzenia minimalnego zakresu danych pozwalających ustalić, który konkretny obywatel udzielił poparcia takiej inicjatywie. Umowne i dowolne wprowadzanie dodatkowych ograniczeń

w i tak wąskim zakresie wymaganych danych, mogłoby doprowadzić do sytuacji, w której naruszona zostałaby pewność co do rzeczywiście udzielonego poparcia. Gdyby ustawodawca uznał, że wystarczające w tym względzie byłoby wskazanie jedynie numeru ewidencyjnego PESEL, nie wprowadzałby wyraźnie dodatkowych wymogów w ustawie o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. W związku z tym należy przyjąć, że wszystkie dane, o których mowa w przepisie art. 9 ust. 2 u.w.i.u. powinny być obligatoryjnie wykazane.

Podkreślić bowiem trzeba, że przepisy regulujące podejmowanie przez obywateli inicjatyw ustawodawczych należą do zakresu prawa publicznego. Oznacza to, że w odróżnieniu od prawa prywatnego, niedopuszczalne jest wprowadzanie jakichkolwiek odstępstw od ściśle określonych norm prawnych, polegających na swobodnym kształtowaniu przez jednostkę swojej sytuacji prawnej i stosunków wiążących ją z państwem. Prawo publiczne nakłada na obywatela obowiązki dostosowania się do reguł kształtujących możliwość udzielania poparcia inicjatywom ustawodawczym (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 12 września 2019 r., I NSW 71/19).

Rację ma skarżący, że ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli nie zawiera definicji legalnej „adresu zamieszkania”. Nie można go jednak przy tym utożsamiać z samym „miejscem zamieszkania”, które również funkcjonuje w porządku prawnym. Zgodnie z art. 25 k.c., miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Gdyby zatem ustawodawca chciał, aby obywatel udzielający poparcia danej inicjatywie ustawodawczej podał wyłącznie miejsce swojego zamieszkania, użyłby w ustawie właśnie takiego określenia. Za tym, że nie można utożsamiać obu pojęć oraz, że „adres zamieszkania” obejmuje więcej szczegółowych informacji niż samo „miejsce zamieszkania”, przemawiają dwa argumenty.

Po pierwsze, przy braku definicji legalnej i możliwości zastosowania wykładni literalnej, należy posłużyć się wykładnią systemową. Zakres informacji, jakie dookreślają pojęcie „adresu”, został ustalony w ustawie z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (t.j. Dz.U. 2021, poz. 510, dalej: u.e.l.). Ze względów systemowych w niniejszej sprawie, dopuszczalne będzie wykorzystanie

pomocniczo przepisów powołanej ustawy. Zgodnie z art. 26 ust. 1 u.e.l., adres określa się przez podanie: 1) w gminach, które uzyskały status miasta – nazwy miasta (dzielnicy), ulicy, numeru domu i lokalu – jeżeli jest wydzielony, nazwy województwa oraz kodu pocztowego; 2) w pozostałych gminach – nazwy miejscowości, ulicy, jeżeli w miejscowości występuje podział na ulice, numer domu i lokalu – jeżeli został wydzielony, nazwy gminy, nazwy województwa oraz kodu pocztowego.

Po drugie, szczegółowe wyliczenie danych, jakie powinny zostać zawarte w wykazie obywateli, którzy udzielili poparcia projektowi ustawy, zostało wskazane precyzyjnie w rozporządzeniu 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. 1999, nr 79, poz. 893). Załączony do rozporządzenia wzór „wykazu obywateli, którzy udzielają poparcia projektowi ustawy” wymienia – obok imienia (imion) i nazwiska, numeru ewidencyjnego PESEL oraz podpisu – adres zamieszkania, wskazując w nawiasie, że obejmuje on „miejscowość, ulicę, nr domu, nr lokalu”.

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty, za bezpodstawne należy uznać twierdzenia skarżącego, że samo podanie miejscowości lub nazwy ulicy bez wskazania miejscowości, w której ulica ta się znajduje, spełnia wymagania, o których mowa w przepisie art. 9 ust. 2 u.w.i.u. Podkreślić przy tym trzeba, że to na skarżącym ciążył wymóg przedstawienia 1.000 niewadliwych, tj. spełniających powyżej określone wymagania, podpisów poparcia, co nakładało na niego obowiązek wcześniejszej weryfikacji, czy spełniają one kryteria ustawowe. Ich treść i forma były bowiem normatywnie określone, a wiedza o nich – powszechnie dostępna. Członkowie komitetu inicjatywy ustawodawczej oraz pełnomocnik komitetu i jego zastępca powinni znać materialne i procesowe aspekty wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez obywateli oraz dołożyć należytej staranności, aby podpisy nie zawierały braków formalnych i przedstawić wolne od wad zawiadomienie. W związku z tym niezasadne jest również przenoszenie obowiązku dokładnego wskazania konkretnych braków formalnych na Marszałka Sejmu, przy jednoczesnym twierdzeniu, że skarżący nie wiedział, o jakie braki dokładnie chodzi.

W kontekście tym należy równocześnie zaznaczyć, że nie ma racji skarżący, iż formalne wady zawiadomienia stanowiły jedynie „pojedyncze braki w adresach zamieszkania podpisujących się obywateli”. Marszałek Sejmu odnotował bowiem ponad 200 przypadków nieprawidłowości w tym względzie. Wobec tak dużej ich liczby, skarżący przy zachowaniu minimalnej należytej staranności, powinien dostrzec i wyeliminować przynajmniej większość z nich.

Biorąc pod uwagę powyższe Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne do postanowienia złożył SSN Paweł Księżak.