

Piotr Chybalski

## Opinia prawna w sprawie wykładni niektórych przepisów ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli<sup>1</sup>

Legal opinion on interpretation of certain provisions of the Act on Exercise of the Legislative Initiative by Citizens: The Marshal of the Sejm is not allowed to verify, whether an explanatory statement to a bill submitted by a group of citizens meets requirements specified in Articles 34 paras. 2 and 3 of the Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland. Besides, demanding enclosure – to the notification of the establishment of the Committee – of statements on accession to the legislative initiative committee and of a statement on selection of committee's agent, is not based on rules of the Act of 24<sup>th</sup> June 1999 on Exercise of the Legislative Initiative by Citizens. Therefore the current practice of demanding the enclosure of the above documents cannot be continued in future.

**Keywords:** legislative initiative | bill | Marshal of the Sejm  
**Słowa kluczowe:** inicjatywa ustawodawcza | projekt ustawy | Marszałek Sejmu

Ekspert ds. legislacji BAS.

### Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii jest odpowiedź na trzy pytania dotyczące wykładni przepisów ustawy z 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz.U. nr 62, poz. 688; dalej: ustawa). Wątpliwości związane z prawidłowym sposobem interpretacji tych przepisów pojawiły się w związku z tezami, jakie Sąd Najwyższy (dalej: Sąd, SN) sformułował w postanowieniu z 9 września 2010 r. (sygn. akt III SO 13/10)<sup>2</sup>. Orzeczeniem tym SN uchylił postanowienie Marszałka Sejmu nr 48 z 3 sierpnia 2010 r. o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej Wolne Konopie; ustawa o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii.

<sup>1</sup> Opinia sporządzona 27 lipca 2011 r. na zlecenie dyrektora Biura Prawnego i Spraw Pracowniczych.

<sup>2</sup> Dostęp za pośrednictwem Systemu Informacji Prawnej LEX, nr 667497.

Pytania są następujące:

1) czy w świetle wywodów przedstawionych przez Sąd Najwyższy w uzasadnieniu przedmiotowego rozstrzygnięcia Marszałek Sejmu nadal powinien badać, zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy z 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, czy przedkładany w ramach obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej projekt ustawy odpowiada wymogom zawartym w regulaminie Sejmu Rzeczypospolitej, a w szczególności, czy dołączone doń uzasadnienie zawiera elementy, o których mowa w art. 34 ust. 2 regulaminu Sejmu, oraz, czy przedstawia wyniki przeprowadzonych konsultacji oraz informuje o przedstawionych wariantach i opiniach (w szczególności, jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy),

2) czy Marszałek Sejmu jest uprawniony do żądania przedstawienia przez komitet inicjatywy ustawodawczej oświadczeń o przystąpieniu do komitetu oraz oświadczeń o wyborze pełnomocnika komitetu i jego zastępcy, mimo że wymóg załączenia takich oświadczeń do zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej nie wynika *expressis verbis* z przepisów ustawy, a może być jedynie wyinterpretowany z brzmienia art. 6 ust. 2 pkt 2 i 3 w związku z art. 5 ust. 2 i 3 ustawy,

3) czy kontrolując, czy załączony do zawiadomienia wykaz 1000 podpisów obywateli popierających projekt ustawy (a na późniejszym etapie także wykaz pozostałych 99 000 podpisów) odpowiada wymogowi z art. 9 ust. 2 zdanie drugie ustawy oraz wzorowi ustalonemu w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z 28 września 1999 r. w sprawie ustalenia wzoru wykazu obywateli, którzy udzielają poparcia projektowi ustawy stanowiącej przedmiot inicjatywy ustawodawczej (Dz. U. nr 79, poz. 893), Marszałek Sejmu może żądać, aby na każdej karcie wykazu znajdowała się nazwa komitetu uzupełniona o tytuł projektu ustawy oraz tytuł projektu ustawy, której obywatel udziela poparcia, czy też w przypadku, gdy nazwa komitetu, umieszczona na wykazie podpisów obywateli udzielających poparcia projektowi ustawy i nieuzupełniona o tytuł tego projektu pozwala na identyfikację komitetu, powinien uznać, iż spełniony został wymóg z art. 9 ust. 2 zdanie drugie ustawy i wykaz ten odpowiada wzorowi określonymu w wyżej wymienionym rozporządzeniu.

