

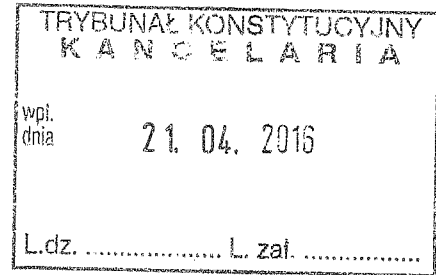


SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 20 kwietnia 2016 r.

Sygn. akt SK 30/15

BAS-WPTK-1786/15



Trybunał Konstytucyjny

I. Na podstawie art. 56 pkt 4 w związku z art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 293), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej T L z 22 sierpnia 2014 r. (sygn. akt SK 30/15), wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

II. W razie nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania w całości wnoszę o stwierdzenie, że art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 706 ze zm.) w części obejmującej wyrażenie „każdy zainteresowany” **jest zgodny** z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W pozostałym zakresie podtrzymuję wniosek o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Reżim prawny postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym

W dniu 30 sierpnia 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK z 2015 r.), której art. 138 uchylił ustawę z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.).

Jednakże w myśl art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r., w sprawach wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie tej ustawy, w postępowaniu przed Trybunałem stosuje się przepisy dotychczasowe, jeżeli zachodzą przesłanki umorzenia postępowania. Niniejsza sprawa została zainicjowana skargą konstytucyjną z 22 sierpnia 2014 r. (dalej: skarga).

Sejm został powiadomiony o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w tej sprawie pismem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 4 sierpnia 2015 r. Na dzień wejścia w życie ustawy o TK z 2015 r. sprawa była zatem wszczęta, ale niezakończona. Ponieważ w sprawie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania (zob. *petitum* oraz pkt IV.3-4 niniejszego stanowiska), Sejm uznaje, że w postępowaniu tym powinny być stosowane przepisy dotychczasowe, tj. przepisy ustawy o TK z 1997 r.

II. Stan faktyczny skargi. Przedmiot kontroli

1. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym. Rada Miasta K kwietnia 2014 r. podjęła uchwałę w sprawie zarządzenia referendum lokalnego w istotnych sprawach dotyczących mieszkańców K (uchwała Nr , Dz. Urz. Woj. poz. ze zm.). Jedno z czterech pytań stanowiących przedmiot referendum dotyczyło zorganizowania w K r.

Termin referendum został wyznaczony na maja 2014 r., łącznie z odbywającymi się w tym samym dniu wyborami Referendum odbyło się w wyznaczonym terminie. W zakresie obejmującym powyższe pytanie w referendum uzyskano wynik: głosów na „tak” – %, głosów

na „nie” – % , przy frekwencji wynoszącej % uprawnionych do udziału w referendum.

Wnoszący skargę konstytucyjną T L (dalej także: skarżący) wystąpił w trakcie kampanii referendalnej do Sądu Okręgowego w K o orzeczenie zakazu rozpowszechniania przez organizatora referendum – Miasto K – hasła referendalnego o treści „ ”. W ocenie T L hasło to było nieprawdziwe w rozumieniu art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 706 ze zm., dalej: ustawa o referendum lokalnym lub u.r.l.) ze względu na to, że: „

” (skarga, s. 3). Poza zakazem rozpowszechniania powyższego hasła T L domagał się także nakazania Gminie K zamieszczenia stosownych sprostowań. Wniosek został oddalony przez Sąd Okręgowy w K postanowieniem z maja 2014 r. (sygn. akt). W ocenie sądu wnioskodawca nie posiadał legitymacji czynnej. Ponadto sąd – po przeprowadzeniu postępowania dowodowego – stwierdził, że hasła kwestionowane przez wnioskodawcę nie mogą być uznane za nieprawdziwe. T L wniósł zażalenie na powyższe postanowienie. Sąd Apelacyjny w K , postanowieniem z maja 2014 r. (sygn. akt), oddalił zażalenie. Podtrzymał ustalenia sądu I instancji, zgodnie z którymi brak jest podstaw do uznania hasła referendalnego kwestionowanego przez wnioskodawcę za nieprawdziwe. W przedmiotowym postanowieniu Sąd Apelacyjny w K nie odniósł się natomiast do kwestii legitymacji czynnej wnioskodawcy.

W tym stanie T L , po wyczerpaniu dostępnej drogi prawnej, wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego ze skargą konstytucyjną, w której zwrócił się o kontrolę zgodności art. 35 ust. 1 u.r.l. w związku z art. 510 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 101 ze zm.; dalej: k.p.c.) w związku z art. 35 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o referendum lokalnym z art. 45 ust. 1, art. 2, art. 62 ust. 1 i art. 170 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji.

2. Przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu stanowią art. 35 ust. 1 i ust. 2 u.r.l. oraz art. 510 § 1 k.p.c., które skarżący ujął w relacji związkowej (art. 35 ust. 1

u.r.l. w związku z art. 510 § 1 k.p.c. w związku z art. 35 ust. 2 zdanie pierwsze u.r.l.).
Zaskarżone przepisy mają następujące brzmienie:

1) art. 35 ustawy o referendum lokalnym:

– ust. 1: „Jeżeli plakaty, hasła, ulotki, wypowiedzi albo inne formy propagandy i agitacji zawierają nieprawdziwe dane i informacje, każdy zainteresowany ma prawo złożyć do sądu okręgowego wniosek o:

- 1) orzeczenie konfiskaty takich materiałów;
- 2) wydanie zakazu publikowania takich materiałów;
- 3) nakazanie sprostowania informacji;
- 4) nakazanie przeproszenia pomówionego;
- 5) nakazanie uczestnikowi postępowania wpłacenia kwoty do 10 000 złotych na rzecz instytucji charytatywnej;
- 6) zasądzenie od uczestnika postępowania na rzecz wnioskodawcy kwoty do 10 000 złotych tytułem odszkodowania”;

– ust. 2: „Sąd okręgowy rozpoznaje wniosek, o którym mowa w ust. 1, w ciągu 24 godzin w postępowaniu nieprocesowym. Sąd może rozpoznać sprawę w przypadku usprawiedliwionej nieobecności wnioskodawcy lub uczestnika postępowania, pod warunkiem że o terminie rozprawy zostali oni prawidłowo powiadomieni. Postanowienie kończące postępowanie w sprawie sąd niezwłocznie doręcza osobie zainteresowanej, o której mowa w ust. 1, i zobowiązanemu do wykonania postanowienia”;

2) art. 510 § 1 k.p.c.:

„Zainteresowanym w sprawie jest każdy, czyich praw dotyczy wynik postępowania, może on wziąć udział w każdym stanie sprawy aż do zakończenia postępowania w drugiej instancji. Jeżeli weźmie udział, staje się uczestnikiem. Na odmowę dopuszczenia do wzięcia udziału w sprawie przysługuje zażalenie”.

Artykuł 35 ustawy o referendum lokalnym reguluje tzw. postępowanie w trybie referendalnym. Jest to postępowanie, którego celem jest wydanie przez sąd zakazu rozpowszechniania w trakcie kampanii referendalnej hasła, materiałów, wypowiedzi i wszelkich innych form agitacji i propagandy referendalnej, które zawierałyby nieprawdziwe dane lub informacje. W razie stwierdzenia, że kwestionowane hasła bądź inne materiały są nieprawdziwe, sąd – stosownie do żądania wnioskodawcy

i okoliczności sprawy – orzeka konfiskatę materiałów zawierających nieprawdziwe dane i informacje, wydaje zakaz publikowania takich materiałów, nakazuje sprostowanie informacji, przeproszenie pomówionego, dokonanie przez podmiot rozpowszechniający nieprawdziwe dane i informacje wpłaty na rzecz instytucji charytatywnej bądź zasądza od tego podmiotu na rzecz wnioskodawcy odszkodowanie.

Wnioskodawcą jest osoba „zainteresowana”, przy czym ustawodawca nie zdefiniował bliżej tego pojęcia, uczestnikiem – podmiot, który w toku kampanii referendalnej głosi hasła kwestionowane przez skarżącego („zainteresowanego”). Postępowanie toczy się w trybie postępowania nieprocesowego. Szczególną cechą postępowania jest przyśpieszony tryb orzekania – sąd I instancji (właściwy miejscowo sąd okręgowy) zobowiązany jest rozpoznać wniosek w ciągu 24 godzin od chwili jego wniesienia (art. 35 ust. 2 u.r.l.). W razie wniesienia zażalenia na powyższe rozstrzygnięcie podlega ono rozpatrzeniu przez sąd II instancji (właściwy miejscowo sąd apelacyjny) także w ciągu 24 godzin (art. 35 ust. 3 u.r.l.).

Ze względu na przedmiot postępowania w trybie referendalnym może ono toczyć się jedynie w okresie kampanii referendalnej; zgodnie z art. 29 ust. 1 u.r.l. kampania referendalna rozpoczyna się z dniem podjęcia uchwały o przeprowadzeniu referendum i ulega zakończeniu na 24 godziny przed dniem głosowania.

Wprowadzona na gruncie ustawy o referendum lokalnym procedura sądowego zakazu rozpowszechniania materiałów zawierających nieprawdziwe dane lub informacje wzorowana jest na analogicznych rozwiązaniach obowiązujących w prawie wyborczym (art. 111 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy; Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.; dalej: Kodeks wyborczy) oraz w procedurze referendum ogólnokrajowego (art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym; t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 318 ze zm.; dalej: ustawa o referendum ogólnokrajowym albo u.r.o.). Celem wymienionych regulacji jest ochrona rzetelności procesu wyborczego. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, ustanowienie przez prawodawcę regulacji zapewniających uczciwą kampanię wyborczą, umożliwiającą obywatelom dostęp do zgodnych z prawdą informacji o sprawach publicznych stanowi obowiązek konstytucyjny, którego źródłem jest art. 2 Konstytucji (por. wyrok TK z 21 lipca 2009 r., sygn. akt K 7/09).

Jako przedmiot kontroli skarżący powołał – w charakterze przepisów związkowych – art. 35 ust. 2 zdanie pierwsze u.r.l. i art. 510 § 1 k.p.c. Przepisy te

mają stanowić uzupełnienie normy zawartej w art. 35 ust. 1 u.r.l., dookreślając podmioty, którym przysługuje legitymacja czynna do wszczęcia postępowania przez sąd w trybie referendalnym („każdy zainteresowany”). Zdaniem skarżącego, rekonstrukcja pojęcia „zainteresowany” powinna następować w oparciu o art. 35 ust. 2 zdanie pierwsze u.r.l. i art. 510 § 1 k.p.c. W tym względzie art. 35 ust. 2 zdanie pierwsze u.r.l. przewiduje, że postępowanie inicjowane na podstawie art. 35 ust. 1 u.r.l. toczy się w trybie postępowania nieprocesowego, regulowanego w k.p.c. Z kolei art. 510 § 1 k.p.c. określa podmioty, które w postępowaniu nieprocesowym mają status podmiotów zainteresowanych.

III. Zarzuty skarżącego

1. W ocenie skarżącego, celem art. 35 u.r.l. jest ochrona rzetelności informacji podawanych do publicznej wiadomości w toku kampanii referendalnej. Aby cel ten mógł zostać zrealizowany, konieczne jest poddanie treści komunikatów rozpowszechnianych w kampanii wyborczej kontroli sądowej co do ich prawdziwości, tak aby zapewnić uczestnikom referendum możliwość podjęcia decyzji w oparciu o rzetelne informacje.

Naruszenie prawa do sądu skarżący powiązał z pozbawieniem go możliwości skutecznego zainicjowania postępowania określonego w art. 35 u.r.l. Jako osoba uprawniona do udziału w referendum lokalnym zalicza się on do grona adresatów kampanii referendalnej. Z tego względu powinno mu przysługiwać uprawnienie do wszczęcia sądowej kontroli prawidłowości przebiegu procedury referendalnej. Powyższe prawo skarżący wywodzi z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Prawo dostępu do sądu w tym przypadku zabezpiecza konstytucyjne prawo do udziału w rzetelnie przeprowadzonym referendum.

Skarżący wskazał, że ustrojodawca ujął prawo do sądu w bardzo szeroki sposób, jego funkcją jest zapewnienie każdemu obywatelowi ochrony przysługujących mu praw, niezależnie od interesu prawnego czy też innych czynników. Stwierdził, że wszelkie wolności i prawa przysługujące jednostce miałyby charakter fasadowy, gdyby pozbawione zostały proceduralnych gwarancji ich realizacji oraz środków ochrony. W tym znaczeniu prawo do sądu umożliwia realizację innych praw i wolności, w tym mających rangę konstytucyjną, których ochrona odbywa się właśnie na polu sądowym. Skarżący wskazał, że na gruncie

niniejszego postępowania prawo do sądu chronić ma prawo do wolnych wyborów (art. 2 Konstytucji) oraz prawo do udziału w referendum (art. 62 ust. 1 i art. 170 Konstytucji). Decyzją ustawodawcy gwarancja realizacji tych praw ma zostać zapewniona m.in. poprzez instytucję postępowania w trybie referendalnym. Na tym tle skarżący stwierdził, że pozbawienie uczestnika referendum prawa do żądania sprostowania nieprawdziwych informacji nie służy zapewnieniu rzetelności kampanii referendalnej.

