Ilona Grądzka¹

**Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego
z 12 lutego 2019 r. (sygn. akt I NO 33/18)**

I.

Przedmiotem głosowanego postanowienia Sądu jest, ważne z punktu widzenia obywateli, uprawnienie określonej prawnie liczby osób, do wniesienia projektu ustawy do Sejmu z obowiązkiem jego rozpatrzenia przez izbę. Instytucja ta wprowadzona została do polskiego systemu prawnego regulacją Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.², następnie ustawą o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli z 24 czerwca 1999 r.³ Jej zadaniem jest realizacja podstawowej zasady Konstytucji RP, jaką jest zasada suwerenności Narodu (art. 4). Istoty problem pojawił się w sytuacji, gdy pełnomocnik komitetu wniósł skargę do SN. Z tego względu samo postanowienie SN i podnoszone w uzasadnieniu argumenty są ważnym głosem dotyczącym możliwości korzystania przez obywateli ze środków ochrony prawnej w korzystaniu z instytucji zapewniających im aktywność w życiu publicznym. Glosa w pełni aprobeuje stanowisko SN.

¹ ORCID ID: 0000-0003-0127-4970, doktor, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Katolicki Uniwersytet Lubelski im. Jana Pawła II w Lublinie. E-mail: ilonag@kul.pl.

² Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

³ Dz.U. 2018, poz. 2120, dalej: ustawa o wykonywaniu obywatelskiej inicjatywy.

Postępowanie przed Sądem zainicjowane zostało 24 lipca 2018 r. skargą pełnomocnika Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej na postanowienie Marszałka Sejmu (dalej: MS) o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej (dalej: Komitet). MS w wydanym postanowieniu wskazał, iż nazwa komitetu jest nieprawidłowa. Chodziło o dwukrotne użycie słów „o zmianie” co w efekcie brzmiało: „projektu o zmianie ustawy o zmianie ustawy”. Komitet miał usunąć błąd redakcyjny, co uczynił, ale jego działania były zbyt daleko idące, ponieważ przy okazji usunięte zostało również słowo „ustawy”. Dla lepszego zobrazowania problemu warto, raz jeszcze, przytoczyć nazwę zgłoszonego komitetu: „Komitet Inicjatywy Ustawodawczej [...] projekt o zmianie ustawy...”.

Pełnomocnik Komitetu w całości zaskarżył do SN postanowienie MS i wskazał, iż brak słowa „ustawa” w nazwie Komitetu było wynikiem zwykłego błędu pisarskiego i nie należy go traktować jako poważanego i znaczącego błędu merytorycznego, realnie uniemożliwiającego dalsze procedowanie projektu obywatelskiego. Ponadto podkreślił, że „charakter przedłożonego przez komitet dokumentu (i jego nazwa) jest oczywisty nawet jeżeli w nazwie komitetu faktycznie zabrakło słowa »ustawa«”.

II.

Z uzasadnienia SN można wysnuć kilka tez:

Po pierwsze, odnosząc się do przedmiotu sporu SN stwierdził, że ustawa o wykonywaniu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej wprost określa elementy składowe pełnej nazwy komitetu. Natomiast Sąd nie może korygować błędnego ich sformułowania, czy też uchylać postanowienia MS o odmowie przyjęcia zawiadomienia do ponownego rozpoznania sprawy, dlatego skargę oddala.

Po drugie, ustawodawca wprowadzając przymus adwokacko-radcowski, w postępowaniu przed SN, odniósł się do spraw o cywilistycznym charakterze. Natomiast obywatelska inicjatywa ustawodawcza zapewnia udział obywateli w życiu publicznym i należy do praw politycznych gwarantowanych w Konstytucji RP.

Po trzecie, SN włączył sprawy dotyczące wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez obywateli do spraw z zakresu prawa publicznego, które regulują akty prawne wliczane do tej dziedziny prawa. Ustawę o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli potraktował jako *lex specialis* względem przepisów ogólnie obowiązujących. Tym samym uznał ją za samodzielną podstawę do wszczynania postępowania przed SN, jednocześnie określającą formalne wymogi wniesienia skargi.

Po czwarte, rozpatrywanie przez SN skargi na postanowienie MS o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej nie jest sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości w trybie nadzoru nad działalnością sądów powszechnych a spełnianiem „innych zadań określonych w ustawie”.