## **Problem zakresu kontroli zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej w świetle art. 4 ust. 1 ustawy**

### **Uwagi ogólne**

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy po zebraniu 1000 podpisów obywateli popierających tzw. obywatelski projekt ustawy pełnomocnik komitetu inicjatywy ustawodawczej zawiadamia Marszałka Sejmu o utworzeniu komitetu. Do wymogów formalnych związanych z treścią zawiadomienia ustawa (art. 6 ust. 3) zalicza za-

łączenie projektu ustawy, który spełnia warunki, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy. W świetle tego artykułu projekt ustawy powinien odpowiadać wymogom zawartym w Konstytucji i regulaminie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz w niniejszej ustawie. Stwierdzenie przez Marszałka Sejmu, w toku badania zawiadomienia o utworzeniu komitetu w trybie art. 6 ust. 4 i 5 ustawy, że projekt nie spełnia powyższych warunków, stanowi przesłankę uznania, iż zawiadomienie obarczone jest brakiem formalnym, co skutkuje wezwaniem pełnomocnika komitetu do jego usunięcia, a następnie także innymi ewentualnymi konsekwencjami, które zostały przewidziane w art. 6 ust. 5 ustawy.

We wspomnianym we wstępnej części opinii postanowieniu SN zarzucił Marszałkowi Sejmu błędną wykładnię art. 4 ust. 1 ustawy. Badając przedmiotowy projekt, Marszałek stwierdził bowiem, że nie spełnia on wymogów sformułowanych przez ten przepis, gdyż w jego uzasadnieniu nie przedstawiono wyników wymaganych ustawowo konsultacji, a tym samym naruszony został art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu. Sąd Najwyższy uznał, że powyższa teza Marszałka jest co do zasady prawidłowa, lecz stwierdzona wada uzasadnienia projektu w ogóle nie powinna być brana pod uwagę w toku badania spełnienia przez projekt wymogów, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy. Sąd uznał bowiem, że projekt ustawy oraz uzasadnienie stanowią oddzielne dokumenty, w związku z czym ocenianie treści uzasadnienia przez Marszałka Sejmu w trybie art. 6 ust. 4 i 5 w związku z art. 4 ust. 1 ustawy jest nieuprawnione. Artykuł 4 ust. 1 ustawy odnosi się bowiem wyłącznie do projektu, a nie jego uzasadnienia. Warto również dodać, że Sąd Najwyższy posłużył się dyrektywą interpretacyjną, która nakazuje ścisłą wykładnię wymogów formalnych stawianych zawiadomieniu o utworzeniu komitetu. Sąd uznał bowiem, że: *przepisy ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. nie mogą być wykładane w sposób uniemożliwiający wykonanie zagwarantowanego w art. 118 ust. 2 ustawy zasadniczej prawa obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, przez które to pojęcie należy przecież rozumieć prawo określonego w Konstytucji podmiotu do zgłoszenia (wniesienia) projektu ustawy z tym skutkiem, że winien on stać się przedmiotem prac Sejmu. Zdaniem SN dokonana przez Marszałka Sejmu w przedmiotowej sprawie odmienna wykładnia art. 4 ust. 1 ustawy „blokuje w praktyce realizację tej inicjatywy”.*

### **Kontrola zgodności projektu z ogólnymi wymogami regulaminowymi**

W pierwszym pytaniu zawarta jest wątpliwość, czy Marszałek Sejmu, weryfikując projekt obywatelski na podstawie art. 6 ust. 4 i 5 w związku z art. 4 ust. 1 ustawy, powinien badać: *czy przedkładany w ramach obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej projekt ustawy odpowiada wymogom zawartym w Regulaminie Sejmu Rzeczypospolitej*. Pomijając problem dopuszczalności analizy uzasadnienia projektu, jako wymagający osobnego omówienia, trzeba zauważyć, że co do zasady Marszałek jest obowiązany kontrolować projekt w świetle wymogów regulaminowych. Fakt ten wynika z art. 4 ust. 1 ustawy, który wprost wskazuje, że projekt powinien odpowiadać wymogom zawartym w regulaminie Sejmu.