2. Kolejny zarzut związany jest z naruszeniem przysługującego skarżącemu prawa do udziału w rzetelnie przeprowadzonym referendum, które to uprawnienie skarżący wywodzi z art. 2 w związku z art. 62 ust. 1 i art. 170 Konstytucji. Niekonstytucyjność w tym względzie przejawia się w braku zapewnienia przez ustawodawcę stosownych gwarancji proceduralnych prowadzenia kampanii referendalnej w sposób rzetelny. Kampania referendalna jest rzetelna, jeżeli przekazywane w jej ramach informacje, w tym hasła i wypowiedzi, są zgodne z prawem. Zarazem zabezpieczenie rzetelnego przebiegu kampanii wymaga przyznania podmiotom zainteresowanym w określonym rozstrzygnięciu pytań referendalnych uprawnienia do poddania sądowej kontroli haseł i materiałów referendalnych, które te podmioty uważają za nieprawdziwe. Jeżeli ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie szczególnego trybu postępowania sądowego w sprawie haseł i materiałów rozpowszechnianych w toku kampanii referendalnej, to zobowiązany jest respektować konstytucyjne standardy dotyczące zapewnienia drogi sądowej. Muszą one znajdować zastosowanie do wszelkich postępowań sądowych wprowadzonych przez prawodawcę, a nie tylko tych, które są wymagane przez przepisy Konstytucji. W odniesieniu do postępowania w trybie referendalnym standardy te są spełnione, jeżeli uprawnienie do wszczęcia tego postępowania zostanie przyznane wszystkim osobom biorącym udział w głosowaniu w referendum lokalnym.

Skarżący wskazał, że elementem zasady demokratycznego państwa prawnego jest prawo do wolnych wyborów. W tym kontekście w skardze powołane zostało stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, wedle którego z art. 2 Konstytucji wynika obowiązek ustanowienia regulacji zapewniających uczciwą kampanię wyborczą (referendalną), w której obywatele mają dostęp do zgodnych z prawdą informacji o sprawach publicznych. Celem tych regulacji jest ochrona rzetelności

procesu wyborczego (referendalnego). Informacje przedstawiane w kampanii odgrywają zasadniczą rolę dla podjęcia przez uczestników referendum decyzji co do odpowiedzi na pytania stanowiące przedmiot referendum. Tylko w przypadku wprowadzenia przez ustawodawcę regulacji zapewniających rzetelność kampanii referendalnej można mówić o realizacji zasady wolnych wyborów. Jeżeli możliwość inicjowania postępowania w trybie referendalnym podlega istotnym ograniczeniom, wówczas sądowa kontrola rzetelności przebiegu kampanii referendalnej staje się iluzoryczna.

3. Kwestionowane przepisy mają naruszać także zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Wyraża się to w zróżnicowaniu sytuacji prawnej uczestnika referendum (skarżący) oraz organizatora referendum (Miasto K) wynikającym z regulacji zawartej w art. 35 ust. 2 zdanie pierwsze u.r.l., który – poprzez odwołanie do przepisów k.p.c. o postępowaniu nieprocesowym – nakazuje ustalać krąg podmiotów uprawnionych do wszczęcia postępowania w trybie referendalnym w oparciu o definicję „zainteresowanego” zawartą w art. 510 § 1 k.p.c. Konsekwencją regulacji zawartej w art. 35 ust. 1-2 u.r.l. jest według skarżącego to, że tylko organizator referendum jest uprawniony do wszczęcia postępowania w trybie referendalnym. Jedyne bowiem organ samorządu terytorialnego, jako inicjator referendum, jest w stanie wykazać, iż przysługuje mu interes w wydaniu zakazu rozpowszechniania nieprawdziwych haseł w kampanii referendalnej. Istnienie takiego interesu nie może natomiast zostać wykazane przez wyborców, w związku z czym zostali oni pozbawieni możliwości inicjowania postępowania w trybie referendalnym. Skarżący wskazał nadto, że gmina jako inicjator referendum częstokroć jest zainteresowana określonym rozstrzygnięciem w referendum, w świetle czego wprowadzone zróżnicowanie staje się szczególnie wyraźne.

4. W ocenie skarżącego, kwestionowane przepisy nie spełniają również standardów wynikających z zasady dostatecznej określoności prawa, wywodzonej z art. 2 Konstytucji. Jak wskazał, ze względu na niejasność i niedookreśloność pojęcia „zainteresowany” nie można precyzyjnie określić kręgu uprawnionych do złożenia wniosku na podstawie art. 35 ust. 1 u.r.l. W tym stanie, zdaniem skarżącego, należy odwołać się do pojęcia zainteresowanego na gruncie art. 510 § 1 k.p.c., zgodnie z którym do uzyskania przymiotu zainteresowanego konieczne jest

posiadanie praw, których dotyczy dane postępowanie. Dokonane na podstawie powyższych przepisów zawężenie kręgu podmiotów uprawnionych do wszczęcia postępowania prowadzi do zniweczenia celu uprawnienia ustanowionego w art. 35 ust. 1 u.r.l., jakim jest zapewnienie możliwości weryfikacji haseł i materiałów rozpowszechnianych w trakcie kampanii. Według skarżącego przepis ten powinien zapewniać możliwość wszczęcia postępowania przez każdą osobę biorącą udział w referendum. W oparciu o brzmienie tego przepisu nie da się ustalić katalogu osób posiadających przymiot „zainteresowanego”, co samo w sobie przesądza o jego niekonstytucyjności.

IV. Analiza formalnoprawna

1. Artykuł 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 46-48 ustawy o TK z 1997 r. wyznaczają przesłanki dopuszczalności skargi konstytucyjnej. W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (por. np. wydane w pełnym składzie postanowienie TK z 13 czerwca 2011 r., sygn. akt SK 26/09) merytoryczne rozpoznanie skargi jest dopuszczalne tylko pod warunkiem spełnienia łącznie następujących warunków. Po pierwsze, zaskarżony przepis powinien być podstawą prawną ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, wydanego w indywidualnej sprawie skarżącego. Po drugie, orzeczenie to powinno pociągać za sobą naruszenie wskazanych w skardze konstytucyjnych wolności lub praw przysługujących skarżącemu. Po trzecie, źródłem naruszenia powinna być normatywna treść kwestionowanych przepisów, zaś sposób naruszenia powinien być wskazany przez samego skarżącego w uzasadnieniu skargi.

2. Dopuszczalność rozpoznania niniejszej skargi podlegała kontroli wstępnej. Trybunał początkowo odmówił nadania skardze dalszego biegu (postanowienie TK z 28 października 2014 r., sygn. akt Ts 231/14). Od powyższego postanowienia skarżący wniósł zażalenie, które zostało uwzględnione, i tym samym Trybunał ostatecznie nadał bieg skardze (postanowienie TK z 22 lipca 2015 r., sygn. akt Ts 231/14). Powyższe oznacza, że na etapie wstępnej kontroli Trybunał uznał, że spełnione zostały wymogi formalne i materialne, warunkujące poddanie skargi rozstrzygnięciu merytorycznemu. Ocena ta nie przesądza jednak ostatecznie o dopuszczalności rozpoznania skargi przez sąd konstytucyjny.

Zgodnie z utrwalonym poglądem, na każdym etapie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym może być przeprowadzona kontrola, czy nie występują przeszkody do merytorycznego rozpoznania sprawy (zob. np. wyrok TK z 24 lutego 2009 r., sygn. akt SK 34/07 oraz powołane tam orzecznictwo). Skład rozpoznający sprawę merytorycznie nie jest związany stanowiskiem zajęтым w postanowieniu lub zarządzeniu wydanym w ramach wstępnego rozpoznania (zob. np. postanowienie TK z 23 września 2015 r., sygn. akt SK 51/13 i wskazane tam orzecznictwo). Przeprowadzona kontrola wstępna i dokonane w jej następstwie usunięcie braków formalnych nie przesądza definitywnie o dopuszczalności merytorycznego rozstrzygnięcia zarzutów przedstawionych w skardze. Badanie przez Trybunał, czy skarga spełnia konstytucyjne i ustawowe wymogi, następuje także po zakończeniu etapu wstępnego rozpoznania i skierowaniu skargi do merytorycznego rozpoznania. W szeregu orzeczeń sąd konstytucyjny wskazywał wręcz na obligatoryjny charakter kontroli dopuszczalności skargi na każdym etapie postępowania (por. np. postanowienia TK z 29 stycznia 2014 r., sygn. akt SK 9/12 i 18 lutego 2014 r., sygn. akt SK 45/12). Skierowanie skargi do rozpoznania na etapie kontroli wstępnej nie wyłącza zatem możliwości uznania przez skład rozstrzygający na etapie rozpoznania merytorycznego, że skarga jest niedopuszczalna, a postępowanie podlega umorzeniu.

3. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, przedmiotem skargi konstytucyjnej może być jedynie przepis, który stanowił podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia sądu lub organu administracji publicznej w sprawie jednostki. W skardze nie można zatem skutecznie kwestionować zgodności z Konstytucją przepisów aktu normatywnego bez wcześniejszego ich zastosowania w konkretnej sprawie skarżącego. Jest to jedna z przesłanek dopuszczalności rozpoznania skargi konstytucyjnej przez Trybunał Konstytucyjny. Powyższa przesłanka stanowi zarazem przejaw nadania skardze charakteru instrumentu inicjującego kontrolę konkretną. Skarżący nie może zakwestionować konstytucyjności ustawy lub innego aktu normatywnego w oderwaniu od aktów stosowania prawa w jego indywidualnej sprawie. Jeżeli wniesienie skargi nie zostałoby uzależnione od spełnienia powyższego wymogu, wówczas przestałaby ona służyć ochronie konstytucyjnych wolności i praw konkretnego podmiotu, przeobrażając się w swoistą formę *actio popularis*, a więc środek inicjujący abstrakcyjną kontrolę norm.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że na gruncie art. 79 ust. 1 Konstytucji przedmiotem skargi konstytucyjnej może być tylko unormowanie wykazujące złożoną (dwojaką) kwalifikację. Po pierwsze, powinno być ono podstawą prawną ostatecznego orzeczenia, z wydaniem którego skarżący wiąże zarzut naruszenia przysługujących mu konstytucyjnych praw lub wolności. Po drugie, to w treści unormowania kwestionowanego w skardze konstytucyjnej powinna tkwić bezpośrednia przyczyna niedozwolonej ingerencji organów stosujących prawo w sferę konstytucyjnie chronionych praw podmiotowych skarżącego (por. np. wyrok TK z 28 października 2015 r., sygn. akt SK 59/13 oraz postanowienie TK z 18 lipca 2007 r., sygn. akt Ts 153/06). Na tym tle wskazuje się, że to treść normatywna kwestionowanego przepisu musi stanowić źródło naruszenia konstytucyjnych wolności i praw skarżącego, determinując wydane na jego podstawie rozstrzygnięcie (por. np. postanowienie TK z 27 listopada 2007 r., sygn. akt Ts 78/07).

Trybunał przyjmuje szerokie rozumienie pojęcia „podstawy prawnej ostatecznego orzeczenia”. W wydanym w pełnym składzie wyroku z 24 października 2007 r. (sygn. akt SK 7/06) uznał, że: „podstawa rozstrzygnięcia obejmuje całokształt przepisów prawa (norm) stosowanych przez organ władzy publicznej w celu wydania aktu stosowania prawa”. W efekcie różny może być też charakter związku między zaskarżonym przepisem a ostatecznym orzeczeniem w sprawie skarżącego. W orzecznictwie Trybunału sprecyzowano sytuacje, w których powyższa przesłanka jest uznawana za spełnioną. Najpełniej jest ona realizowana wówczas, gdy zarzut niekonstytucyjności dotyczy jednostki redakcyjnej określonego aktu normatywnego powołanej wprost w sentencji ostatecznego orzeczenia. W orzecznictwie Trybunału nie budzi ponadto zastrzeżeń, że przepisem stanowiącym podstawę orzeczenia są również przepisy wprowadzone niepowołane w sentencji, ale powołane w treści uzasadnienia takiego orzeczenia bądź też z niego wynikające. W tym kontekście Trybunał stwierdził, iż: „Kwestią techniczną jest to, w jaki sposób proces analizy obowiązujących przepisów, który ostatecznie doprowadził organ procesowy do konkluzji zawartej w wydanym orzeczeniu, zostanie w nim uzewnętrzniony w postaci podstawy prawnej rozstrzygnięcia. Sam fakt niepowołania konkretnego przepisu w sentencji wydanego rozstrzygnięcia nie przesądza jednak o tym, czy stanowił on podstawę wydanego orzeczenia w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. [...] Zwyczajowo zresztą w sentencjach orzeczeń wydawanych w sprawach cywilnych

w ogóle nie powołuje się podstawy prawnej rozstrzygnięcia” (wyrok TK z 9 października 2001 r., sygn. akt SK 8/00).