Odnosząc się do głosowanego postanowienia uważam, że argumenty pełnomocnika Komitetu, może z punktu widzenia osób, które w mniejszym lub większym stopniu zajmują się zagadnieniami prawnymi, wydają się sensowne. Jednak należy pamiętać, że obywatele, których podpisy składają się na wymaganą konstytucyjnie liczbę 100 000, muszą mieć pewność, że popierają konkretny projekt ustawy a nie dowolny projekt. SN również zwrócił na to uwagę i nie zgodził się z opinią pełnomocnika Komitetu. Ustawa wyraźnie stanowi w art. 5 ust. 1, że komitet występuje pod nazwą uzupełnioną o tytuł projektu ustawy. W postanowieniu z 21 marca 2018 r.⁴ SN również posługuje się określeniem „projekt ustawy” i określa warunki jakie musi on spełniać aby stał się przedmiotem postępowania ustawodawczego. Ponadto Konstytucja RP w art. 118 ust. 3 stanowi, że wnioskodawcy przedkładają Sejmowi projekt ustawy. Zacytowane artykuły nie pozostawiają wątpliwości, że przedmiotem obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej jest projekt ustawy. Jednak, każdy kto chce poprzeć takie działanie obywatelskie, musi mieć gwarancję co do tego jaki akt popiera. Dlatego uważam, iż pominięcie słowa „ustawa” ma znaczenie w realizowaniu procesu uzyskiwania poparcia wyborców. Ponadto, jak wskazał SN, integralną częścią tytułu aktu normatywnego jest wskazanie jego rodzaju a uchybienie komitetu wykracza poza sens „zwykłego błędu pisarskiego” typu „literówki”.

⁴ III SO 1/18.

SN swoje wywody oparł na innych postanowieniach⁵ i wskazał, iż rozstrzygnięcie MS (w tym przypadku postanowienie o wygaśnięciu mandatu posła), „nie inicjuje sprawy cywilnej w rozumieniu art. 1 Kodeksu postępowania cywilnego, do którego rozpoznania powołane są sądy powszechne i Sąd Najwyższy” a rozpatrując skargę na postanowienie MS nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości w trybie nadzoru nad działalnością sądów powszechnych, do jakiego upoważnia go art. 183 ust. 1 Konstytucji”. W związku z tym sprawy dotyczące wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez obywateli zaliczył do spraw z zakresu prawa publicznego, do których przepisy kodeksu postępowania cywilnego⁶ mają zastosowanie tylko z mocy wyraźnego odesłania zawartego w ustawach z zakresu tego prawa. Sąd zaznaczył brak takiego odesłania i w związku z tym – brak podstawy prawnej do stosowania art. 87¹ k.p.c. Analogicznie stwierdził w głosowanym postanowieniu, że rozpatrując skargę na postanowienie MS (o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu Komitetu) realizuje „inne zadania określone w ustawie na podstawie art. 183 ust. 2 Konstytucji”. Zakres tych zadań wyznacza ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej obywateli⁷. Zgadzam się ze stanowiskiem SN. Wydaje się, że powierzenie SN kompetencji nie wchodzących w zakres sprawowania wymiaru sprawiedliwości, nie jest zabiegiem przypadkowym. Wiąże się ono z jego pozycją ustrojową i autorytetem zapewniającym demokratyczne gwarancje. Potwierdzeniem powyższego może być art. 1 ustawy o Sądzie Najwyższym z 8 grudnia 2017 r.⁸, w który ustawodawca sytuuje SN jako organ władzy sądowniczej powołany do sprawowania wymiaru sprawiedliwości (ust. 1) i do wykonywania czynności wymienionych w samej ustawie (ust. 2–4), jak również czynności określonych w innych ustawach (ust. 5). Rozwiązanie to ma jeszcze inne, korzystne znaczenie, ponieważ – ze względu na jej uproszczenie i odformalizowanie – instytucja inicjatywy ustawodawczej obywateli ma szanse na większe zainteresowanie w praktyce. Stwarza to prze-

⁵ III SO 1/12; III SO 5/12.

⁶ Dz.U. 2018, poz. 1360 ze zm., dalej: k.p.c.

⁷ P. Wiliński, P. Karlik, *Komentarz do art. 175*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 2, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1081. Autorzy podkreślają, iż „inne czynności” SN muszą być związane z działalnością, o której mowa w art. 175 ust. 1 oraz 183 ust. 1 Konstytucji RP.