Jakkolwiek fakt ten wydaje się oczywisty, to należy nadmienić, że powyższy przepis wywołuje wątpliwości w doktrynie prawa<sup>3</sup>. W zakresie tworzenia projektu poddaje on bowiem inicjatorów projektów obywatelskich obowiązki przestrzegania norm regulaminowych, co może rodzić pytania o zgodność z art. 112 Konstytucji, który określa granice tzw. materii regulaminowej. Zgodnie z tym przepisem materia regulaminu Sejmu obejmuje, obok spraw ściśle wewnętrznych: *sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu*. Tymczasem komitetu inicjatywy ustawodawczej bez wątpienia nie sposób uznać za organ państwowy, stąd, jak się wydaje, poddanie go – w zakresie określonym w art. 4 ust. 1 ustawy – obowiązki przestrzegania regulaminu Sejmu, może prowadzić do wniosku, że omawiany przepis ustawy jest niezgodny z art. 112 Konstytucji. Dla porządku trzeba jednak zauważyć, że w literaturze przedmiotu pojawiają się również głosy, zgodnie z którymi regulaminowe wymogi dotyczące konstrukcji projektów ustaw wiążą wszystkie podmioty, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza. Jest więc oczywiste, że przy takim stanowisku również grupa obywateli promujących dany projekt byłaby nimi związana<sup>4</sup>.

Powyższe wątpliwości należy odczytać jako ewentualny postulat *de lege ferenda*, tzn. jako potencjalną sugestię dokonania zmiany art. 4 ust. 1 ustawy. Nie mają one natomiast wpływu na wnioski podstawowe, zgodnie z którym kompetencja Marszałka do oceny projektu obywatelskiego w świetle wymogów regulaminowych jest bezdyskusyjna. Skoro art. 4 ust. 1 ustawy obowiązuje i w konsekwencji, mimo zasygnalizowanych problemów, cieszy się domniemaniem konstytucyjności, to powinien być nadal w pełni stosowany.

### **Problem dopuszczalności kontroli uzasadnienia projektu**

O wiele poważniejsze kontrowersje wywołuje problem dopuszczalności badania przez Marszałka Sejmu uzasadnienia projektu obywatelskiego. Jak wynika z wcześniejszej części opinii, kwestia ta była badana przez Sąd Najwyższy w prezentowanym postanowieniu, przy czym Sąd opowiedział się przeciwko takiej możliwości. Odnosząc się do ustaleń SN, trzeba uznać, że leżąca u źródeł rozstrzygnięcia teza wskazująca na odmienność pojęć „projekt ustawy” oraz „uzasadnienie projektu” może budzić kontrowersje. Istnieje bowiem możliwość podejmowania próby argumentacji na rzecz uznania konstytucyjnego pojęcia „projekt ustawy”<sup>5</sup> za tzw. pojęcie zastane, na które składałyby się „projekt *sensu*

<sup>3</sup> Por. zwłaszcza P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli*, Warszawa 2008, s. 73–75 i cytowana tam literatura.

<sup>4</sup> L. Garlicki, Uwaga nr 22 do art. 118 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, L. Garlicki (red.), Warszawa 2001.

<sup>5</sup> Pojęcie „projekt ustawy” występuje w wielu przepisach Konstytucji, np. art. 118 ust. 3, art. 119 ust. 1, 2, 4, art. 123 ust. 1–3.