Przechodząc na grunt niniejszego postępowania, należy zwrócić uwagę, że stanowiący przedmiot kontroli art. 35 ust. 1 u.r.l. zawiera treści o złożonym charakterze. Przepis ten dotyczy postępowania w trybie referendalnym, normując krąg podmiotów uprawnionych do wszczęcia postępowania przed sądem („każdy zainteresowany”), stan faktyczny stanowiący podstawę skargi (rozpowszechnianie w kampanii referendalnej „nieprawdziwych danych i informacji”) czy też środki orzekane przez sąd w związku ze stwierdzeniem rozpowszechniania w trakcie kampanii nieprawdziwych danych i informacji („orzeczenie konfiskaty takich materiałów” itd.). Powyższy przepis określa zatem z jednej strony elementy materialnoprawne, z drugiej zaś pewne regulacje o charakterze proceduralnym. W pierwszej grupie mieszczą się postanowienia określające charakter haseł i materiałów, których rozpowszechnianie w trakcie kampanii referendalnej może powodować interwencję ze strony sądu. Kwestionowany przepis wyznacza zarazem krąg podmiotów wyposażonych w legitymację czynną, pozwalającą na inicjowanie postępowania sądowego, co stanowi normę proceduralną. Zastosowanie art. 35 ust. 1 u.r.l. w postępowaniu przed sądem ma w konsekwencji charakter dwuetapowy. W pierwszej kolejności sąd zobowiązany jest dokonać oceny, czy występujący do sądu w trybie art. 35 ust. 1 u.r.l. podmiot może być uznany za podmiot „zainteresowany” wydaniem przez sąd rozstrzygnięcia. Dopiero stwierdzenie spełnienia wymogu proceduralnego (podmiotowi domagającemu się rozstrzygnięcia sądowego faktycznie przysługuje legitymacja czynna) pozwala przejść do drugiego etapu kontroli, jakim jest ocena, czy kwestionowane przez podmiot inicjujący postępowanie hasła lub materiały referendalne są zgodne z prawdą. Wyróżnione etapy mają odrębny charakter. W tym względzie podkreślenia wymaga, że sprawa zainicjowana przez podmiot, któremu sąd odmówił legitymacji czynnej, nie powinna podlegać ocenie *in merito*. Sąd nie przechodzi zatem do rozstrzygania o tym, czy kwestionowane hasła i materiały referendalne są zgodne z prawdą. Zarazem pozytywna ocena legitymacji czynnej nie przekłada się na treść rozstrzygnięcia sądu w kwestii prawdziwości haseł i innych materiałów referendalnych, ale stanowi jej konieczny warunek.

Argumenty sformułowane w skardze świadczą o tym, że skarżący kwestionuje treść art. 35 u.r.l. wyłącznie w tym aspekcie, w jakim przepis ten wyznacza krąg

podmiotów uprawnionych do wszczęcia postępowania sądowego w sprawie wydania zakazu rozpowszechniania nieprawdziwych haseł lub materiałów referendalnych. Zarzuty skarżącego nie dotyczą natomiast zagadnień o charakterze materialnoprawnym regulowanych w art. 35 ust. 1 u.r.l., jak w szczególności określenie treści haseł i materiałów referendalnych, których rozpowszechnianie może skutkować nałożeniem obowiązków wymienionych w art. 35 ust. 1 pkt 1-6 u.r.l. W tym miejscu wskazać należy, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jednoznacznie wyróżnia się sytuację, w której podstawy rozstrzygnięcia w sprawie jednostki – a w konsekwencji i przedmiot zarzutu w postępowaniu przed sądem konstytucyjnym – nie stanowi cały przepis, ale jedynie jego fragment i wynikająca stąd norma prawna (por. np. wyrok TK z 18 października 2011 r., sygn. akt SK 39/09 oraz postanowienie TK z 17 września 2012 r., sygn. akt SK 12/10). Uwzględniając powyższe, należy poddać ocenie kwestię, czy art. 35 ust. 1 u.r.l. w zakresie, w jakim określa krąg podmiotów uprawnionych do wszczęcia postępowania sądowego w trybie referendalnym (a tylko w tym aspekcie przepis ten został zakwestionowany przez skarżącego), rzeczywiście stanowił podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie T L

W sentencji postanowienia Sądu Apelacyjnego w K z maja 2014 r. (sygn. akt), będącego ostatecznym orzeczeniem w sprawie skarżącego w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, nie została powołana żadna podstawa prawna. W uzasadnieniu tego judykatu jako podstawę przywołano natomiast art. 35 u.r.l. Z argumentów przytoczonych przez sąd wynika jednoznacznie, że art. 35 u.r.l. stanowił podstawę jego rozstrzygnięcia wyłącznie w tym zakresie, w jakim przepis ten precyzuje hasła i materiały referendalne, których rozpowszechnianie w toku kampanii referendalnej może zostać zakazane przez sąd. Przesadzają o tym następujące fragmenty uzasadnienia: „Istotną dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy jest regulacja z art. 35 ustawy o referendum lokalnym. Nie budzi wątpliwości, że celem art. 35 ustawy o referendum lokalnym jest zapewnienie rzetelności samej kampanii, jak i uniknięcie sytuacji, w której publikowanie materiałów, które zawierają nieprawdziwe dane i informacje, mogłoby wpłynąć na ostateczne rozstrzygnięcie podjęte w referendalnym głosowaniu” oraz: „Warunkiem zatem zasadności wniosku złożonego w tym trybie jest wykazanie, że materiały opisane jako plakaty, hasła, ulotki albo inne formy propagandy i agitacji zawierają nieprawdziwe informacje” (postanowienie Sądu Apelacyjnego w K z maja

2014 r., brak numeracji stron; por. również szerszy fragment uzasadnienia tego postanowienia cytowany w pkt V.2.2. stanowiska). Sąd Apelacyjny w K stwierdził nadto, że hasło kwestionowane przez skarżącego ma charakter typowego sloganu reklamowego i nie poddaje się ocenie w kategoriach prawdziwości zawartych w nim stwierdzeń, co najwyżej możliwe jest sformułowanie oceny co do ich trafności. W konsekwencji sąd – oceniając zasadność żądania T L – uznał, że kwestionowane hasło nie może zostać uznane za nieprawdziwe w rozumieniu art. 35 ust. 1 u.r.l., co stanowiło podstawę do oddalenia wniesionego przez niego zażalenia.

Uzasadnienie postanowienia Sądu Apelacyjnego w K z maja 2014 r. także nie pozwala uznać, że jego podstawę prawną stanowił art. 35 ust. 1 u.r.l. w zakresie, w jakim przepis ten określa krąg podmiotów posiadających legitymację czynną do uruchomienia postępowania w trybie referendalnym. Sąd Apelacyjny w K ograniczył się do stwierdzenia, że: „Bez względu bowiem na trafność oceny Sądu I instancji co do legitymacji czynnej wnioskodawcy, opisany wniosek złożony we wskazanym szczególnym trybie ustawowym nie zasługiwał na uwzględnienie”. Powyższa wypowiedź świadczy o tym, że w postępowaniu odwoławczym nie poddano ocenie kwestii legitymacji czynnej wnioskodawcy. Zarazem rozstrzygnięcie przez Sąd Apelacyjny w K w wydanym postanowieniu *in merito* zarzutów podniesionych przez T L *implicite* wskazuje, że sąd uznał występowanie po stronie skarżącego legitymacji czynnej. W razie stwierdzenia jej braku sąd nie mógł bowiem poddać merytorycznej ocenie zarzutów podmiotu inicjującego postępowanie.

Na tle postępowania toczącego się przed Sądem Apelacyjnym w K należy zatem uznać, że art. 35 ust. 1 u.r.l. stanowił wprawdzie podstawę wydanego postanowienia, ale w zupełnie innym kontekście, niż twierdzi skarżący. Sąd Apelacyjny w K w żaden sposób nie odniósł się do kwestii legitymacji czynnej T L w zakresie inicjowania postępowania w trybie referendalnym. Natomiast szczegółowej ocenie poddana została zasadność podniesionych przez niego zarzutów, przy czym, w ocenie sądu, kwestionowane hasło referendalne nie jest hasłem zawierającym nieprawdziwe dane lub informacje w rozumieniu art. 35 ust. 1 u.r.l. Powołane okoliczności dowodzą, że stanowiący przedmiot skargi konstytucyjnej art. 35 ust. 1 u.r.l. nie stanowił podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego w zakresie objętym zarzutem sformułowanym w skardze.

Dopuszczenie kontroli art. 35 ust. 1 u.r.l. w tym aspekcie oznaczałoby przypisanie skardze charakteru instrumentu pozwalającego na inicjowanie przed Trybunałem Konstytucyjnej abstrakcyjnej kontroli norm. W tym stanie, zdaniem Sejmu, zachodzi ujemna przesłanka dopuszczalności skargi konstytucyjnej. W konsekwencji postępowanie powinno podlegać **umorzeniu** – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r. – ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

4. Zgodnie z cytowanym już art. 79 ust. 1 Konstytucji warunkiem dopuszczalności skargi konstytucyjnej jest również to, że w następstwie wydania rozstrzygnięcia dochodzi do ingerencji w sferze konstytucyjnych wolności i praw podmiotu występującego ze skargą, przy czym stan ten trwa również w chwili złożenia skargi do Trybunału. Źródłem powyższego wymogu jest w pierwszym rzędzie systematyka ustawy zasadniczej, która zaliczyła skargę do środków ochrony wolności i praw. Oznacza to, że występowanie ingerencji w sferze praw i wolności powinno mieć miejsce także w momencie udzielania ochrony w następstwie wniesionej skargi. W konsekwencji, zarzut podnoszony przez skarżącego powinien mieć charakter aktualny. Co więcej, stan naruszenia musi istnieć nie tylko w momencie występowania ze skargą do Trybunału, ale także w chwili rozstrzygnięcia przez sąd konstytucyjny w przedmiocie skargi. Jeżeli sytuacja taka nie ma miejsca, wówczas Trybunał nie może wydać merytorycznego rozstrzygnięcia, a postępowanie – jako niedopuszczalne – podlega umorzeniu.

Powyższy charakter skargi konstytucyjnej znajduje oparcie w jednolitym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. np. postanowienia TK z: 20 lutego 2008 r., sygn. akt SK 44/07; 14 września 2009 r., sygn. akt SK 51/08; 29 listopada 2010 r., sygn. akt SK 37/08; 14 maja 2013 r., sygn. akt SK 19/11; 15 września 2015 r., sygn. akt SK 27/13). Trybunał akcentował w tym względzie, że naruszenie praw i wolności podmiotu występującego ze skargą musi mieć charakter osobisty oraz bezpośredni (zob. np. postanowienia TK z 13 czerwca 2011 r., sygn. akt SK 26/09 i 3 czerwca 2014 r., sygn. akt SK 62/12). Powyższy wymóg został rozwinięty w postanowieniu TK z 14 maja 2013 r. (sygn. akt SK 19/11), w którym wskazano, że ingerencja w sferę konstytucyjnych praw podmiotowych skarżącego musi mieć charakter faktyczny i aktualny. Oznacza to, że skarżący ma mieć interes prawny w merytorycznym rozstrzygnięciu skargi i nie może „[...] zakwestionować

konstytucyjności aktu normatywnego w oderwaniu od indywidualnej sprawy, w której na mocy konkretnego aktu stosowania prawa doszło do naruszenia jego wolności lub praw albo obowiązków określonych w Konstytucji. Stąd też istnieje [...] konieczność istnienia osobistego (subiektywnego) i aktualnego interesu prawnego skarżącego w merytorycznym rozstrzygnięciu skargi konstytucyjnej” (postanowienie TK z 14 stycznia 2014 r., sygn. akt SK 54/12). Analizy powyższych wymogów Trybunał dokonał także w postanowieniu z 16 marca 2004 r. (sygn. akt Ts 82/03), wskazując, że naruszenie osobiste ma miejsce, gdy skarżący jest adresatem normy prawnej, a na skutek zaistnienia przewidzianych w tej normie okoliczności powstają prawa i obowiązki, które dotyczą go osobiście. Bezpośredniość ingerencji w sferę praw i wolności oznacza natomiast, że chodzi o akt normatywny, na podstawie którego zostało podjęte orzeczenie sądowe lub administracyjne. Z punktu widzenia kryterium aktualności badaniu podlega kwestia, czy naruszenie może być tylko potencjalne, czy też jest realne i trwa w chwili wnoszenia skargi. Przesłanka ta wymaga oceny, czy nie ustały skutki prawne i faktyczne wywołane przez kwestionowaną normę w sferze praw i wolności, których ochrony domaga się skarżący. Powyższy wymóg ma zapobiegać rozszerzeniu skargi konstytucyjnej, prowadzącemu do faktycznego przekształcenia jej w *actio popularis*.

Warto dodać, że Trybunał Konstytucyjny analizował również kwestię skutków wygaśnięcia przesłanki aktualności naruszenia praw i wolności po wniesieniu skargi konstytucyjnej. Jak uznał, w takim wypadku wydanie wyroku jest niedopuszczalne, „[...] jeżeli zakwestionowana w skardze konstytucyjnej norma nie wyznacza już odpowiedniego zachowania skarżącego, organy władzy publicznej nie mogą na jej podstawie dokonywać oceny zdarzeń relewantnych dla skarżącego oraz ustały zarówno skutki prawne, jak i skutki faktyczne, które norma ta wywołała w sferze praw i wolności, których ochrony domaga się skarżący” (postanowienie TK z 14 maja 2013 r., sygn. akt SK 19/11). Brak aktualności ingerencji w sferę praw i wolności konstytucyjnych wolności i praw zachodzi więc również w sytuacji, gdy naruszenie było wprawdzie aktualne w chwili występowania ze skargą, ale nie istniało w chwili wydania przez Trybunał rozstrzygnięcia w sprawie skargi.

