

Piotr Czarny

## Opinia prawna w sprawie interpretacji art. 14 ust. 2 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli<sup>1</sup>

Legal opinion on the interpretation of Article 14 paragraph 2 of the Act on Exercise of the Legislative Initiative by Citizens: A representative of the legislative initiative committee of citizens shall have the right to make amendments to a bill prepared and filed by this committee. This interpretation of Article 14 paragraph 2 of the Act, in conjunction with Article 36 paragraph 4 of the Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland, implements – to the fullest – the applicant’s right to introduce amendments to a bill under Article 119 Paragraph 2 of the Constitution. That right is, however, limited by a statutory requirement to represent the committee, and therefore amendments going beyond the scope of authorization, which may have the form of a „general power of attorney” or specific suggestions, guidelines or prohibitions, must be regarded as invalid.

**Keywords:** legislative initiative | constitution | amendments

**Słowa kluczowe:** inicjatywa ustawodawcza | Konstytucja | poprawki do projektu ustawy

Doktor nauk prawnych, ekspert ds. legislacji BAS, starszy wykładowca na Uniwersytecie Jagiellońskim; piotr.czarny@neostrada.pl.

### Zagadnienia wstępne

Przedmiotem niniejszej opinii prawnej jest odpowiedź na pytanie dotyczące interpretacji art. 14 ust. 2 ustawy z 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz.U. nr 62, poz. 688; dalej: u.w.i.u.o.) w związku z art. 36 ust. 4 regulaminu Sejmu (Dz.U. z 2012 r. nr 8, poz. 32). Konkretnie chodzi o to, czy pełnomocnikowi komitetu inicjatywy ustawodawczej obywateli (dalej: komitet inicjatywy ustawodawczej, komitet), względnie osobie uprawnionej do jego zastępowania, przysługuje prawo wnoszenia poprawek do projektu ustawy przygotowanego i złożonego przez ten komitet.

<sup>1</sup> Opinia sporządzona 24 lutego 2012 r. na zlecenie Szefa Kancelarii Sejmu; BAS-WAUiP-420/12(1).

W literaturze prawa parlamentarnego udzielano dotychczas różnej odpowiedzi na tak postawione pytanie. P. Uziębło konsekwentnie skłaniał się ku stanowisku, że w obowiązującym, po wejściu w życie ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, stanie prawnym jest to niedopuszczalne<sup>2</sup>. Powoływał się głównie na wykładnię konstytucyjnego pojęcia wnioskodawcy projektu ustawy oraz subiektywną wykładnię historyczną. W toku prac nad ustawą o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli odrzucono bowiem poprawkę, zgodnie z którą przedstawiciel komitetu miał prawo do wycofania projektu. Natomiast A. Szmyt uważał, że są do tego wystarczające podstawy prawne<sup>3</sup>. Później sprecyzował on, że prawo realizacji, przysługującego przedstawicielowi komitetu prawa zgłaszania poprawek, wymagałoby każdorazowo rozstrzygnięcia komitetu inicjatywy ustawodawczej<sup>4</sup>.

Istotne znaczenie ma też stanowisko L. Garlickiego odnośnie do możliwości wycofania projektu ustawy złożonego przez uprawnioną grupę obywateli. Autor stwierdził, że (nawet ta sama) grupa obywateli nie ma takiej możliwości, a art. 14 u.w.i.u.o. „wydaje się” powierzać taką decyzję przedstawicielowi komitetu inicjatywy ustawodawczej<sup>5</sup>. Jeżeli zaś uprawnienie do wycofania projektu leżałoby w rękach pełnomocnika, to „tym bardziej” (na zasadzie tzw. *argumentum a maiori ad minus*) trzeba byłoby uznać, że może on zgłaszać poprawki do projektu.

Zwrócić tu należy jednak uwagę, że w przywołanych powyżej opracowaniach autorzy nie formułują swoich ocen w sposób całkowicie jednoznaczny. Przyczyną jest brak wyraźnie określonej regulacji prawnej oraz spójności między przepisami Konstytucji, ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli oraz regulaminem Sejmu, co czyni koniecznym odwołanie się do różnych metod wykładni, przy czym wyniki zastosowania różnych metod nie są takie same.