*stricto*” (tzn. zbiór przepisów i ewentualnych załączników) oraz uzasadnienie. Pogląd, w myśl którego uzasadnienie stanowi część projektu, a nie osobny dokument, ma pewne podstawy historyczne. Warto bowiem zwrócić uwagę na art. 31 ust. 2 regulaminu Sejmu PRL z 21 listopada 1952 r.<sup>6</sup> oraz art. 56 ust. 2 regulaminu Sejmu PRL z 1 marca 1957 r. (M.P. z 1980 r. nr 29, poz. 164 ze zm.), które stanowiły, że projekty ustaw powinny zawierać uzasadnienie. Znamienne jest jednak, że doktryna prawa ostrożnie wypowiada się w sprawie statusu uzasadnienia projektów na gruncie regulacji konstytucyjnych. Podkreśla się, zarówno pod rządami tzw. małej Konstytucji, jak i Konstytucji z 1997 r., że przepisy ustawy zasadniczej nie wspominają wprost o uzasadnieniach, co jednak nie wyklucza doszukiwania się konstytucyjnych podstaw obowiązku opracowywania uzasadnień w innych przepisach, np. w nakazie wskazywania skutków finansowych projektowanej ustawy (art. 118 ust. 3 Konstytucji)<sup>7</sup>. Uwagi te nie przesądzają jednak, czy uzasadnienie stanowi część projektu, czy jest osobnym dokumentem. Problem ten wydaje się poza zakresem aktualnych rozważań doktryny.

O ile pewne wątpliwości może rodzić teza, zgodnie z którą uzasadnienie stanowi część projektu ustawy, o tyle trzeba zauważyć, że będąca istotą argumentacji Sądu Najwyższego teza przeciwna, tzn. uznająca uzasadnienie za towarzyszący projektowi osobny dokument, ma oparcie w obowiązujących przepisach. Przede wszystkim art. 34 ust. 2 regulaminu Sejmu mówi, że „do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie”, co sugeruje, że uzasadnienie stanowi osobny dokument, który jedynie jest przedkładany wraz z projektem<sup>8</sup>. Podobny wniosek płynie z analizy powoływanego przez Sąd Najwyższy art. 34 ust. 7 regulaminu Sejmu. Tym samym uwagi Sądu w omawianym zakresie nie budzą wątpliwości. Pojawia się jednak problem, gdy zauważyć, że SN do wymogów, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy, zalicza (trafnie) sam ogólny wymóg dołączenia do projektu uzasadnienia (art. 34 ust. 2 regulaminu Sejmu). Można bowiem argumentować, że dokument, który został dołączony do projektu oraz oznaczony jako „uzasadnienie”, a który jednocześnie nie spełnia wymogów treściowych określonych w art. 34 ust. 2–4a regulaminu Sejmu, jest jedynie swego rodzaju „uzasadnieniem pozornym”, które nie może zostać uznane za uzasadnienie projektu. W konsekwencji wady formalne takiego „uzasadnienia” prowadziłyby do wniosku, że wnioskodawcy nie dochowali obowiązku z art. 34 ust. 2 regulaminu Sejmu, gdyż zamiast uzasadnienia projektu przedstawili dokument, który materialnie uzasadnieniem nie jest. Tym samym można byłoby uznać,

<sup>6</sup> Regulamin ten nie został ogłoszony w oficjalnym publikatorze. Tekst opublikowano w „Przeglądzie Sejmowym” 1994, nr 3, s. 153–166.

<sup>7</sup> A. Patrzalek, A. Szmyt, *Warunki prawne wniesienia projektu ustawy* [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, J. Trzciniński (red.), Warszawa 1994, s. 152; L. Garlicki, Uwaga nr 22 do art. 118, *op. cit.*

<sup>8</sup> Warto dodać, że przepis ten powiela art. 33 ust. 2 regulaminu Sejmu PRL z 17 lipca 1986 r. (M.P. nr 21, poz. 151 ze zm.).

że projekt nie spełnia wymogów, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy, gdyż w istocie nie zawiera uzasadnienia. Konkluzja z powyższego rozumowania byłaby więc odmienna od tej, którą przyjął Sąd Najwyższy, gdyż Marszałek Sejmu mógłby badać również treść uzasadnienia projektów obywatelskich, „pośrednio” stosując art. 4 ust. 1 ustawy w związku z art. 34 ust. 2 regulaminem Sejmu, tzn. uznając, że wady formalne dokumentów oznaczanych jako „uzasadnienia” uniemożliwiają uznanie tych dokumentów za uzasadnienia projektów.