Powyższe ustalenia należy odnieść do stanu faktycznego, w ramach którego T L wystąpił ze skargą konstytucyjną. W ocenie Sejmu, po wydaniu ostatecznego orzeczenia sądu w sprawie T L , a przed wniesieniem skargi do Trybunału Konstytucyjnego doszło do dezaktualizacji stawianego przez

niego zarzutu. Postępowanie zainicjowane przez skarżącego przed sądem miało służyć zaprzestaniu rozpowszechnianiu w kampanii referendalnej haseł, które w jego ocenie były nieprawdziwe. Brak możliwości skutecznego przeciwstawienia się rozpowszechnianiu w trakcie kampanii nieprawdziwych haseł miał skutkować nieprawidłowym przebiegiem tej kampanii. Naruszenia te dotyczą bezpośrednio skarżącego, bowiem – w jego ocenie – przysługującym mu prawem o charakterze podmiotowym jest prawo do rzetelnego przebiegu kampanii wyborczej (referendalnej).

Pomijając w tym miejscu wątpliwości, czy skarżący słusznie wywodzi przysługujące mu prawo do rzetelnego przebiegu kampanii referendalnej, trzeba zauważyć, że o występowaniu stanu naruszenia konstytucyjnych wolności i praw wynikających z obowiązku zapewniania rzetelnego przebiegu kampanii referendalnej można mówić wyłącznie w trakcie jej trwania. Kampania referendalna stanowiąca ośnowę stanu faktycznego skargi T L zakończyła się maja 2014 r., a maja 2014 r. odbyło się referendum lokalne. Oznacza to, że najpóźniej od maja 2014 r., godz. 0:00 nie mogły być już rozpowszechniane hasła kwestionowane przez skarżącego, a właśnie głoszenie takich haseł miało powodować powstanie naruszeń praw podmiotowych skarżącego. Co prawda, hipotetycznie można założyć, że zakończenie kampanii referendalnej i zaprzestanie głoszenia kwestionowanych przez skarżącego haseł nie skutkuje ostatecznie zakończeniem naruszenia przysługujących mu wolności i praw. Może bowiem występować nadal pośredni efekt zaistniałych naruszeń. Nieprawdziwe hasła rozpowszechniane w trakcie kampanii wywierały wpływ na sposób głosowania mieszkańców w referendum, a tym samym i na wynik referendum. Mogła zatem potencjalnie wystąpić sytuacja, w której – w następstwie rozpowszechniania kwestionowanych haseł referendalnych – mieszkańcy głosowali w inny sposób, niż gdyby hasła te nie były rozpowszechniane. Opisana sytuacja – jeżeli uwzględnić okoliczności sprawy i motywację wystąpienia przez T L do sądu w trybie referendalnym – nie zachodzi jednak w niniejszej sprawie. W zainicjowanym przez siebie postępowaniu T L zakwestionował hasło referendalne zachęcające do udzielenia pozytywnej odpowiedzi na pytanie dotyczące

Zdecydowana większość uczestników referendum, które odbyło się maja 2014 r., opowiedziała się jednak przeciwko Trzeba zauważyć, że faktyczny interes

skarżącego w wydaniu sądowego zakazu rozpowszechniania takich haseł w toku kampanii referendalnej wyrażał się w tym, że miały one przekonywać do udzielenia przez mieszkańców pozytywnej odpowiedzi na określone pytanie w referendum. Tymczasem skarżący, który jako członek lokalnej inicjatywy aktywnie uczestniczył w kampanii referendalnej, prowadził agitację na rzecz udzielenia w referendum negatywnej odpowiedzi w tym względzie. Okoliczność ta ponad wszelką wątpliwość została ustalona w postępowaniach toczących się przed Sądem Okręgowym w K i Sądem Apelacyjnym w K

Wymaga nadto podkreślenia, że nawet w razie wydania przez Trybunał w niniejszym postępowaniu wyroku o niezgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją sytuacja prawna skarżącego nie uległaby zmianie. Wynika to stąd, że z momentem zakończenia kampanii referendalnej zasadniczo bezprzedmiotowe staje się jakiegokolwiek postępowanie prowadzone na podstawie art. 35 ust. 1 u.r.l., co najmniej w zakresie dotyczącym orzeczenia zakazu rozpowszechniania określonych haseł referendalnych (ewentualna kontynuacja postępowania mogłaby dotyczyć zasądzenia odszkodowania, ale o to skarżący nie wnosił). Oznacza to, że hipotetyczne stwierdzenie niekonstytucyjności art. 35 ust. 1 u.r.l. nie dawałoby podstaw do wznowienia postępowania w sprawie skarżącego, ze względu na brak przedmiotu sporu.

Wskazane okoliczności przesądzają o tym, że po stronie skarżącego nie występuje stan aktualnego naruszenia wolności i praw jednostki, warunkujący rozpoznanie skargi konstytucyjnej. Nawet gdyby hipotetycznie przyjąć zasadność argumentów skarżącego, to naruszenie przysługujących mu wolności i praw przestało mieć miejsce wraz z końcem kampanii referendalnej, a więc na długo przed wniesieniem skargi konstytucyjnej. Stanowi to odrębną – względem przedstawionej w pkt IV.3 stanowiska – przesłankę **umorzenia** postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

5. Sejm ma na względzie, że w postępowaniu zainicjowanym przez T L skład orzekający w toku wstępnej kontroli uznał skargę za spełniającą przesłanki warunkujące jej merytoryczne rozstrzygnięcie. Wprawdzie ustalenia zapadłe w toku kontroli wstępnej nie są wiążące na etapie rozstrzygnięcia skargi (por. pkt IV.2 stanowiska), jednak ocena Trybunału dokonana w tej fazie wyznacza bez wątpienia dopuszczalny kierunek interpretacji, a więc uznający spełnienie przez

skargę wymogów formalnych. W tym stanie Sejm, na wypadek nieuwzględnienia przez Trybunał sformułowanego w niniejszym stanowisku wniosku o umorzenie postępowania, w dalszej części stanowiska przedstawił merytoryczną ocenę kwestionowanych przepisów.

V. Prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji)

1. Wzorzec kontroli

W myśl art. 45 ust. 1 Konstytucji: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Powyższy przepis wyraża na szczeblu konstytucyjnym prawo do sądu. Jest ono uznawane za jeden z podstawowych elementów zasady państwa prawnego. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego prawo do sądu gwarantuje każdemu obronę jego interesów przez niezawisły organ kierujący się wyłącznie obowiązującym w państwie prawem (zob. m.in. wyrok TK z 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01).

Treść art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz wynikające z niej wymogi stanowią przedmiot bogatej i utrwalonej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego. Wyznaczając treść prawa do sądu, wskazuje się, że obejmuje ono w szczególności: 1) prawo do uruchomienia postępowania sądowego; 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnie z zasadami sprawiedliwości, jawności i dwuinstancyjności (w tym aspekcie mieści się m.in. zasada sprawiedliwości proceduralnej); 3) prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia; 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów sądowych (zob. m.in. wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06). Prawo do uruchomienia postępowania sądowego stanowi warunek podstawowy i konieczny dla umożliwienia jednostce realizacji prawa wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Z tego względu przyjmowany jest również podział na prawo do sądu w ujęciu formalnym (dostępność drogi sądowej w ogóle) i materialnym (możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej).

W niniejszym postępowaniu zarzuty podniesione przez skarżącego związane są z brakiem zapewnienia przez ustawodawcę dostępu do sądu, a więc nieprzyznaniem jednostce uprawnienia do uruchomienia stosownej procedury

jurysdykcyjnej. Wyznacza to zakres koniecznej analizy wzorca wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W orzecznictwie sądu konstytucyjnego wskazuje się, że art. 45 ust. 1 Konstytucji stanowi wyraz domniemania drogi sądowej. Wszelkie ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki muszą wynikać z przepisów ustawy zasadniczej i są dopuszczalne w niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie wartości konstytucyjnej kolidującej z prawem do sądu nie jest możliwe w inny sposób (wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt 28/97). Funkcją prawa do sądu nie jest zapewnienie poszukującemu ochrony prawnej korzystnego wyniku, ale prawnie skutecznej możliwości zwrócenia się do organu sądowego o rozpatrzenie sprawy i wydanie orzeczenia, stosownie do wyników postępowania dowodowego i zgodnie z treścią prawa materialnego (wyrok TK z 17 października 2000 r., sygn. akt SK 5/99).

Trybunał wskazywał także na powiązanie występujące pomiędzy art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji – pierwszy z wymienionych przepisów gwarantuje prawo do sądu w ujęciu pozytywnym, natomiast art. 77 ust. 2 Konstytucji wyraża jego negatywny aspekt. Adresatem normy wyrażonej w art. 77 ust. 2 Konstytucji jest ustawodawca, któremu norma ta zakazuje stanowienia przepisów zamykających sądową drogę dochodzenia naruszonych konstytucyjnych wolności i praw (zob. wyrok TK z 13 maja 2002 r., sygn. akt SK 32/01).

Konstytucyjne prawo do sądu stanowi źródło pozytywnych i negatywnych obowiązków prawodawczych. Pierwsze zobowiązują prawodawcę do zgodnego z konstytucyjnym systemem wartości ukształtowania systemu wymiaru sprawiedliwości w ujęciu instytucjonalnym i proceduralnym. Negatywne obowiązki prawodawcy wyrażają się z kolei w zakazie zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych praw i wolności (art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji) oraz zakazie nadmiernego ograniczania stron w prawie do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 Konstytucji).

2. Analiza zgodności

1. Zdaniem skarżącego, kwestia legitymacji czynnej w postępowaniu w sprawie wydania przez sąd zakazu rozpowszechniania określonych haseł

i materiałów referendalnych nie została uregulowana w sposób wyczerpujący w ustawie o referendum lokalnym. W konsekwencji przy ustalaniu znaczenia pojęcia „zainteresowany” w rozumieniu art. 35 ust. 1 u.r.l. należy odwołać się do art. 510 § 1 k.p.c. Prowadzi to do istotnego zawężenia kręgu podmiotów, które mogą inicjować przedmiotowe postępowanie, bowiem na gruncie art. 510 § 1 k.p.c. do uzyskania przymiotu zainteresowanego konieczne jest posiadanie praw, których dotyczy dane postępowanie.

W ocenie Sejmu, kierunek wykładni, w którym pojęcie osoby „zainteresowanej” w rozumieniu art. 35 ust. 1 u.r.l. należy ustalać poprzez odwołanie do art. 510 § 1 k.p.c., jest nietrafny. Wynika to z następujących przyczyn. Po pierwsze, art. 510 § 1 k.p.c. w ogóle nie może być uznany za adekwatny do określenia kręgu podmiotów uprawnionych do wszczęcia postępowania sądowego w jakiegokolwiek sprawie. Przepis ten dotyczy przystąpienia do postępowania wszczętego uprzednio przez inny podmiot – ustawodawca przyznał w nim możliwość przystąpienia do takiego postępowania każdej osobie „zainteresowanej”. Treść powyższego przepisu nie może być zatem zastosowana do ustalenia kręgu podmiotów, którym przysługuje uprawnienie do zainicjowania jakiegokolwiek postępowania sądowego. Należy odnotować, że kierunek interpretacji pojęcia „zainteresowany” zakładający konieczność odwołania się do art. 510 § 1 k.p.c. został przyjęty przez Sąd Okręgowy w K , który rozstrzygał wniosek T L wniesiony w trybie referendalnym. Do powyższej wykładni w żaden sposób nie odniósł się jednak Sąd Apelacyjny w K , który rozpoznawał sprawę w II instancji. Jak wskazano w pkt IV.3 stanowiska, w uzasadnieniu postanowienia Sądu Apelacyjnego w K w ogóle nie poddano ocenie legitymacji czynnej T L i – w szczególności – kwestii zasadności (konieczności) zastosowania art. 510 § 1 k.p.c. przy ustalaniu kręgu podmiotów uprawnionych do wszczynania postępowania w trybie referendalnym. Zarazem Sąd Apelacyjny w K poddał merytorycznej ocenie zarzut T L , co nakazuje uznać, że odmówił zastosowania art. 510 § 1 k.p.c. przy ocenie legitymacji czynnej T L jako podmiotu występującego z wnioskiem, o którym mowa w art. 35 ust. 1 u.r.l.

Po drugie, kwestia legitymacji czynnej w postępowaniu referendalnym została unormowana autonomicznie na poziomie ustawy o referendum lokalnym. Do ustalenia znaczenia pojęcia podmiotu zainteresowanego pomocny jest zwłaszcza

art. 28 ust. 1 u.r.l., wyznaczający podmioty biorące udział w kampanii referendalnej (art. 28 ust. 1 u.r.l.: „Kampania referendalna służy wyjaśnieniu przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, który zarządził referendum, istoty problemów rozstrzyganych w referendum, treści postawionych pytań i wariantów, a także prezentowaniu stanowiska inicjatora referendum oraz partii politycznych, zrzeszeń i mieszkańców w sprawie poddanej pod referendum”). Powyższy przepis nie może być jednak rozumiany jako przyznający legitymację czynną wyłącznie wymienionym w nim podmiotom. Z uwagi na specyfikę kampanii referendalnej oraz głoszonych w niej haseł ocena, czy dany podmiot jest „zainteresowany”, powinna następować *a casu ad casum*, m.in. z uwzględnieniem treści kwestionowanych haseł oraz okoliczności sprawy. Brak dalszych ograniczeń (np. poprzez wymóg, że osoba inicjująca postępowanie musi posiadać prawa, których dotyczy dane postępowanie) przemawia za szeroką interpretacją tego pojęcia. Niewprowadzenie tego typu ograniczeń niewątpliwie służy interesowi publicznemu wyrażającemu się w zapewnieniu rzetelnego przebiegu kampanii referendalnej, co jest realizowane m.in. poprzez umożliwienie szerokiemu kręgowi podmiotów reagowanie na nieprawdziwe hasła rozpowszechniane w jej toku.