Poza tym częściowo przytoczone wcześniej poglądy formułowane były w nieco odmiennym stanie prawnym, bowiem miało to miejsce przed nowelizacją regulaminu Sejmu dokonaną uchwałą Sejmu z 19 grudnia 2008 r. w sprawie zmiany regulaminu Sejmu RP (M.P. z 2009 r. nr 2, poz. 9), a w szczególności wprowadzenia w art. 36 ust. 1a–1c instytucji autopoprawki i wyraźne wykluczenie takiego „zabiegu” w wypadku inicjatywy obywatelskiej. Wprowadza to

<sup>2</sup> Zob. *idem*, *Ustawa z 1999 roku o wykonywaniu inicjatywy obywatelskiej przez obywateli*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 4(39), s. 65 oraz *idem*, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Warszawa 2006, s. 202.

<sup>3</sup> *Idem*, *Elementy praktyki sejmowej pod rządami Konstytucji RP*, Gdańsk 2008, s. 248.

<sup>4</sup> A. Szmyt, *Uprawnienia przedstawiciela komitetu inicjatywy ustawodawczej obywateli* [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. I, W. Odrowąż-Sypniewski (red.), Warszawa 2010, s. 243.

<sup>5</sup> *Idem*, *Teza 10 do art. 119* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, L. Garlicki (red.), Warszawa 2001.

nowe argumenty, które odgrywają istotną rolę przy formułowaniu odpowiedzi w chwili obecnej.

Ponieważ wnioski niniejszej opinii są w zasadzie (z wyjątkiem problemu relacji komitetu inicjatywy ustawodawczej obywateli i jego przedstawiciela) zgodne ze stanowiskiem A. Szymta, zawartym w powołanym wcześniej opracowaniu, pominięto w niej niektóre wątki, które byłyby tylko „powtórzeniem” ustaleń tego autora.

## Ustalenia szczegółowe

Zgodnie z art. 14 ust. 1 u.w.i.u.o. *w pracach nad projektem ustawy komitet reprezentuje przedstawiciel lub osoba uprawniona do jego zastępstwa, powołana w trybie określonym w art. 5 ust. 3 i art. 6 ust. 2 pkt 3*. Jest to rozwiązanie wyraźnie nawiązujące do art. 34 ust. 2 zdanie drugie regulaminu Sejmu, zgodnie z którym, wnosząc projekt ustawy, wnioskodawca wskazuje swojego przedstawiciela upoważnionego do reprezentowania go w pracach nad tym projektem. W dalszej części pominięta zostanie kwestia relacji między pełnomocnikiem a osobą uprawnioną do jego zastępstwa, a jeśli mowa będzie o przedstawicielu komitetu, to przyjęć należy, że w razie jego nieobecności chodzi również o osobę uprawnioną do jego zastępstwa wskazaną w oświadczeniu pierwszych 15 osób tworzących komitet inicjatywy ustawodawczej (art. 5 ust. 3 u.w.i.u.o.), a której dane podano w skierowanym do Marszałka Sejmu zawiadomieniu o utworzeniu komitetu (art. 6 ust. 2 pkt 3 u.w.i.u.o.).

Regulacja prawna dotycząca instytucji przedstawiciela wnioskodawcy ma dwa najważniejsze cele. Po pierwsze, umożliwić ma wnioskodawcy projektu „pośredni” udział w toczącym się w Sejmie i w Senacie postępowaniu ustawodawczym. Chodzi o to, że z wyjątkiem Prezydenta RP pozostałe podmioty mające prawo inicjatywy ustawodawczej mają charakter kolegialny (wielooosobowy) i ich „bezpośredni” udział w postępowaniu sejmowym byłby niemożliwy lub też całkowicie nieracjonalny. Udział ten widzieć więc należy w pierwszej kolejności w warstwie „intelektualno-motywacyjnej”, tzn. przedstawiciel wnioskodawcy udzielać ma w toku postępowania wszechstronnych informacji posłom co do różnych aspektów projektu ustawy i odpowiadać na ich pytania (zob. art. 39 ust. 1 i art. 157 regulaminu Sejmu).

Po drugie (co istotniejsze z prawnego punktu widzenia), Konstytucja RP przyznaje wnioskodawcy projektu dwa istotne uprawnienia w toku postępowania ustawodawczego w Sejmie, tj. prawo wnoszenia poprawek do projektu (art. 119 ust. 2 Konstytucji) oraz prawo do wycofania projektu (art. 119 ust. 4 Konstytucji). Uprawnień tych – jako nadane przez samą ustawę zasadniczą – nie mogą odbierać ustawy zwykłe lub też postanowienia regulaminu Sejmu. Jednocześnie wykładnię aktów podkonstytucyjnych prowadzić należy w takim

kierunku, aby możliwość realizacji uprawnień przyznanych w ustawie zasadniczej była jak najszerza (tzw. wykładnia ustaw w zgodzie z Konstytucją).

W praktyce udział przedstawiciela wnioskodawcy służy zapewnieniu przestrzegania wspomnianych uprawnień, w tym sensie, że bez tego mogłoby dochodzić do nieodwracalnych skutków prawnych i praktycznej niemożności realizacji tych praw. W pewnym uproszczeniu rzecz ujmując, chodzi o to, że bez pewnych „szybkich” działań przedstawiciela wnioskodawcy mogłoby dojść do upływu konstytucyjnych (i zawartych w regulaminie Sejmu) terminów dokonania czynności, o których mowa w art. 119 ust. 2 i 4 Konstytucji, bez możliwości „reakcji” ze strony samego wnioskodawcy. W szczególności zwrócić należy uwagę, że jeśli chodzi o prawo do wycofania projektu do zakończenia drugiego czytania, to możliwość zachowania tego terminu przez podmioty kolegialne miałyby w części charakter iluzoryczny. Trudno bowiem zakładać, że np. Senat prowadziłby posiedzenie, podczas którego senatorowie „obserwowaliby” przebieg drugiego czytania w Sejmie, aby w razie jego „niekorzystnego” przebiegu podjąć natychmiast uchwałę o wycofaniu projektu. Ze względów celowościowych wydaje się zatem w pełni uzasadnione stanowisko, że uprawnienia wnioskodawcy w postępowaniu ustawodawczym wykonywane są przez ustanowionego przez niego przedstawiciela. Kwestią odrębną jest natomiast charakter stosunku prawnego pomiędzy przedstawicielem a jego mocodawcą, w szczególności zaś ocena, czy i w jakim stopniu wytyczne mocodawcy są wiążące dla przedstawiciela, a zwłaszcza, jakie skutki niesie z sobą wykroczenie poza zakres pełnomocnictwa.

Zgodnie z art. 14 ust. 2 u.w.i.u.o. przedstawiciel komitetu takiej inicjatywy jest uprawniony do udziału w pracach Sejmu i Senatu w trybie i na zasadach określonych odpowiednio w regulaminach Sejmu i Senatu. Regulamin Sejmu nie zawiera właściwie odrębnych przepisów określających zasady udziału przedstawiciela komitetu inicjatywy ustawodawczej w procedurze ustawodawczej. Wydaje się, że w drodze analogii należałoby do niego stosować przepisy dotyczące przedstawicieli innych podmiotów, które mają prawo inicjatywy ustawodawczej. Zauważyć bowiem należy, że z art. 118 i 119 Konstytucji wynika, iż generalnie model postępowania ustawodawczego jest jednolity w tym sensie, że opisany w Konstytucji „tok czynności” nie zależy od podmiotu, który w danej sytuacji złożył projekt ustawy. Stąd też nie ma podstaw, aby *a priori* stwierdzić, że w przypadku inicjatywy obywatelskiej nie ma w ogóle zastosowania art. 119 ust. 2 Konstytucji, albo że prawo zgłaszania poprawek mają tylko inne niż wnioskodawca podmioty wskazane w tym przepisie.

Oczywiście w przypadku inicjatywy obywatelskiej występują pewne problemy praktyczne. Otóż za niemożliwe (i niewykonalne) uznać należy przypisanie prawa zgłaszania poprawek grupie obywateli tożsamej z grupą, która poparła projekt ustawy – co odpowiadałoby literalnej interpretacji art. 119 ust. 2 Konstytucji. Również za rozwiązanie niezgodne z Konstytucją (pomijając

już aspekty praktyczne) uznać należałoby założenie, że poprawki do projektu obywatelskiego zgłaszać może inna grupa co najmniej 100 000 obywateli, mających czynne prawo wyborcze do Sejmu. Nie ma zresztą konstytucyjnego upoważnienia do ustawowego określenia trybu postępowania w tego rodzaju sprawie (art. 118 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji). Jeszcze inną możliwością jest przyjęcie, że w przypadku inicjatywy obywatelskiej nie ma w ogóle możliwości zgłaszania poprawek, ale to z kolei byłoby sprzeczne z art. 119 ust. 2 i regułą wykładni *lege non distinguente nec est distinguere* (tam, gdzie ustawa nie rozróżnia, nie naszą jest rzeczą wprowadzać rozróżnienie). Artykuł 119 ust. 2 Konstytucji mówi ogólnie o prawie do zgłaszania poprawek w toku postępowania ustawodawczego, a jego interpretacja nie powinna zmierzać do wprowadzenia różnych reżimów zgłaszania poprawek, zwłaszcza w kontekście konstytucyjnego założenia jednolitego postępowania ustawodawczego.

Nie można jednak zaprzeczyć, że z funkcjonalnego punktu widzenia tego rodzaju ograniczenie mogłoby być rozwiązaniem logicznym, zapobiegającym „zniękształceniu” w drodze poprawek woli obywateli wyrażonej przez podpis pod projektem ustawy. Pamiętać tu jednak należy, że prawo inicjatywy ustawodawczej nie jest w Polsce rozumiane jako ograniczenie praw Sejmu (praw parlamentu) do ustalania treści ustaw. Obejmuje możliwość wniesienia projektu ustawy, z tym skutkiem, że projektowi zostanie nadany przewidziany przepisami bieg, a więc uruchomione zostanie samo postępowanie ustawodawcze<sup>6</sup>. Nie jest to tożsame z obowiązkiem wyraźnego ustosunkowania się Sejmu (w drodze głosowania na posiedzeniu plenarnym) do całej „pierwotnej” propozycji ustawodawczej. Zwrócić należy też uwagę, że w przyjętym w regulaminie modelu postępowania ustawodawczego, a w szczególności w związku ze sposobem uregulowania etapu prac w komisjach (art. 43 ust. 2 pkt 2 regulaminu Sejmu), prawo wnoszenia poprawek przez wnioskodawcę projektu służyć może dążeniu do realizacji tej pierwotnej propozycji, która zostałaby niezgodnie z intencją projektodawcy zmieniona przez komisję w wyniku przyjęcia poprawek poselskich lub rządowych.

W tym kontekście pojawia się jeden zasadniczy problem, związany z logicznie rysującym się założeniem, że rolę wnioskodawcy w rozumieniu art. 119 ust. 2 i 4 Konstytucji pełnić powinien w praktyce komitet inicjatywy ustawodawczej. Związany on jest z istotną różnicą w regulacji określającej, w czym imieniu i na czyją rzecz występuje przedstawiciel komitetu inicjatywy ustawodawczej uczestniczący w postępowaniu ustawodawczym oraz przedstawiciele innych podmiotów posiadających prawo złożenia w Sejmie projektu ustawy. Otóż regulamin Sejmu wskazuje, że to sam wnioskodawca ustanawia osobę, która go reprezentuje przed Sejmem i jego organami (art. 34 ust. 1 regulaminu

<sup>6</sup> M. Kruk, *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2(25), s. 11.

Sejmu). W ten sposób wnioskodawca udziela określonej osobie umocowania do działania w swoim zastępstwie. Daje to podstawę do prawnego „przypisania” mocodawcy działań pełnomocnika, podobnie jak to ma miejsce w prawie prywatnym, gdzie czynność prawna dokonana przez przedstawiciela w granicach umocowania pociąga za sobą skutki bezpośrednio dla reprezentowanego (art. 95 § 2 Kodeksu cywilnego; dalej: k.c.).

Natomiast zgodnie z art. 14 ust. 1 u.w.i.u.o. przedstawiciel reprezentuje komitet inicjatywy ustawodawczej, a więc nie samego wnioskodawcę, którym jest grupa obywateli, którzy przez swój podpis wyrazili poparcie dla określonego projektu. Potwierdza to w pewnym stopniu ogólna regulacja zawarta w art. 5 ust. 1 u.w.i.u.o., zgodnie z którą pełnomocnik komitetu występuje (w stosunkach zewnętrznych) „w imieniu i na rzecz komitetu”, a nie (również) w imieniu wszystkich sygnatariuszy projektu. Ustawa nie zawiera też wyraźnego przepisu, który czyniłby z komitetu „rzecznika” i reprezentanta całej grupy obywateli, którzy poparli projekt ustawy. Zadaniem komitetu są bowiem czynności związane z przygotowaniem projektu, jego rozpowszechnieniem, kampanią promocyjną, także organizacją zbierania podpisów (art. 5 ust. 1 u.w.i.u.o.). Mamy tu więc sformalizowany element pośredni, dwustopniową strukturę, co zasadniczo nie występuje w przypadku innych podmiotów posiadających inicjatywę ustawodawczą. Stwierdzić można, że cały problem związany jest właśnie z brakiem w ustawie wyraźnego przepisu, który czyniłby z komitetu inicjatywy ustawodawczej „reprezentanta” grupy obywateli nie tylko w momencie tworzenia projektu i zbierania podpisów, ale również w dalszym postępowaniu ustawodawczym.

Dodać tu jednak należy, że – poza tym, iż komitet ma swojego reprezentanta w pracach nad projektem ustawy – ulega on rozwiązaniu nie w ciągu trzech miesięcy od wniesienia projektu, ale od dnia zakończenia postępowania ustawodawczego (art. 18 ust. 1 pkt 1 u.w.i.u.o.). Wydaje się więc, że ustawodawca wyraźnie założył, iż komitet ma do odegrania pewną rolę również w okresie prac ustawodawczych w parlamencie. Są więc podstawy do przyjęcia, że obywatel składający podpis pod projektem ustawy co najmniej „godzi się” na dalsze, tj. wykraczające czasowo poza moment złożenia projektu działanie komitetu oraz uczestnictwo jego przedstawiciela w pracach ustawodawczych. Ponieważ w prawie cywilnym dopuszcza się możliwość tzw. pełnomocnictwa dorozumianego<sup>7</sup>, zastosować można przez analogię tę konstrukcję i przyjąć, że grupa obywateli udzielających poparcia dla określonego projektu ustawy upoważnia również komitet do reprezentowania tej grupy jako wnioskodawcy w postępowaniu ustawodawczym. Przyjęcie zaś z kolei, że rola ta powinna być ograniczona wyłącznie do opisanej wyżej warstwy „intelektualno-motywacyjnej” – z wyłączeniem uprawnień, o których mówi art. 119 ust. 2 Konstytucji – byłoby sprzeczne z tym przepisem ustawy zasadniczej.

<sup>7</sup> A. Wolter, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1986, s. 347.

W konsekwencji należałoby uznać, że w drodze wykładni funkcjonalnej trzeba odejść od ścisłej i czysto językowej wykładni art. 5 ust. 1 u.w.i.u.o. i przyznać komitetowi takiej inicjatywy również inne zadania i kompetencje niż wyraźnie wskazane w tym przepisie.

Drugi zasygnalizowany już wcześniej problem, związany z przyjętym w opinii stanowiskiem, określić można jako funkcjonalny. Rzecz polega na tym, że możliwość zgłaszania poprawek przez przedstawiciela komitetu inicjatywy ustawodawczej może prowadzić do przemiany i „wypaczenia” woli grupy obywateli, którzy poparli projekt. Pełnomocnik może bowiem proponować takie zmiany, które są niezgodne z „duchem projektu” i jego *ratio legis*. Istotnie zagrożenia takiego nie można nie dostrzegać, ale nie można go też przeceniać. Przez założenie, że w roli wnioskodawcy projektu występuje komitet inicjatywy ustawodawczej, nieco innego charakteru nabiera ustawowe określenie, iż przedstawiciel reprezentuje komitet. Chodzi o to, że mamy tu do czynienia nie z jakimś rodzajem przedstawicielstwa ustawowego w rozumieniu prawa cywilnego, ale ze złożoną konstrukcją, w której występuje również element reprezentowania osoby prawnej (jaką komitet zresztą jest – art. 5 ust. 4 u.w.i.u.o.) przez jeden z jej organów. Przy takim podejściu trudno założyć, że osoba reprezentująca osobę prawną nie jest związana stanowiskiem wyrażanym przez tę osobę. W wypadku więc, gdy złożona poprawka odbiega od pierwotnego brzmienia projektu, przygotowanego na podstawie decyzji komitetu inicjatywy ustawodawczej, i nie ma tylko redakcyjnego lub stylistycznego charakteru, wymagać należałoby potwierdzenia jej przez komitet, czy to w formie umocowania szczególnego dla tego konkretnego przypadku, czy też umocowania ogólnego do zgłaszania poprawek. Ponieważ wymogi znajdują swoją podstawę nie tylko w regulaminie Sejmu, ale w ustawie o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, zastosować do nich można zasadę, zgodnie z którą jednostronna czynność prawna dokonana z przekroczeniem zakresu umocowania jest nieważna (art. 104 k.c.).

Podkreślić też należy, że przyjęcie zgłoszonej przez przedstawiciela komitetu poprawki zależy zawsze od decyzji posłów, wyrażonej przez głosowanie w trakcie trzeciego czytania lub też głosowania na posiedzeniu komisji. Prawo zgłaszania poprawek do projektu ustawy nie oznacza przecież, że automatycznie „wykreśleniu” ulega pierwotna wersja projektu. Ostateczną decyzję o wyborze tej wersji lub tekstu poprawki podejmują zawsze posłowie.

Poza tym do poprawek zgłaszanych przez przedstawiciela komitetu inicjatywy ustawodawczej zastosowanie znajdują ogólne ograniczenia przedmiotowe w tym zakresie wynikające z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. W szczególności przytoczyć tu należy fragment wyroku z 24 marca 2009 r. (sygn. akt K 53/07), w którym Trybunał stwierdził: *że w trakcie procedury ustawodawczej w Sejmie, dotyczącej ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania, naruszony został art. 119 ust. 2 Konstytucji, gdyż zaskarżony art. 15 ustawy*

wprowadzony został poprawką sprzeczną z wymogami konstytucyjnymi dotyczącymi poprawki do ustawy, wskazywanymi wielokrotnie w orzeczeniach Trybunału. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego analizowana poprawka stanowiła nowość normatywną, wychodząc poza zakres projektu ustawy, podlegający procedurze legislacyjnej określonej przez przepisy Konstytucji i Regulamin Sejmu. Wyjście wspomnianej poprawki poza materialny zakres projektu ustawy o finansowym wsparciu rodzin spowodowało naruszenie tożsamości tego projektu ustawy. W konsekwencji naruszony został również art. 119 ust. 1 Konstytucji. W trzech czytaniach nie był bowiem rozpatrywany ten sam projekt ustawy, skoro poprawka wychodząca poza tożsamość materialną projektu rządowego nie była rozpatrywana w trzech czytaniach. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, procedura legislacyjna w Sejmie, dotycząca zaskarżonego art. 15 ustawy o finansowym wsparciu rodzin była też niezgodna z art. 118 ust. 1 Konstytucji. Bowiem poprawka, wychodząc, w sposób niezgodny z wymogami konstytucyjnymi, poza zakres projektowanej ustawy, nierozpatrywana w trzech czytaniach, stanowiła w rezultacie inicjatywę ustawodawczą, realizowaną w sposób niezgodny z Konstytucją<sup>8</sup>. Oczywiście jest, że sformułowane przez Trybunał ograniczenia dotyczą również rozpatrywania projektu, który złożony został przez grupę obywateli.

Jak już wspomniano, istotną zmianę stanu prawnego dotyczącą analizowanego tu problemu przyniosła nowelizacja regulaminu Sejmu dokonana uchwałą Sejmu z 19 grudnia 2008 r. w sprawie zmiany regulaminu Sejmu RP (M.P. z 2009 r. nr 2, poz. 9). Wprowadzono wówczas do regulaminu art. 36 ust. 1a, zgodnie z którym wnioskodawca, do czasu rozpoczęcia pierwszego czytania, może wnieść autopoprawkę do przedłożonego projektu, a tekst takiej autopoprawki jest wprowadzany do przedłożonego projektu bez konieczności jej głosowania. Dalszy „nowy” przepis art. 36 ust. 1b stanowi, że do autopoprawki stosuje się odpowiednio przepisy art. 34, czyli wymogi dotyczące wniesienia samego projektu i jego uzasadnienia. Najważniejszy z punktu widzenia odpowiedzi na zadane na wstępie pytanie art. 36 ust. 1c stwierdza, że autopoprawki nie można wnieść do projektu ustawy wniesionego na podstawie art. 118 ust. 2 Konstytucji. Wynika z tego, po pierwsze, że autorzy regulaminu wychodzili z założenia, iż generalnie dopuszczalne byłyby „poprawki wnioskodawcy” do projektu złożonego jako inicjatywa obywatelska, inaczej bowiem zakaz wnoszenia „tylko” autopoprawek nie miałby sensu. Po drugie, posłużyć się tu można tzw. wykładnią *a contrario* i stwierdzić, że skoro niedopuszczalne są autopoprawki wnioskodawcy do projektu obywatelskiego, to dopuszczalne są wszelkie inne poprawki. Inaczej mówiąc, że zakaz wynikający z art. 36 ust. 1c regulaminu Sejmu nie powinien być interpretowany rozszerzająco. Ogólnie stwierdzić więc można, że zmiana regulaminu z 2008 r. wzmacnia stanowisko wyrażone na początku niniejszej opinii.

<sup>8</sup> OTK-A ZU 2009, nr 3, poz. 27.



## Podsumowanie

Podsumowując, należy stwierdzić, że przedstawicielowi komitetu inicjatywy ustawodawczej obywateli (osobie uprawnionej do jego zastępowania) przysługuje prawo wnoszenia poprawek do projektu ustawy przygotowanego i złożonego przez komitet. Taka interpretacja art. 14 ust. 2 u.w.i.u.o. w związku z art. 36 ust. 4 regulaminu Sejmu w najpełniejszym stopniu realizuje uprawnienie wnioskodawcy do wnoszenia poprawek do projektu ustawy wynikające z art. 119 ust. 2 Konstytucji. Potwierdza ją również zmiana art. 36 regulaminu Sejmu z 19 grudnia 2008 r. wykluczająca „tylko” tzw. autopoprawki do projektu obywatelskiego składane do momentu rozpoczęcia pierwszego czytania. Zastrzeżenia związane z logiczno-językową wykładnią art. 5 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1 u.w.i.u.o. dają się usunąć przez przyznanie (w związku z treścią art. 14 ust. 1 i art. 18 ust. 1 u.w.i.u.o.) pierwszeństwa wykładni funkcjonalnej tych przepisów i przyjęcie, że obywatele, popierając swoim podpisem projekt ustawy, udzielają komitetowi inicjatywy ustawodawczej obywateli dorozumianego pełnomocnictwa do występowania w roli „zastępczego” wnioskodawcy w postępowaniu ustawodawczym.

Prawo powyższe ograniczone jest jednak ustawowym nakazem reprezentowania komitetu, a więc poprawki wykraczające poza zakres umocowania, które może mieć postać „pełnomocnictwa ogólnego” albo też konkretnych wskazań, wytycznych lub zakazów, uważać należy za nieważne. Poza tym poprawek takich dotyczą ogólne ograniczenia wynikające z zakazu wykraczania poza zakres przedmiotowy projektu, który podlegał już pierwszemu czytaniu (art. 119 ust. 1 Konstytucji).