Jakkolwiek *prima facie* powyższa interpretacja przepisów wydaje się przekonująca, to bliższa analiza regulacji regulaminowych wskazuje na jej nietrafność, a tym samym potwierdza zasadność tez sformułowanych przez Sąd Najwyższy. Trzeba bowiem zauważyć, że art. 34 ust. 7 regulaminu Sejmu zawiera zwrot: *jeżeli uzasadnienie dołączone do projektu nie odpowiada wymogom określonym w ust. 2 i 3*, z którego wynika, iż dokument oznaczony jako uzasadnienie, a niezawierający elementów treściowych uzasadnienia, które wymieniają art. 34 ust. 2 i 3 regulaminu Sejmu, również uznawany jest w sensie formalnym za uzasadnienie projektu, choć obarczone wadą i z tego powodu wymagające stosownej korekty. Niemniej jednak zacytowany wyżej zwrot uniemożliwia, w moim przekonaniu, uznanie, że stwierdzenie wad formalnych uzasadnienia nakazuje przyjąć, iż wnioskodawcy projektu nie dochowali obowiązku dołączenia uzasadnienia (art. 34 ust. 2 regulaminu Sejmu). Tym samym ewentualne wady formalne uzasadnienia nie powinny stanowić przedmiotu zainteresowania Marszałka Sejmu w fazie kontroli projektu dołączonego do zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej.

Na powyższą konkluzję wpływa również przekonanie o szczególnym charakterze instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Wydaje się, że można ją uznać za konstytucyjne, polityczne prawo obywatelskie – o szczególnym charakterze, gdyż, po pierwsze, uregulowane poza rozdziałem II Konstytucji (podobnie do prawa do dwuinstancyjnego postępowania sądowego, wyinterpretowanego z art. 176 ust. 1 Konstytucji) oraz, po drugie, wykonywane zbiorowo (podobnie do wolności zgromadzeń – art. 57 oraz wolności zrzeszania się – art. 58 i 59 Konstytucji). W obliczu zarysowanych wyżej wątpliwości co do wykładni wskazanych przepisów ustawy oraz regulaminu Sejmu powyższa charakterystyka instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej rzutuje na „liberalny” sposób wykładni związanych z tą instytucją wymogów formalnych, zgodnie z zasadą *in dubio pro libertate*.

Z przedstawionych wyżej uwag wynika, że Marszałek Sejmu w toku badania zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej nie ma prawa oceniać, czy uzasadnienie dołączone do popieranego przez komitet projektu odpowiada wymogom regulaminowym. Zakres kontroli dochowania przez wnioskodawców obowiązku, o którym mowa w art. 4 ust. 1 ustawy, ogranicza się do sprawdzenia, czy spełnione zostały konstytucyjne i regulaminowe wymogi odnoszące się ściśle do projektu. Wydaje się, że trafny jest pogląd

SN wyrażony w powoływanym postanowieniu: *załączany do zawiadomienia o utworzeniu komitetu projekt ustawy, spełniający warunki z art. 4 ust. 1, to projekt ustawy nie dotyczący spraw, dla których Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zastrzega wyłączną właściwość innym podmiotów, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza (art. 3 ustawy), składany w formie pisemnej (art. 34 ust. 1 Regulaminu Sejmu), z dołączonym do niego uzasadnieniem (art. 34 ust. 2 tego Regulaminu) i przedstawieniem skutków finansowych wykonania ustawy (art. 118 ust. 3 Konstytucji) oraz z załączonym wykazem 1000 podpisów obywateli popierających projekt, zebranych zgodnie z wymogami zawartymi w art. 9 ust. 2 (art. 6 ust. 3 w związku z art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy).*

W uzupełnieniu dotychczasowych uwag trzeba dodać, że powyższe konkluzje mogą wpłynąć na brak możliwości kontroli uzasadnień projektów obywatelskich przed skierowaniem ich pod obrady Sejmu. Teoretycznie ograniczony charakter kontroli Marszałka Sejmu we wstępnej fazie wykonywania inicjatywy obywatelskiej może bowiem oznaczać, że z inicjatywą obywatelską wiąże się mniej wymogów formalnych niż z inicjatywami pozostałych podmiotów, które uprawnione są do wszczęcia postępowania ustawodawczego. Na dalszym etapie wykonywania tej inicjatywy powstaje poważny problem interpretacyjny wiążący się z relacją między art. 10 ust. 3 ustawy a art. 34 ust. 7 regulaminu Sejmu. Z jednej strony art. 10 ust. 3 ustawy stwierdza, że Marszałek kieruje projekt wniesiony zgodnie z wymienionymi wymogami ustawowymi do pierwszego czytania w Sejmie, co sugerowałoby, że projekt spełniający te wymogi bezwzględnie powinien zostać skierowany przez Marszałka pod obrady. Z drugiej strony zaś powoływany wcześniej art. 34 ust. 7 regulaminu Sejmu ustanawia kompetencję Marszałka do zwrotu projektu wnioskodawcy, jeżeli uzasadnienie dołączone do projektu nie odpowiada wymogom określonym w ust. 2 i 3. Przepis regulaminowy nie wyłącza tej kompetencji w odniesieniu do inicjatyw obywatelskich, co sugerowałoby, że również w tym przypadku ma ona zastosowanie<sup>9</sup>.