Po trzecie, gdyby intencją ustawodawcy było zawężenie kręgu podmiotów uprawnionych do inicjowania postępowania w trybie art. 35 ust. 1 u.r.l. w sposób wskazany przez skarżącego, to stosowna regulacja zostałaaby zawarta właśnie w tym przepisie. Trzeba zauważyć, że na tle ustawy o referendum ogólnokrajowym uprawnienie do wszczęcia postępowania sądowego w sprawie haseł i materiałów rozpowszechnianych w kampanii referendalnej zostało przyznane właśnie podmiotom, których praw dotyczy wynik postępowania (art. 44 ust. 1 u.r.o.: „Jeżeli rozpowszechniane, w tym również w prasie w rozumieniu prawa prasowego, materiały dotyczące referendum [...] zawierają informacje nieprawdziwe, każdy, czyjego prawa dotyczy wynik postępowania, o którym mowa w ust. 2, ma prawo wnieść do sądu okręgowego wnioski o wydanie orzeczenia [...]"). Jeśli zatem porówna się treść art. 44 ust. 1 u.r.o. oraz art. 35 ust. 1 u.r.l., wyraźna staje się intencja ustawodawcy znacznie szerszego ukształtowania kręgu podmiotów uprawnionych do wszczęcia postępowania w toku kampanii w referendum lokalnym, w porównaniu z referendum ogólnokrajowym.

2. O nietrafności podniesionego przez skarżącego zarzutu naruszenia prawa do sądu przesądzają również rozstrzygnięcia powzięte przez sądy, poprzedzające wystąpienie przez T L ze skargą konstytucyjną. Przebieg tych postępowań i ustalenia zawarte w wydanych przez oba sądy postanowieniach pozostają w jaskrawej sprzeczności z argumentacją przedstawioną przez skarżącego.

Skarżący wiąże naruszenie prawa do sądu z tym, że sądy obu instancji odmówiły mu legitymacji czynnej w sprawach referendalnych, w konsekwencji czego jego wnioski o stwierdzenie nieprawdziwości hasła rozpowszechnianego w toku kampanii referendalnej nie został rozpoznany. Zdaniem skarżącego oznacza to zamknięcie mu drogi sądowej kontroli prawidłowości przebiegu kampanii wyborczej (pismo procesowe skarżącego z 12 listopada 2014 r., s. 3-4). Powyższe stwierdzenie nie odzwierciedla stanu sprawy toczącej się przed sądami z wniosku skarżącego. Zarówno Sąd Okręgowy w K , jak i Sąd Apelacyjny w K w toku rozpoznania wniosku T L poddały szczegółowej ocenie podniesiony przez niego zarzut posługiwania się przez inicjatora referendum nieprawdziwymi hasłami. W wyroku Sądu Okręgowego w K stwierdzono, że: „Informacja która podlegała badaniu to hasło « »». Zarówno osoby związane z wnioskodawcą jak i z uczestnikiem interpretowały to w ten sposób, że

Interpretacji znaczenia hasła należy dokonywać w oparciu jak jest ono powszechnie odbierane, a nie jak wynika to z literackiego, językowego punktu widzenia. Ponadto należy również podkreślić, że agitacja i propaganda przed referendum jest formą debaty publicznej. Są tutaj dopuszczalne pewne uproszczenia, przerysowania. Sąd może ingerować tylko w sytuacji, gdy przekraczane są pewne granic[e], gdy mamy do czynienia z ewidentnymi kłamstwami. Przedmiotowe hasło należy interpretować szeroko tzn.

Twierdzenie, że

, nie podlega jednak wartościowaniu na zasadzie prawda/fałsz. Jest to ocena, która nie podlega kontroli sądu. [...]

Z tej frazy wcale nie wynika, że tak będzie na 100 %, wcale nie wynika, że jest to jedyna metoda, wcale nie wynika, że

” (uzasadnienie wyroku Sądu Okręgowego w K z maja 2014 r., s. 15-16, pisownia oryginalna). Natomiast rozpatrując zarzuty skarżącego, Sąd Apelacyjny w K wskazał, że: „[...] opisany wnioskiem zwrot jest typowym sloganem reklamowym, który zawiera pogląd organizatora projektu, zawarty w myśli: « »». Slogan ów nie posiada treści (a opisywanej w sprawie) mogących świadczyć o źródłach finansowania określonego efektu, czy konkretnych formach działania i w ocenie obiektywnej nie zawiera innej treści jak jedynie tę, że zdaniem uczestnika organizacja określonej imprezy stanowi środek (sposób postępowania) dla osiągnięcia pewnego społecznie oczekiwanego celu. [...] Konkludując należy stwierdzić społeczną rangę zarówno projektu , jak i nade wszystko potrzeby podejmowania starań dla poprawy warunków środowiskowych życia. Użyty przez uczestnika slogan zawiera pewną ideę o wyzwoleniu takiego kierunku społecznego działania dla ochrony środowiska dzięki projektowi O tym czy , jako przedmiot kampanii referendalnej, wyzwala ją, a w zasadzie wyzwolą w przyszłości taką aktywność społeczną (bez względu na jej zinstytucjonalizowaną formę) z perspektywy dzisiejszego dnia można mówić jedynie w kategoriach trafności, słuszności, racjonalności. Miejszem debaty referendalnej dla takich ocen nie jest postępowanie sądowe z racji wąskich ram opisanego postępowania, co wyklucza także możliwość oceny tej debaty jako mogącej wpływać na wynik głosowania” (postanowienie Sądu Apelacyjnego w K z maja 2014 r., brak numeracji stron).

Powyższe cytaty jednoznacznie potwierdzają, że po pierwsze sądy rozpatrzyły merytorycznie zarzuty T L , a po drugie, że w ocenie sądów obu instancji kwestionowane przez wnioskodawcę hasło nie może być uznane za nieprawdziwe, w konsekwencji czego brak jest podstaw do zastosowania środków, o których mowa w art. 35 ust. 1 u.r.l. Na tym tle zarzut zamknięcia T L drogi sądowej w sprawie kontroli prawdziwości haseł i materiałów rozpowszechnianych w toku kampanii referendalnej nie znajduje podstaw i jest oczywiście bezzasadny.

3. Sposób wyznaczenia podmiotów wyposażonych w legitymację czynną na płaszczyźnie ustawy o referendum lokalnym należy uznać za bardzo szeroki w porównaniu z analogiczną regulacją przyjętą w ustawie o referendum ogólnokrajowym oraz – w szczególności – w Kodeksie wyborczym. Różnice występujące w tym względzie stają się szczególnie jaskrawe, jeżeli uwzględnić wyznaczony przez poszczególne ustawy krąg osób biorących udział w kampanii wyborczej (referendalnej). Zgodnie z art. 44 ust. 1 u.r.o. możliwość wszczynania postępowań została przyznana każdemu, „czyjego prawa dotyczy wynik postępowania”. Krąg podmiotów biorących udział w kampanii referendalnej w przypadku referendum ogólnopolskiego obejmuje natomiast obywateli, partie polityczne, stowarzyszenia, fundacje oraz inne podmioty prezentujące swoje stanowisko w sprawie poddanej pod referendum (art. 37 u.r.o.). Z kolei w przypadku procedur wyborczych regulowanych Kodeksem wyborczym legitymacja czynna przyznana została wyłącznie kandydatom oraz pełnomocnikom wyborczym zainteresowanego komitetu wyborczego (art. 111 § 1 Kodeksu wyborczego). Udział w kampanii wyborczej biorą przy tym nie tylko komitety wyborcze, ale także wyborcy prowadzący agitację na rzecz kandydatów, jeżeli uzyskali na to pisemną zgodę pełnomocnika komitetu wyborczego (por. art. 106 § 1 Kodeksu wyborczego). Natomiast w przypadku ustawy o referendum lokalnym legitymacja czynna przysługuje każdemu zainteresowanemu podmiotowi. Uczestnikami kampanii referendalnej w przypadku referendum lokalnego są inicjator referendum, partie polityczne, zrzeszenia oraz mieszkańcy (art. 28 u.r.l.). Z perspektywy historycznej warto z kolei wspomnieć, że analogiczny jak w u.r.l. krąg podmiotów inicjujących postępowanie w trybie wyborczym (referendalnym) wyznaczony został w ustawie z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 72, poz. 467 ze zm.). Zgodnie z art. 80 ust. 1 tej ustawy przedmiotowe uprawnienie przysługiwało „każdemu zainteresowanemu”. Na gruncie powyższego przepisu przyjmowano szerokie ujęcie legitymacji czynnej w postępowaniu w trybie wyborczym, jako przysługujące „wyborcom”, zarazem wskazywano, że „sprawy z zakresu prawa wyborczego cechuje trudny do przewidzenia krąg podmiotów zainteresowanych” (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 10 kwietnia 2001 r., sygn. akt I CZ 25/01).

Porównanie przedstawionych regulacji pozwala na sformułowanie dwóch zasadniczych wniosków. Po pierwsze, zarówno w przypadku Kodeksu wyborczego,

jak i ustawy o referendum ogólnokrajowym krąg podmiotów mogących inicjować postępowanie w trybie wyborczym (referendalnym) został ujęty znacznie wężiej niż krąg podmiotów będących uczestnikami kampanii wyborczej. W przypadku u.r.l. wydaje się natomiast, że ustawodawca nie zróżnicował zasadniczo kręgu podmiotów uprawnionych do udziału w kampanii referendalnej oraz podmiotów wyposażonych w legitymację czynną. Po drugie, nie ulega wątpliwości, że na tle pozostałych wymienionych wyżej ustaw w ustawie o referendum lokalnym krąg podmiotów mogących inicjować postępowanie w sprawie rozpowszechniania nieprawdziwych haseł został wyznaczony w najszerszy sposób.

Trzeba odnotować, że skarżący dostrzega, iż w procedurach mających na celu zapewnienie rzetelnego przebiegu kampanii przewidzianych w Kodeksie wyborczym oraz w ustawie o referendum ogólnokrajowym ustawodawca wprowadził daleko idące obostrzenia co do kręgu podmiotów uprawnionych do wszczynania tego typu postępowań. W skardze uznano tego typu ograniczenia za zgodne z Konstytucją. Przyjęcie wąskiej legitymacji wnioskowej w tym przypadku uzasadniono, bliżej niesprecyzowanymi, „względami ekonomii politycznej i ekonomii konstytucyjnej. Wybory do ciał przedstawicielskich [...] stanowią swego rodzaju «plebiscyt osób» rozgrywany na «giełdzie kandydatów». Konkurencja między kandydatami i komitetami wyborczymi kreuje i zapewnia mechanizm wzajemnej kontroli haseł rozpowszechnianych w trakcie kampanii” (skarga, s. 19). Wyraźny jest na tym tle brak wewnętrznej spójności stanowiska skarżącego, który dopuszcza bardzo daleko idące ograniczenie w możliwości inicjowania postępowań sądowych w trybie wyborczym, zaś kwestionuje regulację przewidującą znacznie szerszy krąg podmiotów inicjujących postępowanie w trybie referendalnym na poziomie referendum lokalnego. Trudno znaleźć uzasadnienie dla takiego stanowiska, jeżeli zważyć, że skarżący nie zróżnicował zakresu obowiązywania zasady wolnych wyborów na tle procedur wyborczych i referendalnych. Uznając jedność zasady wolnych wyborów i wynikających stąd konsekwencji, należy uznać, że znajduje ona jednolite zastosowanie zarówno na tle procedury referendalnej, jak i procedury wyborczej. Nie można przy tym pomijać, że w obu przypadkach chodzi o instytucje urzeczywistniające zasadę suwerenności Narodu, przy czym w przypadku wyborów mamy do czynienia z cykliczną procedurą, natomiast instytucja referendum ma charakter fakultatywny.

4. W charakterze uzupełnienia Sejm pragnie zauważyć, że posłużenie się pojęciem nieostrym („zainteresowany”) służy uelastycznieniu legitymacji czynnej. Ustawodawca słusznie przyjął, że realizacja celu w postaci ochrony rzetelności kampanii referendalnej uzasadnia szerokie ujęcie podmiotów uprawnionych do wszczynania postępowania w trybie wyborczym, jest ono przy tym znacznie szersze niż w przypadku referendum ogólnokrajowego (obowiązuje w nim wymóg wykazania interesu prawnego) czy w szczególności procedur wyborczych (legitymacja czynna do wszczynania postępowań w trybie wyborczym została przyznana wyłącznie kandydatom oraz komitetom wyborczym). To sąd rozpoznający wniosek, mając na względzie okoliczności faktyczne sprawy, dokonuje oceny, czy dany wnioskodawca jest podmiotem „zainteresowanym”.