⁸ Dz.U. 2018, poz. 5.

słanki, zdaniem A. Szmyta, dla myślenia w kategoriach szczególnej „ochrony” obywatelskich inicjatyw ustawodawczych, czego wyraz znajdujemy w wielu wyraźnych przepisach ustawy o wykonywaniu obywatelskiej inicjatywy⁹.

Za słuszne należy uznać stanowisko Sądu, że inicjatywa ustawodawcza obywateli, instytucja referendum i prawo wyborcze, zapewniają udział obywateli w życiu publicznym a ich wykonywanie ma wyraźne i bezpośrednie skutki w sferze publicznoprawnej. Ponadto, jak wskazał, znaczenie tych praw dla systemu politycznego państwa podkreśla konstytucyjny wymóg ich ochrony przez Sąd Najwyższy (art. 101, art. 129, art. 125 ust. 4 Konstytucji). Regulacje ustawowe uszczegóławiają jedynie te rozwiązania. Powołując poszczególne ustawy, SN zwrócił uwagę, że praktyka ich stosowania nie kwestionuje zdolności postulacyjnej np. pełnomocnika finansowego komitetu wyborczego¹⁰, czy parlamentarzystów¹¹. W powołanych postanowieniach Sąd wprost uznał, że skarga została złożona przez osobę uprawnioną do jej wniesienia. Również w literaturze prawniczej podkreśla się, że przymus adwokacko-radcowski nie obowiązuje w sprawach rozpatrywanych przez SN na podstawie przepisów kodeksu wyborczego¹². W sprawach tych, zazwyczaj, chodzi o zapewnienie prawidłowości – fundamentalnego dla systemu demokratycznego – aktu wyborczego¹³.

Nie można pominąć również faktu, że od uchwalenia ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli – tj. od 1999 r. – SN orzekał już w sprawach dotyczących odmowy przyjęcia przez Marszałka Sejmu zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej i w żadnym przypadku nie miał wątpliwości co do zdolności postulacyjnej pełnomocników komitetów¹⁴. W ocenie Sądu prawo wyborcze, referendum i inicjatywy ustawodawcze obywateli łączą podobne procedury ich wykonywania i prawie identyczna jest ich rola. To wszystko uzasadnia, jak dalej wskazuje Sąd, takie samo (jednolite) ich traktowanie w przedmiocie zdolności postulacyjnej.

⁹ A. Szmyt, *W sprawie uprawnień przedstawiciela komitetu inicjatywy ustawodawczej obywateli*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 1, s. 169.

¹⁰ III SW 10/16; III SW 11/16; III SW 6/16.

¹¹ III SO 1/12.

¹² *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Art. 1–505. Tom I*, red. T. Szancilo, Warszawa 2019, komentarz do art. 87¹ k.p.c., <http://www.lex.pl> (4.03.2020).

¹³ Ibidem.

¹⁴ III SO 16/10; III SO 3/11.

W uzasadnieniu głosowanego orzeczenia zostały przedstawione przekonujące dowody na uznanie zdolności Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej do samodzielnego zainicjowania postępowania przed SN. Należy podkreślić, że Konstytucja zastrzega dla inicjatywy ustawodawczej obywateli oddzielny ust. 2 art. 118, co może świadczyć o jej szczególnym charakterze¹⁵. Korzystanie z prawa inicjatywy ustawodawczej przez obywateli jest prawem wynikającym z realizacji zasady suwerenności Narodu. Jednak jej wykonywanie przez obywateli ma raczej incydentalny charakter, dlatego duże znaczenie mają wszelkiego rodzaju ułatwienia.

Z powyższych względów głosowany wyrok zasługuje na pozytywną ocenę.

Literatura

- Chybalski P., *Komentarz do art. 118*, [w:] *Konstytucja RP*.t. 2, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Art. 1–505. Tom I*, red. T. Szanciło, Warszawa 2019.
- Szmyt A., *W sprawie uprawnień przedstawiciela komitetu inicjatywy ustawodawczej obywateli*, „Przegląd Sejmowy” 2010 r., nr 1.
- Wiliński P., Karlik P., *Komentarz do art. 175*, [w:], *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 2, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

¹⁵ P. Chybalski, *Komentarz do art. 118*, [w:] *Konstytucja RP*.t. 2, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 475 i cyt. lit.