Zarysowany wyżej problem został dostrzeżony przez P. Uziębłą, który sugeruje, że zakres kontroli projektów obywatelskich przez Marszałka Sejmu po ich formalnym przedłożeniu ogranicza się do kontroli spełnienia wymogów, o których mowa w art. 10 ust. 3 ustawy. Jednakże teza ta opiera się w zasadniczej mierze na uznaniu, że kontrola formalna projektów obywatelskich przez Marszałka Sejmu jest dokonywana na etapie wcześniejszym – w toku oceny zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej – i w związku z tym nie ma potrzeby jej powtarzania<sup>10</sup>. Tymczasem z wcześniejszych ustaleń wynika, że zakres tej kontroli jest wąski i nie obejmuje oceny, czy uzasadnienie

<sup>9</sup> Analogiczny problem dotyczy możliwości skierowania projektu obywatelskiego do Komisji Ustawodawczej – na podstawie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu.

<sup>10</sup> P. Uziębła, *Inicjatywa ustawodawcza*, op. cit., s. 155, 156.

projektu spełnia wymogi regulaminowe. W rezultacie akceptacja tezy P. Uzię-  
bły, przy podzieleniu wniosku o wąskim zakresie kontroli Marszałka w fazie  
oceny zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej, pro-  
wadziłaby do wykluczenia możliwości kontroli przez Marszałka uzasadnienia  
projektu. Taka ocena dokonywana była w istocie dopiero przez Sejm w toku  
dalszych faz postępowania ustawodawczego.

Powyższe uwagi nie mają wpływu na wnioski płynące z rozważań dokona-  
nych w tej części opinii. Uważam jednak, że warto je zamieścić, gdyż dodatko-  
wo uwidaczniają one potrzebę szczegółowej analizy dotychczasowego kształ-  
tu oraz sposobu funkcjonowania regulacji ustawy o wykonywaniu inicjatywy  
ustawodawczej przez obywateli, co mogłoby doprowadzić do uznania potrzeby  
opracowania stosownej nowelizacji.

### **Dopuszczalność żądania przez Marszałka Sejmu przedstawienia przez komitet inicjatywy ustawodawczej oświadczeń o przystąpieniu do niego oraz oświadczeń o wyborze pełnomocnika komitetu i jego zastępcy**

Kolejne z postawionych pytań również wiąże się z zakresem kontroli zawi-  
adomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej. Ważnym punk-  
tem omawianego postanowienia Sądu Najwyższego jest uznanie, że przepisy  
ustawy nie dają Marszałkowi Sejmu kompetencji żądania przedstawienia przez  
komitet inicjatywy ustawodawczej oświadczeń o przystąpieniu do komitetu  
inicjatywy ustawodawczej oraz oświadczenia o wyborze jego pełnomocnika  
i zastępcy pełnomocnika. Zdaniem Sądu zwrot „dane, o których mowa w art. 5  
ust. 2”, zawarty w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy nie może być interpretowany w spo-  
sób szeroki – tak, aby objąć jego zakresem wymienione wyżej oświadczenia.  
Zwrot ten odnosi się bowiem jedynie do danych osobowych, których zakres  
określono w art. 5 ust. 2.