Zarazem zbyt szerokie ujęcie legitymacji czynnej, a więc w szczególności przyznanie jej literalnie wszystkim mieszkańcom-potencjalnym uczestnikom referendum lokalnego, mogłoby rodzić zagrożenie, że postępowanie w trybie wyborczym stałoby się trwałym elementem rywalizacji referendalnej. Można sobie wyobrazić sytuację, gdy każda wypowiedź jednego z uczestników kampanii referendalnej będzie kontestowana przez innego z jej uczestników, który będzie się każdorazowo zwracał o rozstrzygnięcie w tym zakresie do sądu w trybie referendalnym. Takie działanie bez wątpienia stanowiłoby nadużycie instytucji postępowania w trybie referendalnym, a zarazem siłą rzeczy stawiałoby sąd w pozycji uczestnika kampanii referendalnej. Tymczasem, co słusznie wykazały oba sądy wypowiedające się w sprawie zainicjowanej przez T L , znaczna część haseł, materiałów czy wypowiedzi nie poddaje się ocenie w kategorii prawda/fałsz. Co więcej, specyfika kampanii nie tylko wyborczej, ale i referendalnej powoduje, że w jej toku składane są deklaracje, które następnie nie są realizowane albo ich realizacja w ogóle nie jest możliwa. Uwzględniając powyższe, mimo słusznego postulatu zapewnienia możliwie szerokiej legitymacji czynnej do uruchamiania tego typu postępowań, nie można jednak tracić z pola uwagi, że jest to postępowanie szczególne i powinno być stosowane jedynie w przypadkach, w których reakcja sądu jest uzasadniona. Brak wymogu posiadania jakiegokolwiek interesu („zainteresowany”) przez podmioty uruchamiające powyższe postępowanie bez wątpienia rodziłby pole do opisanych nadużyć, bynajmniej nie służąc celom, dla których instytucja ta została wprowadzona, przekształcając ją zarazem w instrument odznaczający się cechami *actio popularis*.

Trzeba także wskazać, że ograniczenie legitymacji czynnej polegające na przyznaniu jej wyłącznie podmiotom mającym interes (zazwyczaj o charakterze prawnym) w określonym rozstrzygnięciu sprawy jest typowe dla procedur sądowych. Wskazując przykładowo sprawy o charakterze lokalnym, należy przywołać instytucję skargi na uchwałę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, w której możliwość uruchomienia postępowania jest uzależniona od posiadania przez podmiot wnoszący skargę interesu prawnego (por. art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym; t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 ze zm.). Takie ograniczenie legitymacji skargowej jest zgodne z Konstytucją (por. wyrok TK z 16 września 2008 r., sygn. akt SK 76/06).

5. Wymaga wskazania, że kognicja Trybunału Konstytucyjnego obejmuje kontrolę hierarchicznej zgodności przepisów prawa. Do właściwości Trybunału nie należy natomiast ocena stosowania prawa – organ ten jest „sądem prawa”, a nie „sądem faktów”. W przypadku postępowania wszczętego na podstawie skargi konstytucyjnej powoduje to konieczność wykazania, że to zaskarżony przepis, a nie wadliwa praktyka jego stosowania stanowi źródło naruszenia wolności i praw skarżącego. Niedopuszczalna jest więc taka skarga, której zarzuty odnoszą się do sposobu interpretowania prawa przez sądy. Skarga konstytucyjna dotyczy bowiem ochrony takich praw lub wolności konstytucyjnych, których ograniczenie wynika bezpośrednio z ustawy bądź innego aktu normatywnego, a nie dopiero z wydania aktu indywidualnego (por. np. postanowienie TK z 15 stycznia 2015 r., sygn. akt Ts 55/12).

Zarazem, w świetle orzecznictwa Trybunału, przy badaniu zgodności aktu normatywnego z Konstytucją należy wziąć pod uwagę sposób rozumienia przepisów prawa przyjęty w praktyce i w doktrynie. Jeżeli jednolita i konsekwentna praktyka stosowania prawa w sposób bezsporny ustaliła wykładnię danego przepisu, a jednocześnie przyjęta interpretacja nie jest kwestionowana przez przedstawicieli doktryny, to przedmiotem kontroli konstytucyjności jest norma prawna dekodowana z danego przepisu zgodnie z ustaloną praktyką (zob. np. postanowienie TK z 4 grudnia 2000 r., sygn. akt SK 10/99). W tym kontekście należy przytoczyć utrwalone stanowisko Trybunału, zgodnie z którym aby dopuścić możliwość oceny konstytucyjności treści normatywnych nadanych przepisowi prawa w drodze wykładni sądowej, określony sposób rozumienia przepisu powinien utrwalić się w sposób

oczywisty, a także znaleźć jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego albo Naczelnego Sądu Administracyjnego. Dopiero wtedy można uznać, że interpretacja sądowa nadała przepisowi prawa treść normatywną, tak jakby uczynił to ustawodawca.

W rozpoznawanej sprawie nie można jednak mówić o tym, że praktyka ustaliła wykładnię zaskarżonych przepisów. Kwestionowany przepis nie stanowił dotychczas przedmiotu orzecznictwa sądowego, nie można zatem mówić o wykształceniu się jednolitej praktyki stosowania prawa, co umożliwiłoby Trybunałowi dokonanie oceny ich konstytucyjności. Skarżący nie uprawdopodobnił, że przyjęte w jej sprawie zapatrywanie prawne ma powszechnie przyjęty charakter, a tym samym determinuje wykładnię zaskarżonych przepisów. Wyraźne jest to zwłaszcza na tle postępowania, które toczyło się na podstawie wniosków inicjowanych przez skarżącego. W rozstrzygnięciu sądu I instancji przyjęto, że skarżący nie zalicza się do grona podmiotów zainteresowanych w rozumieniu art. 35 ust. 1 u.r.l., podczas gdy w wyroku sądu II instancji kwestia legitymacji czynnej skarżącego w ogóle nie została poddana ocenie. W tym kontekście skarga konstytucyjna T L zwraca się zatem nie tyle przeciwko zakwestionowanym przepisom, ile przede wszystkim przeciwko pierwszoinstancyjnemu orzeczeniu wydanemu w sprawie skarżącego i może być odczytana jako próba jego ponownego zaskarżenia. Tego rodzaju zarzut nie podlega jednak kognicji Trybunału Konstytucyjnego, co może zostać jednocześnie uznane za kolejny argument na rzecz stanowiska o niedopuszczalności skargi wniesionej przez T L

6. W pkt V.1 stanowiska stwierdzono, że art. 35 ust. 1 u.r.l. zawiera autonomiczną definicję pojęcia „zainteresowany”. W konsekwencji, w ocenie Sejmu, ustalenie treści tego pojęcia następuje w oparciu o art. 35 ust. 1 u.r.l., ponadto istotne znaczenie w tym względzie ma art. 28 ust. 1 u.r.l. Brak jest natomiast podstaw, aby interpretacja pojęcia „zainteresowany” w znaczeniu użytym w art. 35 ust. 1 u.r.l. następowała poprzez odwołanie do definicji przyjętej w art. 510 § 1 k.p.c. Z tego względu przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu może stanowić wyłącznie art. 35 ust. 1 u.r.l. (a ściślej – ta część normatywna powyższego przepisu, która jest objęta zarzutami skarżącego), nie zaś art. 510 § 1 k.p.c. czy też art. 35 ust. 2 zd. 1 u.r.l., który wyznacza tryb rozpoznawania spraw w trybie referendalnym. Tak wyznaczony przedmiot postępowania pozostaje wiążący w stosunku do

wszystkich zarzutów (a w konsekwencji i wzorców kontroli) sformułowanych w rozpoznawanej skardze.

7. Mając na względzie powyższe, Sejm wnosi o uznanie, że art. 35 ust. 1 u.r.l. w części obejmującej wyrażenie „każdy zainteresowany” **jest zgodny** z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

VI. Zasada równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji)

1. Wzorzec kontroli

Artykuł 32 ust. 1 Konstytucji wyraża na szczeblu konstytucyjnym zasadę równości. Przepis ten ma następujące brzmienie: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału zasada równości nakazuje identyczne traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej lub zbliżonej sytuacji prawnie relewantnej. Równe traktowanie oznacza przy tym traktowanie według jednakowej miary, bez różnicowań tak dyskryminujących, jak i faworyzujących. Obowiązek równego traktowania odnosi się do podmiotów prawa charakteryzujących się wspólną cechą relewantną, istotną z punktu widzenia danej regulacji prawnej (zob. m.in. orzeczenia TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87 i 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96 oraz wyrok TK z 22 lutego 2005 r., sygn. akt K 10/04). Równość oznacza jednocześnie akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów (adresatów norm prawnych) i nie oznacza tożsamości (identyczności) praw wszystkich jednostek. Zasada równości nie ma charakteru absolutnego – dopuszczalne są pewne odstępstwa od zasady równości pod warunkiem, że istnieją szczególne względy, znajdujące uzasadnienie w innych wartościach konstytucyjnych. Ponadto z zasady równości nie wynika wymóg zagwarantowania podmiotom prawa konkretnych uprawnień czy też zakaz nakładania na podmioty konkretnych obowiązków.

Ocena zgodności z zasadą równości wymaga po pierwsze ustalenia, czy można wskazać wspólną cechę istotną określonych podmiotów, co następuje w oparciu o treść i cel aktu normatywnego, w którym została zawarta kontrolowana norma prawna; po drugie – stwierdzenia, czy prawodawca zróżnicował prawa lub

obowiązki podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej; po trzecie – rozważenia, czy wprowadzone przez prawodawcę odstępstwa można uznać za konstytucyjnie dozwolone. Ocena, czy odstępstwa te są dozwolone, wymaga z kolei udzielenia odpowiedzi na następujące pytania: a) czy odstępstwa mają charakter relewantny; b) czy odstępstwa odpowiadają wymogom wynikającym z zasady proporcjonalności; c) czy odstępstwa pozostają w związku z innymi zasadami konstytucyjnymi i chronionymi przez nie wartościami, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (por. np. wyrok TK z 18 marca 2014 r., sygn. akt SK 53/12).

2. Analiza zgodności

1. W pierwszej kolejności wymaga ustalenia, czy wzorzec kontroli w niniejszym postępowaniu może stanowić art. 32 ust. 1 Konstytucji (prawo do równego traktowania), wskazany przez skarżącego jako samodzielna podstawa kontroli.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego – zapoczątkowaną postanowieniem z 24 października 2001 r. (sygn. akt SK 10/01) – prawo do równego traktowania ma charakter prawa „drugiego stopnia” („metaprawa”) i nie stanowi samodzielnego źródła praw lub wolności o charakterze podmiotowym. Wynika to stąd, że Konstytucja nie ustanawia zasady równości w rozumieniu uniwersalnego egalitaryzmu jednostek, ale jako równą możliwość realizacji wolności i praw. W pełni konstytucyjny wymiar prawo równego traktowania uzyskuje w przypadku „nierówności” dotyczącej określonych (unormowanych) w Konstytucji wolności i praw. W konsekwencji art. 32 ust. 1 Konstytucji nie może być przywoływany jako samodzielny wzorzec kontroli konstytucyjności przepisów w procedurze zainicjowanej skargą konstytucyjną. Naruszenie zasady równości również musi zostać powiązane z jakimś konstytucyjnym prawem podmiotowym.

Z argumentów powołanych przez skarżącego można wnosić, że naruszenie zasady równości zostało powiązane z jednoczesnym naruszeniem prawa do sądu. Uwzględniając konsekwencję obowiązującej w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym zasady *falsa demonstratio non nocet*, należy uznać, że intencją skarżącego było ujęcie powyższych wzorców w tzw. relacji związkowej, a więc iż zasada równości ma stanowić wzorzec kontroli ze względu na zróżnicowanie

podmiotowe w możliwości inicjowania postępowania sądowego w trybie referendalnym. Mając na względzie powyższe, za dopuszczalny wzorzec kontroli w niniejszym postępowaniu Sejm uznaje art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji (zróznicowanie podmiotowe dostępu do drogi sądowej w trybie procedury referendalnej).

2. Skarżący wyraził stanowisko, że regulując uprawnienie do wszczynania postępowania w trybie referendalnym, ustawodawca przyjął kryterium podmiotowe, skutkujące wyróżnieniem dwóch grup podmiotów. Pierwsza grupa została wyposażona w legitymację czynną w postępowaniu w trybie referendalnym i obejmuje ona organy samorządu terytorialnego. Druga grupa obejmuje wszelkie inne podmioty, poza organami samorządu terytorialnego; podmioty te nie posiadają legitymacji czynnej w tym postępowaniu.

Powyższy pogląd nie znajduje odzwierciedlenia w treści art. 35 ust. 1 u.r.l., który do podmiotów uprawnionych do inicjowania postępowania w trybie referendalnym zalicza „każdego zainteresowanego”. Przepis ten pozwala uznać, że przyjętym przez ustawodawcę kryterium, na podstawie którego następuje określenie podmiotów posiadających legitymację czynną, jest posiadanie przez nich interesu w rozstrzygnięciu przez sąd o prawdziwości określonych haseł i materiałów rozpowszechnianych w kampanii referendalnej. Kryterium to bynajmniej nie pozbawia mieszkańców biorących udział w referendum możliwości inicjowania postępowania w trybie referendalnym, o ile wykażą, że są podmiotami posiadającymi interes w wydaniu zakazu rozpowszechniania określonych haseł i materiałów referendalnych. Uwzględniając treść art. 35 ust. 1 u.r.l., nie może natomiast znaleźć uzasadnienia pogląd, że przepis ten przyznaje legitymację czynną wyłącznie organom stanowiącym samorządu terytorialnego, a legitymacji tej zostali pozbawieni mieszkańcy. Wyrok Sądu Apelacyjnego w K z maja 2014 r., w którym sąd rozpoznał zarzuty T L , mimo że nie jest on organem samorządu terytorialnego, jednoznacznie przeczy interpretacji przyjętej przez skarżącego.