Powyższe zagadnienie kilkakrotnie analizowane było w opiniach wcze-  
śniejszego Biura Studiów i Ekspertyz oraz obecnego Biura Analiz Sejmowych,  
przy czym w wypowiedziach ekspertów zarysowały się dwa odmienne stano-  
wiska. Po pierwsze, za dopuszczalnością żądania przez Marszałka Sejmu opo-  
wiedzieli się J. Mordwiłko, choć nie bez wątpliwości<sup>11</sup>, oraz bardziej stanow-

<sup>11</sup> *Idem, Opinia prawna w sprawie usunięcia braków formalnych zawiadomienia skierowanego do Marszałka Sejmu przez pełnomocnika Komitetu Obywatelskiej Inicjatywy Ustawodawczej Samorządu Rolniczego do sprawy uchwalenia ustawy o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie paliwa rolniczego, z 21 marca 2000 r., niepublikowana.*

czo A. Szmyt<sup>12</sup>. Stanowisko przeciwne, korespondujące w istocie z tezą Sądu Najwyższego sformułowaną w powoływanym wcześniej postanowieniu, zajął W. Odrowąż-Sypniewski<sup>13</sup>. Warto również dodać, że w komentarzu do ustawy niejako pośrednie stanowisko zajął P. Uziębło<sup>14</sup>.

W moim przekonaniu zasadne jest wykluczenie możliwości żądania przez Marszałka Sejmu załączenia do zawiadomienia o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej wymienionych wyżej oświadczeń, co oznacza podzielenie poglądu Sądu Najwyższego oraz stanowiska zajętego przez W. Odrowąż-Sypniewskiego. Podstawowy argument na rzecz takiej tezy płynie z wykładni pojęcia „danych”, zawartego w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy. Skoro ustawa nie zawiera definicji legalnej „danych”, to należy zgodnie z ogólnymi regułami wykładni interpretować je w sposób taki, w jaki pojmowane są one w języku ogólnym. W słownikach języka polskiego słowo „dane” ma dwa znaczenia, z tym że drugie z nich jest nieprzydatne dla interpretacji powyższego przepisu, gdyż odnosi się do terminologii informatycznej. W pełni adekwatne jest natomiast przytoczenie pierwszego ze znaczeń, zgodnie z którym „dane” to „rzeczy, fakty, na których można się oprzeć w wywodach; informacje, wiadomości”<sup>15</sup>. W takiej sytuacji za „dane, o których mowa w art. 5 ust. 2” ustawy można uznać imiona, nazwiska, adresy zamieszkania oraz numery ewidencyjne PESEL osób, które utworzyły komitet inicjatywy ustawodawczej oraz, ewentualnie, informację o wyrażonej przez te osoby woli przystąpienia do komitetu. Brak jednak podstaw, aby za „dane” uznać wspomniane w tym przepisie oświadczenia tych osób. Dokumenty te można bowiem zaklasyfikować jedynie jako swego rodzaju „nośniki” wymienionych wyżej informacji. W świetle przepisów ustawy bez znaczenia jest, czy informacje te zostaną przekazane Marszałkowi Sejmu przez załączenie powyższych oświadczeń czy w inny sposób.

Z kolei za pozbawione jakiegokolwiek podstawy prawnej należałoby uznać dopuszczenie żądania przez Marszałka Sejmu przedstawienia oświadczenia, o którym mowa w art. 5 ust. 3 ustawy. Artykuł 6 ust. 2 pkt 3 zawiera bowiem dokładny katalog „danych” (informacji) dotyczących pełnomocnika komitetu inicjatywy ustawodawczej oraz jego zastępcy, jakie powinny zostać zawarte w zawiadomieniu o utworzeniu komitetu. Przepis ten nie nakłada natomiast obowiązku przedstawienia powyższego oświadczenia.

<sup>12</sup> *Idem*, Zakres kontroli w trybie art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, „Eksperytyzy i Opinie Prawne” 2003, nr 1, s. 7–14.

<sup>13</sup> *Idem*, Opinia prawna z 11 kwietnia 2002 r. w sprawie usunięcia braków formalnych zawiadomienia skierowanego do Marszałka Sejmu przez pełnomocnika Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej Właścicieli Nieruchomości na rzecz ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, niepubl.

<sup>14</sup> P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza*, *op. cit.*, s. 107–109.

<sup>15</sup> *Uniwersalny słownik języka polskiego*, S. Dubisz (red.), Warszawa 2003, s. 556.

Na powyższe wnioski nie ma wpływu fakt ewentualnej celowości pozyskiwania przez Marszałka wymienionych wyżej oświadczeń, co miałyby służyć efektywnej, rzeczywistej kontroli zawiadomień o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej. Jeżeli nawet podzielić tezę o celowości rozszerzenia obowiązku przedstawiania przez komitet Marszałkowi stosownych dokumentów – przy czym odnoszenie się do tej tezy wykraczałoby poza ramy niniejszej opinii – to taka zmiana wymagałaby odpowiedniej modyfikacji przepisów ustawy. Na chwilę obecną można ją ewentualnie uznać za uwagę *de lege ferenda*.

### **Dopuszczalność żądania przedstawiania na każdej z kart wykazu obywateli, którzy popierają projekt, nazwy komitetu inicjatywy ustawodawczej uzupełnionej o tytuł popieranego projektu ustawy**

Ostatni z analizowanych problemów wiąże się z uznaniem przez Sąd Najwyższy w powoływanym postanowieniu, że brak jest podstaw do żądania przez Marszałka Sejmu każdej z kart wykazu obywateli, którzy popierają projekt, nazwy komitetu inicjatywy ustawodawczej uzupełnionej o tytuł popieranego projektu ustawy. Odnosząc tę tezę do przepisów ustawy, trzeba stwierdzić, że dotyczy ona określonego sposobu wykładni zwrotu „nazwa komitetu”, który został zawarty w art. 9 ust. 2 ustawy.

Uważam, że teza SN zasługuje na poparcie. Sąd, a także cytowani w postanowieniu skarżący, słusznie podnoszą, że ustawa odróżnia pojęcia „nazwa komitetu” (art. 9 ust. 2) oraz „pełna nazwa komitetu” (art. 6 ust. 2 pkt 1). Sens tego rozróżnienia uwidacznia się, gdy uwzględnić dwie okoliczności. Po pierwsze, zgodnie z art. 5 ust. 1 zdanie drugie „[k]omitet (inicjatywy ustawodawczej – przyp. P.Ch.) występuje pod nazwą uzupełnioną o tytuł projektu ustawy”, co oznacza, że tytuł projektu jest uzupełnieniem nazwy, a nie jej integralną częścią. Po drugie, zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy tytuł projektu i tak musi się znaleźć na każdej stronie wykazu obywateli, którzy popierają ten projekt. Stąd ustawodawca racjonalnie zrezygnował z zamieszczenia w tym przepisie zwrotu „pełna nazwa komitetu”, gdyż prowadziłoby to do dwukrotnego podawania na stronie tytułu projektu, co wydaje się oczywiście zbędne.

### **Podsumowanie**

W podsumowaniu niniejszej opinii trzeba uznać, że w odniesieniu do wszystkich omawianych problemów uwagi Sądu Najwyższego trafnie kwestionują dotychczasową praktykę postępowania w zakresie kontroli zawiadomień o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej. Po pierwsze, Marszałek Sej-

mu nie może przeprowadzać kontroli zgodności uzasadnienia projektu obywatelskiego z wymogami regulaminowymi wymienionymi w art. 34 ust. 2–3 regulaminu Sejmu, choć fakt ten może ostatecznie prowadzić do wykluczenia jakiegokolwiek możliwości kontroli uzasadnienia przed skierowaniem projektu pod obrady Sejmu. Po drugie, nie ma oparcia w przepisach ustawy praktyka żądania załączenia do zawiadomienia o utworzeniu komitetu oświadczeń o przystąpieniu do komitetu inicjatywy ustawodawczej oraz oświadczenia o wyborze jego pełnomocnika i zastępcy pełnomocnika. Po trzecie, bezzasadne jest żądanie zamieszczania na każdej stronie wykazu obywateli, którzy popierają dany projekt, tzw. pełnej nazwy komitetu, której część stanowiłby tytuł projektu ustawy.

Na marginesie należy również zauważyć, że obecny stan ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli wymaga pogłębionej refleksji, której efektem, jak się wydaje, powinno stać się opracowanie projektu stosownych zmian niektórych przepisów ustawy.