Należy jednocześnie zauważyć, że w toku kampanii referendalnej organy samorządu terytorialnego odgrywają szczególną rolę. Jako podmiot będący organizatorem referendum organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wyjaśnia w toku kampanii referendalnej istotę problemów rozstrzyganych w referendum, treść postawionych pytań i wariantów, a także prezentuje swoje

stanowisko w tych sprawach (art. 28 ust. 1 u.r.l.). Realizacji powyższych celów służy właśnie kampania referendalna. Funkcje przypisane organowi stanowiącemu w toku kampanii referendalnej jako organizatorowi referendum lokalnego powodują, że niejako automatycznie staje się on podmiotem zainteresowanym w uzyskaniu rozstrzygnięcia w sprawie prawdziwości haseł i materiałów rozpowszechnianych w toku kampanii wyborczej. Jednak w świetle art. 35 ust. 1 u.r.l. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego posiada legitymację czynną w postępowaniu referendalnym tylko, o ile odznacza się cechą podmiotu zainteresowanego wydaniem zakazu rozpowszechniania nieprawdziwych haseł i materiałów. Posiadanie tej samej cechy warunkuje możliwość zainicjowania powyższego postępowania także przez mieszkańców.

Szczególna pozycja i funkcje realizowane przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w toku kampanii referendalnej stawiają natomiast na porządku dziennym pytanie, czy w tym stanie organ stanowiący oraz mieszkańcy mogą być traktowani jako podmioty odznaczające się wspólną cechą relewantną. Ustawodawca, co wykazano powyżej, nie różnicował jednak w aspekcie podmiotowym uprawnienia do inicjowania postępowania w trybie referendalnym. Stąd ewentualna wątpliwość, czy obie kategorie podmiotów są podmiotami podobnymi, a w konsekwencji, czy muszą odznaczać się wspólną cechą relewantną, jest bezprzedmiotowa.

Jedynie na marginesie należy zasygnalizować, że skarżący zakwestionował ograniczenie mieszkańcom dostępu do sądu w porównaniu z możliwością inicjowania postępowań w trybie referendalnym przez organy stanowiące samorządu terytorialnego. W aspekcie konstytucyjnoprawnym prowadzi to do różnicowania sytuacji dwóch rodzajów podmiotów w dostępie do drogi sądowej, a więc w realizacji prawa do sądu. Skarżący pomija jednak, że organy samorządu terytorialnego nie są adresatami prawa do sądu, uregulowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji. W przypadku organów samorządu terytorialnego konstytucyjną zasadę dostępu do drogi sądowej statuuje art. 165 ust. 2 Konstytucji. Powyższe oznacza, że określenie zasad dostępu organów stanowiących samorządu terytorialnego do drogi sądowej w postępowaniu w trybie referendalnym nie może stanowić punktu odniesienia dla zarzutu, w którym wzorzec kontroli stanowi różnicowanie zasad dostępu do drogi sądowej w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Mając na względzie powyższe Sejm uznaje, że argumentacja skarżącego dotycząca naruszenia konstytucyjnej zasady równości, przywołanej jako wzorzec związkowy w stosunku do art. 45 ust. 1 Konstytucji, nie zasługuje na uwzględnienie. W konsekwencji art. 35 ust. 1 u.r.l. **jest zgodny** z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

VII. Prawo do udziału w rzetelnie przeprowadzonym referendum (art. 2, art. 62 ust. 1 i art. 170 Konstytucji)

1. Wzorce kontroli

1.1. Zasada demokratycznego państwa prawnego ma charakter klauzuli generalnej o wielopłaszczyznowej treści. Doktryna oraz judykatura wyodrębniły w procesie wykładni art. 2 Konstytucji szereg zasad pochodnych, które w przypadku kontroli konstytucyjności stanowią samodzielne wzorce kontroli.

Skarżący powiązał zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji z wyrażoną w tym przepisie zasadą zapewnienia rzetelnego przebiegu kampanii wyborczej. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, do którego odwołuje się zresztą skarżący, powyższa zasada stanowiła przedmiot analizy w wyroku z 21 lipca 2009 r. (sygn. akt K 7/09). Wskazano w nim, że: „Do cech konstytutywnych państwa demokratycznego należą wolne i uczciwe wybory przeprowadzane w rozsądnych odstępach czasu. Jednym z najważniejszych elementów wolnych wyborów jest wolna debata publiczna prowadzona podczas kampanii wyborczej przez wszystkich zainteresowanych obywateli. Z art. 2 Konstytucji wynika m.in. obowiązek ustawodawcy ustanowienia regulacji, które zapewniają uczciwą kampanię wyborczą, umożliwiającą obywatelom dostęp do zgodnych z prawdą informacji o sprawach publicznych i o kandydatach. Kampania wyborcza powinna prowadzić do swobodnego uformowania się woli wyborców i podjęcia decyzji wyrażanej w akcie głosowania”. Sąd konstytucyjny uznał zarazem, że szczególne postępowania wprowadzone w prawodawstwie wyborczym znajdują podstawę w rozumianej w powyższy sposób zasadzie państwa demokratycznego. Procedury te mają na celu ochronę konstytucyjnych praw kandydatów, a w szczególności ich prawa do ochrony czci i dobrego imienia. Drugą funkcją powyższych regulacji jest ochrona rzetelności procesu wyborczego. Prawidłowość procesów komunikacji społecznej i prawdziwość

informacji dotyczących kandydatów ma umożliwić podjęcie przez wyborców odpowiedniej i świadomej decyzji na podstawie prawdziwych informacji dotyczących rzeczywistości.

1.2. Artykuł 62 ust. 1 Konstytucji ma następujące brzmienie: „Obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat”.

Artykuł 62 Konstytucji określa przesłanki czynnego prawa wyborczego w referendach, wyborach na urząd Prezydenta, wyborach do Sejmu i Senatu oraz w wyborach do organów samorządu terytorialnego. Czynne prawo wyborcze wskazuje krąg podmiotów uprawnionych do udziału w danej procedurze wyborczej lub referendalnej (por. art. 10 § 1 Kodeksu wyborczego). Przesłanki czynnego prawa wyborczego mogą mieć charakter pozytywny (muszą zostać spełnione, aby danemu podmiotowi przysługiwało prawo wyborcze) albo negatywny (w razie wystąpienia jednej z tych przesłanek podmiotowi nie przysługuje prawo wyborcze). Przesłanki pozytywne zostały określone w ust. 1 i obejmują wymóg obywatelstwa oraz pełnoletności, przesłanki negatywne wymienia natomiast ust. 2 (ubezwłasnowolnienie na podstawie prawomocnego orzeczenia sądowego, pozbawienie praw publicznych lub pozbawienie praw wyborczych). Przyznanie praw referendalnych i praw wyborczych do organów wymienionych w art. 62 ust. 1 Konstytucji wyłącznie obywatelom polskim stanowi konsekwencję ujęcia prawa wyborczego jako prawa politycznego, przysługującego jedynie obywatelom. Przesłanki czynnego prawa wyborczego zostały określone na szczeblu konstytucyjnym w sposób zupełny, co oznacza, że nie mogą one być modyfikowane przez ustawodawcę zwykłego.

Poprzez wprowadzenie ograniczeń, którym nie może być przypisywany charakter cenzusu wyborczego, art. 62 Konstytucji realizuje konstytucyjny obowiązek oparcia procedur wyborczych o zasadę powszechności (por. art. 96 ust. 2, art. 97 ust. 2, art. 127 ust. 1, art. 169 ust. 2 i art. 170 zdanie pierwsze Konstytucji).

Odrębną kwestię stanowi określenie przesłanek biernego prawa wyborczego. Materia ta nie stanowi przedmiotu regulacji art. 62 Konstytucji, choć zasadniczo posiadanie w danych wyborach czynnego prawa wyborczego stanowi warunek *sine qua non* posiadania w danej procedurze biernego prawa wyborczego.

Nie budzi wątpliwości, że prawo wyborcze i prawo udziału w referendum stanowi prawo podmiotowe jednostki (por. W. Sokolewicz, komentarz do art. 62 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, s. 6), które może być dochodzone w trybie skargi konstytucyjnej.

1.3. Artykuł 170 Konstytucji ma następujące brzmienie: „Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa”.

Artykuł 170 Konstytucji wprowadza na szczeblu konstytucyjnym instytucję referendum lokalnego. Referendum lokalne stanowi – stosownie do istoty instytucji referendum – formę sprawowania demokracji bezpośredniej, w której ogół mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego wiążąco wypowiada się co do sposobu rozstrzygnięcia określonej sprawy.

Treść art. 170 Konstytucji obejmuje rozstrzygnięcie kilku podstawowych kwestii dotyczących referendum lokalnego. Zaliczają się do nich: 1) określenie terytorium, w obrębie którego przeprowadza się referendum (wspólnoty samorządowe, a więc te jednostki zasadniczego podziału terytorialnego państwa, w których został utworzony samorząd terytorialny); 2) określenie uczestników referendum lokalnego (członkowie wspólnoty samorządowej); 3) określenie spraw stanowiących przedmiot referendum (sprawy dotyczące danej wspólnoty, w tym odwołanie pochodzące z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego); 4) nadanie referendum wiążącego charakteru („decydować [...] w sprawach dotyczących tej wspólnoty”); 5) przekazanie do uregulowania w ustawie zasad i trybu przeprowadzenia referendum (art. 170 zdanie drugie Konstytucji).

W przeciwieństwie do referendum ogólnopolskiego, w przypadku referendum w sprawach lokalnych ustrojodawca nie wprowadził wymogu frekwencji jako warunku skuteczności referendum. Unormowanie tej sprawy leży zatem w gestii uznania ustawodawcy.

Delegację zawartą w art. 170 zdanie drugie Konstytucji realizuje ustawa o referendum lokalnym.

2. Analiza zgodności

1. Naruszenie prawa do udziału w referendum i związanego z nim prawa do udziału w rzetelnie przeprowadzonej kampanii referendalnej skarżący powiązał z art. 2, art. 62 ust. 1 i art. 170 Konstytucji. Skarżący nie prezentuje jednak jednolitego stanowiska co do wzajemnej relacji tych wzorców w zakresie, w jakim stanowią one podstawę do wyinterpretowania wymienionych praw jednostki. W *petitum* skargi przepisy te zostały potraktowane jako samodzielne wzorce kontroli, natomiast w uzasadnieniu przywoływane są w ujęciu związkowym (art. 2 w związku z art. 62 ust. 1 i art. 170 Konstytucji – skarga s. 4 i 13, a także zażalenie na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej z 12 listopada 2014 r.). W uzasadnieniu skarżący nie wyjaśnił jednak w żaden sposób, w jakiej wzajemnej relacji występują wzorce kontroli i skąd wynika ich ujęcie w formie związkowej. Znamienne jest zresztą, że argumentacja skarżącego odnosi się wyłącznie do art. 2 Konstytucji, natomiast brak jest jakichkolwiek odniesień do art. 62 ust. 1 oraz art. 170 Konstytucji. W związku z tym Sejm przyjmuje, że zamiarem skarżącego było – co znajduje zresztą odzwierciedlenie w *petitum* skargi – ujęcie art. 2, art. 62 ust. 1 i art. 170, w zakresie, w jakim przepisy te stanowią podstawę do wywiedzenia konstytucyjnego prawa do udziału w referendum i związanego z nim prawa do udziału w rzetelnie przeprowadzonej kampanii wyborczej, jako samodzielnych wzorców kontroli.

2. Jak już wskazano, w uzasadnieniu skargi brak jest w zasadzie odniesienia do sformułowanego w *petitum* zarzutu naruszenia art. 62 ust. 1 i art. 170 Konstytucji. Jedyne fragment uzasadnienia, który może być powiązany z tymi zarzutami, ogranicza się do następującego stwierdzenia: „Przyjęte rozwiązanie ustawowe jest nie do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji) oraz zasadą zwierzchniej władzy narodu (art. 4 ust. 1 Konstytucji). Przez pryzmat tych zasad należy oceniać prawo do udziału w referendum (art. 62 Konstytucji, art. 170 Konstytucji), które stanowi bezpośredni sposób sprawowania władzy, czyli jedną z form realizacji zwierzchności narodu określonych w art. 4 ust. 2 Konstytucji. Nie do pogodzenia z tymi zasadami jest aprobowanie nierzetelności w ramach kampanii referendalnej, co stanowi konsekwencję wadliwego konstytucyjnie ujęcia

prawa do sądu mającego zabezpieczać zgodny z prawem przebieg kampanii referendalnej” (skarga, s. 20).

Artykuł 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 1997 r. nakłada na skarżącego obowiązek uzasadnienia postawionych zarzutów, z powołaniem dowodów na ich poparcie. Obowiązek uzasadnienia nie wyczerpuje się w poprzestaniu na wskazaniu, że kwestionowane w skardze przepisy skutkują naruszeniem określonych wzorców konstytucyjnych. W ten sposób skarżący realizuje obowiązek wynikający z art. 32 ust. 1 pkt 2-3 ustawy o TK z 1997 r. (określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części oraz sformułowanie zarzutu jego niezgodności z Konstytucją), nie zaś obowiązek, o którym mowa w art. 32 ust. 1 pkt 4 tej ustawy.

Trzeba podkreślić, że w przypadku skargi konstytucyjnej obowiązek właściwego uzasadnienia ma charakter kwalifikowany, bowiem skarga jest instrumentem kontroli konkretnej, służącym ochronie naruszonych wolności i praw skarżącego. Skarżący powinien wykazać, że jest faktycznie podmiotem praw i wolności, których naruszenia dochodzi w skardze, jak również jego powinnością jest określenie sposobu powstałego naruszenia tych praw. Na kanwie rozpatrywanej skargi oznacza to przede wszystkim obowiązek wykazania, że wymienione przez skarżącego wzorce kontroli faktycznie stanowią podstawę do wyinterpretowania obowiązku zapewnienia rzetelnego przebiegu kampanii referendalnej oraz że obowiązek ten ma równocześnie charakter prawa podmiotowego, którego naruszenie może być dochodzone w trybie skargi konstytucyjnej. Skarżący nie zrealizował żadnego z tych obowiązków.

Znaczenie obowiązku właściwego uzasadnienia postawionych zarzutów jest podkreślane w orzecznictwie sądu konstytucyjnego. Ilustracją tego jest m.in. następująca wypowiedź Trybunału: „Wskazanie w *petitum* wzorca kontroli, przy respektowaniu generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, bez szczegółowego odniesienia się do niego w uzasadnieniu lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może [...] zostać uznane za «uzasadnienie postawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie» w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. W świetle utrwalonej praktyki orzeczniczej wymóg ten należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli (przy czym jako wzorzec należy rozumieć normę konstytucyjną, której podstawą może być jeden lub kilka

powiązanych przepisów Konstytucji). «Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie [...]» (wyrok TK z 28 listopada 2013 r., sygn. akt K 17/12). Dopuszczenie kontroli w powyższym zakresie oznaczałoby, że to Trybunał Konstytucyjny zobowiązany jest samodzielnie powołać argumenty dotyczące zgodności (niezgodności) kwestionowanych przepisów z powyższymi wzorcami, co jest sprzeczne z zasadami wyznaczającymi ciężar dowodu w postępowaniu przez sąd konstytucyjnym, wynikające z ustawy o TK z 1997 r.

W tym stanie, zdaniem Sejmu, skarżący nie zrealizował – w odniesieniu do wskazanych jako wzorzec kontroli art. 62 ust. 1 i art. 170 Konstytucji – obowiązku uzasadnienia postawionych zarzutów, w związku z czym postępowanie w powyższym zakresie powinno podlegać **umorzeniu**, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r.

Na marginesie Sejm pragnie zauważyć, że zarzut niezgodności z art. 62 ust. 1 i art. 170 Konstytucji ma charakter pochodny względem podniesionych w skardze wątpliwości związanych z naruszeniem prawa do sądu. Z tego względu, stwierdzenie zgodności art. 35 ust. 1 u.r.l. z art. 45 ust. 1 Konstytucji (pkt V.7 stanowiska) nakazywałoby przyjąć, że kwestionowany przepis jest zgodny także z art. 62 ust. 1 i art. 170 Konstytucji.

3. W ocenie skarżącego, konstytucyjne prawo udziału w rzetelnie przeprowadzonym referendum statuuje na szczeblu ustawy zasadniczej przede wszystkim art. 2 Konstytucji. Warunkiem przystąpienia do oceny zasadności sformułowanego zarzutu jest odpowiedź na dwa powiązane ze sobą pytania. Po pierwsze, czy art. 2 Konstytucji może stanowić samodzielny wzorzec kontroli w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną oraz, po drugie, czy – w kontekście sformułowanego zarzutu – art. 2 Konstytucji formułuje prawo podmiotowe przysługujące skarżącemu, które może podlegać ochronie w trybie skargi.

Zgodnie z przyjętym w art. 79 ust. 1 Konstytucji modelem skargi, stanowi ona konstytucyjny środek ochrony wolności i praw. W konsekwencji, co do zasady, przesłanką dopuszczalności złożenia skargi nie jest każde naruszenie Konstytucji, ale tylko naruszenie wyrażonych w niej wolności lub praw człowieka i obywatela, z których wynikają przysługujące skarżącemu konstytucyjne prawa podmiotowe.

Koresponduje z tym utrwalony pogląd sądu konstytucyjnego, zgodnie z którym w postępowaniu zainicjowanym skargą kontrola może odbywać się jedynie na podstawie postanowień Konstytucji statuujących wolności lub prawa podmiotowe, a zatem postanowień będących podstawą normy prawnej adresowanej do obywatela, kształtującej jego sytuację prawną i dającą mu możliwość wyboru zachowania (por. m.in. wyrok TK z 13 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 10/03). Z ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału wynika, że katalog praw i wolności wymienionych w rozdziale II Konstytucji obejmuje i zasadniczo wyczerpuje pojęcie „konstytucyjnych wolności lub praw”, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji. W interpretacji postanowień zawartych w tym rozdziale mogą być pomocne klauzule generalne, takie jak np. klauzula demokratycznego państwa prawnego, ale nie mogą one stanowić samodzielną podstawy skargi konstytucyjnej. W tym kontekście Trybunał stwierdził, że art. 2 Konstytucji nie jest samodzielnym źródłem praw podmiotowych (zob. np. postanowienie TK z 15 stycznia 2013 r., sygn. akt SK 21/12). Incydentalnie Trybunał uznawał jednak, że dopuszczalne jest powołanie zasady demokratycznego państwa prawnego jako samodzielnego wzorca wówczas, gdy skarżący wywodzi z art. 2 Konstytucji prawa lub wolności, które nie zostały ujęte w innym przepisie ustawy zasadniczej (zob. np. wyroki TK z 13 maja 2014 r., sygn. akt SK 61/13 i 24 lipca 2014 r., sygn. akt SK 53/13).

W związku z powyższym należy stwierdzić, że powołanie art. 2 Konstytucji jako samodzielnego wzorca kontroli w postępowaniu skargowym jest zasadniczo niedopuszczalne (por. postanowienie pełnego składu TK z 23 stycznia 2002 r., sygn. akt Ts 105/00). Sąd konstytucyjny dozwalał natomiast na wskazanie w trybie skargowym zasady demokratycznego państwa prawnego jako związkowego wzorca kontroli. Na gruncie niniejszego postępowania powyższa konstrukcja nie może jednak znaleźć zastosowania, jako że – w odniesieniu do art. 62 ust. 1, który mógłby w takim przypadku stanowić podstawowy wzorzec kontroli – postępowanie podlega umorzeniu jako niedopuszczalne ze względu na brak uzasadnienia zarzutu przez wnioskodawcę.

Z kolei uznanie, że w analizowanym przypadku mamy do czynienia z powołaniem w skardze art. 2 Konstytucji jako wzorca wyrażającego samodzielne prawa o charakterze podmiotowym przysługujące jednostce, wymagałoby w pierwszym rzędzie dokonania oceny, czy faktycznie wywodzona przez skarżącego z art. 2 Konstytucji zasada ma charakter prawa podmiotowego. Uzasadniając pogląd,

że art. 2 Konstytucji stanowi podstawę do wyinterpretowania zasady rzetelności procesu wyborczego, skarżący przywołał stanowisko Trybunału zawarte w wyroku z 21 lipca 2009 r. (sygn. akt K 7/09). Sąd konstytucyjny wskazał w powołanym judykacie, że: „Z art. 2 Konstytucji wynika m.in. obowiązek ustawodawcy ustanowienia regulacji, które zapewniają uczciwą kampanię wyborczą, umożliwiającą obywatelom dostęp do zgodnych z prawdą informacji o sprawach publicznych i o kandydatach. [...] Szczególne postępowania wprowadzone w prawodawstwie wyborczym, przedstawione wyżej, znajdują podstawę w zasadzie państwa demokratycznego, a także w innych wartościach konstytucyjnych”. Cytowane stanowisko jednoznacznie dowodzi, że Trybunał Konstytucyjny ujmuje regulacje zapewniające rzetelny przebieg kampanii jako obowiązek ustawodawcy o randze konstytucyjnej, nie przypisuje natomiast tej zasadzie (wartości konstytucyjnej) rangi prawa podmiotowego, które mogłoby stanowić przedmiot skutecznych roszczeń ze strony jednostki. Również sam skarżący nie podjął w żadnym stopniu próby wykazania, że w analizowanym zakresie należałoby przypisać art. 2 Konstytucji charakter prawa podmiotowego, którego naruszenie może być dochodzone w trybie skargi konstytucyjnej. Nadto trzeba zauważyć, że nadanie takiej skuteczności art. 2 Konstytucji jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy powyższe prawo nie może być wywodzone z innych przepisów Konstytucji formułujących prawa i wolności jednostki. Przywołanie przez skarżącego w *petitum* skargi art. 62 ust. 1 Konstytucji przemawia jednoznacznie za uznaniem, że skarżący powiązał wymóg zapewnienia uczciwej kampanii wyborczej przede wszystkim z przysługującym jednostce prawem do udziału w referendum. Wobec braku przedstawienia przez skarżącego uzasadnienia w zakresie obejmującym zarzut naruszenia art. 62 ust. 1 Konstytucji merytoryczne odniesienie się, czy i ewentualnie w jakim stopniu przepis ten stanowi podstawę do rekonstrukcji powyższej zasady (co równocześnie stanowi argument przeciwko dopuszczalności wydobywania tej zasady z art. 2 Konstytucji), jest niemożliwe.

W tym stanie, zdaniem Sejmu, art. 2 Konstytucji nie może stanowić wzorca kontroli w przedstawionym zakresie, w związku z czym postępowanie obejmujące kontrolę zgodności art. 35 ust. 1 u.r.l. z powyższym wzorcem powinno podlegać **umorzeniu**, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r., ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Sejm pragnie uzupełniająco dodać, że argumentacja dotycząca niedopuszczalności powoływania w charakterze wzorca kontroli w trybie skargowym

przepisów innych niż wyrażających konstytucyjne wolności i prawa jest aktualna również w odniesieniu do art. 170 Konstytucji. Analiza treści powyższego przepisu nie pozwala uznać, aby stanowił on źródło wolności lub praw konstytucyjnych o charakterze podmiotowym.

VIII. Zasada określoności przepisów prawa (art. 2 Konstytucji)

1. Wzorzec kontroli

Zasada określoności przepisów prawa jest jedną z zasad poprawnej legislacji, stanowiących element składowy klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). W świetle orzecznictwa Trybunału, kontrola konstytucyjności kwestionowanego przepisu z powodu jego niedookreśloności wymaga przeprowadzenia tzw. testu określoności prawa, na który składają się trzy kryteria: 1) precyzyjność regulacji prawnej, 2) jasność przepisu oraz 3) jego legislacyjna poprawność (zob. np. wyrok TK z 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09). Precyzyjność przepisu przejawia się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Precyzyjna regulacja prawna ma umożliwiać dekodowanie z przepisów jednoznacznych norm prawnych (a także ich konsekwencji) za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej. Jasność przepisu oznacza nakaz tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, dlatego przepis określany mianem jasnego musi być zrozumiały na gruncie języka powszechnego. Adresaci przepisów prawnych mają prawo oczekiwać od racjonalnego prawodawcy stanowienia norm niebudzących wątpliwości co do nakładanych obowiązków lub przyznawanych praw. Poprawność przepisu sprowadza się do jego właściwej konstrukcji z punktu widzenia językowego i logicznego. Oznacza ona również zgodność z wymaganiami legislacji.

2. Analiza zgodności

W odniesieniu do zarzutu naruszenia zasady dostatecznej określoności przepisów prawa wypada przede wszystkim zauważyć, że argumentacja przedstawiona przez skarżącego nie jest w tym względzie spójna. Otóż skarżący stwierdził, że brzmienie art. 35 ust. 1-2 u.r.l. nie pozwala na precyzyjne określenie

podmiotów, które mogą inicjować postępowanie w trybie referendalnym. Przesądzać ma o tym posłużenie się przez ustawodawcę wieloznacznym pojęciem „zainteresowany”. Zarazem jednak skarżący jednoznacznie wskazuje, jak należy interpretować to pojęcie. Jego zdaniem, ustalając znaczenie pojęcia „zainteresowany” na gruncie art. 35 ust. 1 u.r.l., należy odwołać się do art. 510 § 1 k.p.c., który to przepis, w sposób niebudzący wątpliwości, definiuje powyższe pojęcie. Stwierdzenie to przeczy zatem tezie o niedającej się usunąć niedookreśloności art. 35 ust. 1 u.r.l. Również dalsza argumentacja powołana przez skarżącego świadczy o tym, że nie tyle zmierza on do wykazania nieokreśloności art. 35 ust. 1 u.r.l. w aspekcie legitymacji czynnej, ile jego wątpliwości wynikają ze zbyt wąskiego określenia kręgu podmiotów uprawnionych do wszczęcia postępowania w trybie referendalnym. Powyższe zagadnienie stanowiło przedmiot analizy konstytucyjności w związku z zarzutem naruszenia prawa do sądu (pkt V stanowiska), co czyni zbędnym ponowne przywoływanie zastosowanej tam argumentacji.

W tym stanie Sejm wnosi o uznanie, że art. 35 ust. 1 u.r.l. **jest zgodny** z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński