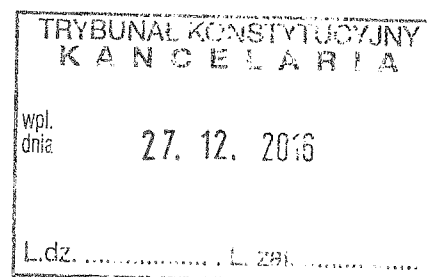




INSTYTUT ALLERHANDA

§ STRAŻNICA KONSTYTUCYJNA



Kraków, 12 grudnia 2016 r.

Trybunał Konstytucyjny

Al. Jana Szucha 12 A

00 – 918 Warszawa

Skarżący:

T L

Reprezentowany przez:

adw. Arkadiusza Radwana

członka Izby Adwokackiej w Krakowie,

nr wpisu: 2508

adres do doręczeń:

Instytut Allerhanda

Plac Sikorskiego 2 lok. 7

31 – 115 Kraków

Pismo przygotowawcze Skarżącego

- odpowiedź na stanowisko Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej Marszałka Sejmu z dnia 20 kwietnia 2016 r. w sprawie skargi konstytucyjnej T L

W imieniu Skarżącego w odpowiedzi na pismo Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej Marszałka Sejmu (dalej jako „Sejm”) z dnia 20 kwietnia 2016 r., które zostało mi doręczone w dniu 27 kwietnia 2016 r., podtrzymuję stanowisko wyrażone w skardze konstytucyjnej z dnia 22 sierpnia 2014 r.



Strażnica Konstytucyjna to program Instytutu Allerhanda ufundowany dla krzewienia konstytucjonalizmu. Strażnica Konstytucyjna obejmuje aktywność naukową, którą łączy z monitoringiem przestrzegania standardów konstytucyjnych przez władzę publiczną oraz z aktywizmem *pro bono* realizowanym przy wykorzystaniu dostępnych środków interwencji prawnej, takich jak skargi konstytucyjne, listy przyjaciół sądu (*amicus curiae*) wnioski do konstytucyjnych organów państwa stojących na straży konstytucji oraz strzegących wolności i praw człowieka i obywatela, a także przez pozaprawne sposoby oddziaływania, takie jak listy otwarte, stanowiska publiczne i współpracę z mediami. Program Strażnica Konstytucyjna stanowi fragment aktywności Instytutu realizowanej pod szyldem „Allerhand Advocacy: prawo w interesie publicznym”.

W piśmie Sejmu wyrażone zostało stanowisko odnośnie niniejszej sprawy. W związku z tym, że zawiera ono szereg zarzutów, a przede wszystkim wniosek 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., dalej jako „TKU”) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016, poz. 293), skarżący odniesie się do nich w niniejszym piśmie.

Jednocześnie z uwagi na budzące wątpliwości Sejmu sformułowanie zarzutu naruszenia zasady równego dostępu do sądu (s. 4 pkt 2c skargi konstytucyjnej) wskazuję, że w niniejszej sprawie, zdaniem Skarżącego, naruszony został przepis art. 32 ust. 1 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji, a nie jak to zostało nieprecyzyjnie wskazane w skardze wyłącznie art. 32 ust. 1 Konstytucji. Przedmiotowa modyfikacja wynika z błędnego oznaczenia przez Skarżącego naruszonych praw Konstytucyjnych, co znajdują wyrażną podstawę w treści uzasadnienia skargi konstytucyjnej z dnia 22 sierpnia 2014 r. (s. 22-23) – szer. w pkt. III.4 poniżej.

I. Wniosek Sejmu

Sejm wniósł o umorzenie postępowania w całości na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 TKU w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. W razie nieuwzględnienia wniosku w tym zakresie, Sejm wniósł o stwierdzenie, że art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 706, ze zm., dalej jako: „RefLokU”) w części obejmującej wyrażenie „każdy zainteresowany” jest zgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (dalej jako „Konstytucja”). W zakresie pozostałych wzorców kontroli wskazanych w skardze konstytucyjnej, Sejm podtrzymał wniosek o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 TKU w zw. z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

II. Stanowisko dotyczące argumentacji Sejmu w przedmiocie przesłanek dopuszczalności skargi konstytucyjnej

Sejm wskazał, że pomimo pozytywnego rozpatrzenia przesłanek dopuszczalności skargi konstytucyjnej w ramach tzw. kontroli wstępnej, TK może kontrolować dopuszczalność skargi na każdym etapie postępowania. W razie stwierdzenia, że skarga nie spełnia wymagań określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 46-48 TKU, postępowanie podlega umorzeniu (s. 9 pisma Sejmu). Zdaniem Sejmu, takie przesłanki zachodzą w sprawie.

Sejm przytoczył warunki, których spełnienie jest konieczne, aby mogło dojść do merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej. W pierwszej kolejności 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 konstytucyjnej wolności lub praw przysługujących skarżącemu. Po trzecie, źródłem naruszenia powinna być normatywna treść kwestionowanych przepisów.

1) Argumentacja Sejmu w przedmiocie podstawy prawnej będącej podstawą ostatecznego orzeczenia o prawach i wolnościach skarżącego

W opinii Sejmu, zaskarżony art. 35 ust. 1 RefLokU, w zakresie, w jakim określa legitymację czynną do złożenia wniosku w tzw. trybie referendalnym, nie może zostać uznany za podstawę prawną ostatecznego orzeczenia sądu w sprawie skarżącego.

Sejm wskazał, że art. 35 ust. 1 RefLokU zawiera normatywną treść o złożonym charakterze, a w konsekwencji jego zastosowanie ma charakter dwuetapowy. Sąd zobligowany jest najpierw do przesądzenia kwestii legitymacji wnioskowej, później natomiast powinien dokonać oceny merytorycznej wniosku – skargi na przebieg referendum.

Ze skargi konstytucyjnej wynika, że skarżący kwestionuje konstytucyjność art. 35 ust. 1 RefLokU tylko w zakresie, w jakim przepis ten określa krąg podmiotów uprawnionych do wszczęcia postępowania sądowego w sprawie wydania zakazu rozpowszechniania nieprawdziwych haseł lub materiałów referendalnych (s. 12-13 pisma Sejmu). Oznacza to, że badanie konstytucyjności tego przepisu powinno zostać ograniczone tylko do tej konkretnej normy. Wobec tego konieczne jest, aby podstawę prawną ostatecznego rozstrzygnięcia, w którym skarżący upatruje naruszenia swoich konstytucyjnych praw i wolności, stanowił właśnie ten fragment przepisu art. 35 ust. 1 RefLokU.

Zdaniem Sejmu, analiza postanowienia Sądu Apelacyjnego w K z dnia maja 2014 r., Wydział I Cywilny ds. wskazuje, że zaskarżony fragment przepisu art. 35 ust. 1 RefLokU, nie może zostać uznany za podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego. Mają o tym świadczyć te fragmenty uzasadnienia, w których Sąd Apelacyjny w K dokonuje merytorycznej oceny wniosku skarżącego. W ocenie Sejmu wskazuje to na fakt, iż Sąd Apelacyjny w K *implicite* uznał, że wnioskodawcy przysługuje legitymacja czynna. W konsekwencji podstawę rozstrzygnięcia stanowił, co prawda, art. 35 ust. 1 RefLokU, ale w innym zakresie niż kwestionowany przez skarżącego (s. 13 – 14 pisma Sejmu).

2) Analiza stanowiska Sejmu przedstawiona w pkt. II.1

Odnosząc się do przytoczonego powyżej zarzutu Sejmu, należy w pierwszej kolejności wskazać na szerokie rozumienie przez Trybunał Konstytucyjny pojęcia „podstawa prawna orzeczenia”, co resztą zostało również podkreślone w stanowisku Sejmu (s. 11 pisma Sejmu) poprzez przywołanie wyroku Trybunału z 24 października 2007 r. (sygn. akt SK 7/06). Podstawą prawną orzeczenia są zatem często

przepisy niepowołane w sentencji orzeczenia, ale wskazane w treści uzasadnienia bądź z niego wynikające. W skardze konstytucyjnej Skarżący istotnie zakwestionował konstytucyjność art. 35 ust. 1 RefLokU w zakresie w jakim przepis ten określa legitymację czynną do złożenia wniosku. Zdaniem skarżącego wynikająca z tego fragmentu przepisu norma prawna była podstawą prawną ostatecznego orzeczenia o jego prawach i wolnościach.

Sąd Okręgowy w K , Wydział I Cywilny ds. akt , rozpatrując wniosek Skarżącego jako sąd I instancji odmówił przyznania mu legitymacji czynnej na podstawie art. 35 ust. 1 RefLokU w zw. z art. 510 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. nr 43, poz. 101; dalej jako „KPC”). Fakt, że rozpoznający zażalenie Sąd Apelacyjny w K odniósł się również do kwestii merytorycznej zasadności wniosku nie może jednak oznaczać, jak twierdzi Sejm, że sąd ten *implicitie* uznał, iż wnioskodawca był osobą zainteresowaną w rozumieniu art. 35 ust. 1 RefLokU.

Z reguł postępowania cywilnego (art. 378 § 1 w zw. z 13 § 2 KPC) wynika, że do obowiązków sądu drugiej instancji należy między innymi wzięcia pod uwagę i rozważenia wszystkich podniesionych w apelacji zarzutów i wniosków oraz odniesienie się do nich w uzasadnieniu orzeczenia (tak też: postanowienie SN z dnia 14 listopada 2013 r., sygn. akt IV CSK 145/13). Sąd Apelacyjny w K oddalił zażalenie w całości jako bezzasadne. Tymczasem jednym z podstawowych zarzutów podniesionych w zażaleniu była kwestia legitymacji czynnej, ponieważ Sąd I instancji uznał, iż wnioskodawcy ona nie przysługiwała. Oddalenie zażalenia w całości, także zatem w zakresie argumentacji dotyczącej legitymacji wnioskowej, oznacza, iż Sąd Apelacyjny w K nie przyjął w tym zakresie odmiennego zapatrywania niż sąd okręgowy. Rozważania merytoryczne zawarte w uzasadnieniu tego Sądu miały co najwyżej charakter niewiążących uwag uzupełniających (*obiter dicta*).

Podstawą prawną orzeczenia był zatem art. 35 ust. 1 RefLokU w zakresie, w jakim w jakim określa legitymację do wniesienia wniosku używając pojęcia „każdy zainteresowany”. Trybunał Konstytucyjny przyjmując szerokie rozumienie podstawy prawnej orzeczenia w wyroku Trybunału z dnia 24 października 2007 r. (SK 7/06) stwierdził również, że „na ostateczne rozstrzygnięcie składa się zatem nie tylko postanowienie sądu utrzymujące w mocy postanowienie sądu niższego szczebla, ale również utrzymywane w mocy postanowienie sądu rejonowego”. Poprawność logiczna wymaga stwierdzenia, że podstawą prawną ostatecznego rozstrzygnięcia o prawach i wolnościach skarżącego był art. 35 ust. 1 UrefL w zakresie w jakim określa krąg podmiotów uprawnionych do wszczęcia postępowania sądowego w sprawie wydania zakazu rozpowszechniania nieprawdziwych haseł lub materiałów referendalnych.

Zdaniem skarżącego, wniosek Sejmu o umorzenie postępowania z uwagi na brak oparcia ostatecznego rozstrzygnięcia o prawa i wolności skarżącego na podstawie prawnej wskazanej w treści skargi konstytucyjnej jest niezasadny i nie powinien zostać uwzględniony.

3) Argumentacja Sejmu dotycząca aktualności interesu prawnego Skarżącego

Sejm wskazał, iż koniecznym warunkiem formalnym dopuszczalności skargi konstytucyjnej jest istnienie stanu naruszenia konstytucyjnych praw i wolności skarżącego także w momencie rozstrzygnięcia przez TK w przedmiocie skargi. Naruszenie musi mieć charakter osobisty tj. skarżący musi być adresatem normy prawnej, która określa, na skutek aktualizacji przewidzianych w tej normie okoliczności, jego prawa i obowiązki, dotyczące go osobiście. Ingerencja w sferę praw i wolności musi być również bezpośrednia, co oznacza, że kwestionowany akt normatywny musi być podstawą podjętego orzeczenia. Naruszenie musi być ponadto aktualne i trwać w chwili wniesienia skargi. Jeżeli natomiast zakwestionowana norma nie wyznacza już повинного zachowania skarżącego, oraz ustały skutki prawne i faktyczne, które norma ta wywoływała w sferze praw i wolności, a zatem zachodzi przypadek braku aktualności skargi, postępowanie powinno podlegać umorzeniu (s. 15-16 pisma Sejmu).

Sejmu stwierdził, że w sprawie doszło do zdezaktualizowania stawianego przez Skarżącego zarzutu jeszcze przed wniesieniem przez niego skargi konstytucyjnej. Na uzasadnienie tego stanowiska Sejm podniósł, że o występowaniu stanu naruszenia konstytucyjnych wolności i praw wynikających z obowiązku zapewniania rzetelnego przebiegu kampanii referendalnej można mówić wyłącznie w trakcie trwania kampanii referendalnej (s. 17 pisma Sejmu).

Sejm dodatkowo wskazał, że można by mówić o potencjalnym istnieniu efektów pośrednich zaistniałych naruszeń także po zakończeniu kampanii, ponieważ teoretycznie mogłoby dojść do sytuacji, w której, w następstwie rozpowszechniania kwestionowanych haseł referendalnych mieszkańcy głosowaliby w inny sposób niż gdyby hasła te nie były rozpowszechniane. W niniejszej sprawie taka sytuacja nie miała miejsca, bowiem wynik referendum był satysfakcjonujący dla Skarżącego. Ponadto wydanie przez Trybunał wyroku stwierdzającego niezgodność z konstytucją kwestionowanych przez Skarżącego przepisów, nie miałyby wpływu na jego sytuację prawną, ponieważ wraz z zakończeniem kampanii referendalnej bezprzedmiotowe staje się jakiegokolwiek postępowanie prowadzone na podstawie art. 35 ust. 1 RefLokU (s. 17-18 pisma Sejmu).

4) Analiza stanowiska Sejmu przedstawiona w pkt. II.3

Zdaniem Skarżącego naruszenie jego konstytucyjnych praw miało charakter osobisty i bezpośredni. Przyjęcie poglądu zaprezentowanego przez Sejm, stwierdzającego, że stan naruszeń praw i wolności skarżącego nie jest aktualny, gdyż ustał najpóźniej z chwilą zakończenia kampanii referendalnej, prowadziłby do sytuacji, w której złożenie skargi konstytucyjnej w tym przedmiocie byłoby praktycznie niemożliwe z uwagi na stosunkowo krótki czas kampanii referendalnej. **Gdyby przyjąć je za prawidłowe, stanowisko Sejmu prowadziłoby do wyłączenia spod indywidualnej kontroli konstytucyjnej wielu przepisów regulujących przebieg procesów wyborczych**

w Polsce, a to tylko z tego powodu, że orzeczenie o ich zgodności z Konstytucją byłoby niemożliwe ze względu na czas rozpatrywania spraw przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz niemożność wznowienia odpowiedniego postępowania sądowego lub wyborczego (por. P. Tuleja, *Skarga Konstytucyjna jako środek ochrony praw wyborczych w: Iudices Electionis Custodies*, pod red. F. Rymarz, Warszawa 2007, s. 189). Ostanie się w porządku prawnym normy interpretowanej z art. 35 ust. 1 RefLokU w zw. z art. 510 KPC, tak jak to uczynił Sąd Okręgowy i Apelacyjny w K , spowoduje także, iż w przypadku podobnej sytuacji w kolejnych kampaniach referendalnych uczestnik zostanie w analogiczny sposób pozbawiony możliwości ochrony swoich konstytucyjnych wolności i praw.

W tym miejscu niezbędne staje się przywołanie jednego z ostatnich orzeczeń Trybunału, a mianowicie wyrok z dnia 11 maja 2016 r. ds. akt SK 16/14. W sprawie tej wobec skarżącej nałożył określone obowiązki, tj. zakaz rozpowszechniania ulotek oraz zamieszczania sprostowania na portalu internetowym, w trybie art. 35 ust. 1 RefLokU. Istotne z punktu widzenia niniejszej sprawy jest to, że Trybunał nie odmówił skarżącej prawa do wniesienia skargi konstytucyjnej w trybie art. 79 Konstytucji. Uznał bowiem, że z racji nałożenia na nią obowiązków posiada ona legitymację do dochodzenia swoich praw i wolności przed Trybunałem Konstytucyjnym, nie rozważając przy tym czy owe obowiązki wywołują skutki po zakończeniu referendum lokalnego lub mogą podlegać zniesieniu po wznowieniu postępowania sądowego.

Przenosząc powyższe na realia niniejszej sprawy należy stwierdzić, że oddalenie wniosku oraz nieuwzględnienie zażalenia przez odpowiednio Sąd Okręgowy i Apelacyjny w K skutkowało dla Skarżącego nałożeniem na niego obowiązku zapłaty kosztów postępowania. Zatem już z tego powodu w jego interesie leży wniesienie skargi konstytucyjnej jako środka wszczynającego kontrolę konstytucyjności podstawy normatywnej ww. orzeczeń sądów powszechnych w sprawie.

Powyższe przesądza o tym, że naruszenie praw i wolności Skarżącego, wbrew twierdzeniom Sejmu, jest stanem aktualnym umożliwiającym rozpoznanie skargi konstytucyjnej.

III. Stanowisko Sejmu dotyczące oceny naruszenia wskazanych przez skarżącego wzorców konstytucyjnych

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

W dalszej kolejności Sejm wniósł o uznanie, że art. 35 ust. 1 RefLokU w części obejmującej wyrażenie „każdy zainteresowany” jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Sejmu zauważył, że przy ustalaniu znaczenia pojęcia „zainteresowany” na gruncie art. 35 ust. 1 RefLokU nie jest dopuszczalne odwołanie się do art. 510 § 1 KPC. Ten ostatni przepis nie określa kręgu podmiotów uprawnionych do wszczęcia postępowania, lecz dotyczy wstąpienia do postępowania będącego w toku. Natomiast kwestia legitymacji czynnej w postępowaniu referendalnym została uregulowana autonomicznie w

ustawie o referendum lokalnym (s. 21 pisma Sejmu). Pomocny przy interpretacji pojęcia „zainteresowany” ma być w szczególności art. 28 RefLokU wyznaczający krąg podmiotów biorących udział w kampanii referendalnej (s. 22 pisma Sejmu). Ocena, czy dany podmiot jest podmiotem zainteresowanym, powinna zależeć od okoliczności konkretnej sprawy. Z kolei gdyby intencją ustawodawcy było zawężenie kręgu podmiotów zainteresowanych, wyraźnie przewidziałby on takie ograniczenie w treści art. 35 ust. 1 RefLokU. W ocenie Sejmu, krąg podmiotów posiadających legitymację czynną w postępowaniu referendalnym jest bardzo szeroki w porównaniu z tożsamymi regulacjami na gruncie ustawy o referendum ogólnokrajowym, czy też kodeksu wyborczego (s. 25 pisma Sejmu).

Sejm wskazuje dalej, że niedopuszczalna jest skarga, której zarzuty odnoszą się do sposobu interpretowania prawa przez Sądy. Skarga konstytucyjna dotyczy bowiem jedynie ochrony takich praw lub wolności konstytucyjnych, których ograniczenie wynika bezpośrednio z ustawy bądź innego aktu normatywnego, a nie dopiero z wydania aktu indywidualnego. Konieczne jest jednakże wzięcie od uwagę jednolitej i konsekwentnej praktyki orzeczniczej dotyczącej wykładni danego przepisu i uczynienie przedmiotem kontroli konstytucyjności normy prawnej dekodowanej z danego przepisu zgodnie z ustaloną praktyką (s. 28 pisma Sejmu). Zdaniem Sejmu, skarżący nie wskazał, aby w rozpoznawanej sprawie doszło do wykształcenia się jednolitej praktyki stosowania prawa w zakresie wykładni art. 35 ust. 1 RefLokU w zakresie w jakim posługuje się pojęciem „zainteresowany”.

2) Analiza stanowiska Sejmu przedstawionego w pkt. III.1

Kluczowym argumentem Sejmu, mającym wskazywać na nietrafność stanowiska skarżącego w kwestii naruszenia przez art. 35 ust. 1 RefLokU w zw. z art. 510 KPC art. 45 ust. 1 Konstytucji, jest wskazanie na niedopuszczalność ustalania zakresu pojęcia „zainteresowany” w oparciu o art. 510 § 1 KPC. Pogląd ten należy uznać za nietrafny.

Artykuł 35 ust. 1 RefLokU posługuje się pojęciem „każdy zainteresowany” nie precyzując przy tym kogo można uznać za osobę „zainteresowaną”. Jednocześnie art. 35 ust. 2 RefLokU stanowi, że wniosek złożony na podstawie art. 35 ust. 1 RefLokU rozpoznawany jest w postępowaniu nieprocesowym. Oznacza to co do zasady, że do postępowania w trybie referendalnym znajdują zastosowanie postanowienia ustawy – Kodeks postępowania cywilnego dotyczące postępowania nieprocesowego, w zakresie, w jakim brak jest przepisów szczególnych zawartych w samej ustawie. Artykuł 510 § 1 KPC zawiera definicję „zainteresowanego” wskazując jakie cechy musi posiadać taka osoba w konkretnym stanie faktycznym. Stwierdzenie, że art. 510 § 1 KPC stanowi jedynie o uczestnikach postępowania a nie o wnioskodawcy, nie może prowadzić do wniosku, że wnioskodawca nie jest jednocześnie osobą zainteresowaną w rozumieniu tego przepisu (zob. I. Kunicki w: *Kodeks postępowania cywilnego. Tom I. Komentarz. Art. 1-729*, pod red. A. Góra-Błaszczkowska, Legalis/el.

2015, komentarz do art. 510, nb. 7). W konsekwencji art. 510 § 1 KPC jest przepisem, w oparciu o który należy dokonać rekonstrukcji normy określającej legitymację czynną w postępowaniu wszczętym w oparciu o art. 35 ust. 1 RefLokU. W konsekwencji Skarżący podtrzymuje wskazane w skardze konstytucyjnej zarzuty dotyczące niezgodności art. 35 ust. 1 RefLokU w zw. z art. 510 § 1 KPC w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Pogląd wyrażony przez Sejm, wskazujący na wykładnię pojęcia „zainteresowany” w oparciu o art. 28 ust. 1 RefLokU, który wyznacza podmioty biorące udział w kampanii referendalnej, jest niekonsekwentny. Przepis ten wyznacza krąg podmiotów biorących udział w kampanii referendalnej, stanowiąc, że są nimi także wszyscy mieszkańcy mogący zaprezentować swoje stanowisko w sprawie poddanej pod referendum. Ustalając zatem krąg podmiotów zainteresowanych na gruncie art. 35 ust. 1 RefLokU w oparciu o art. 28 ust. 1 RefLokU, należałoby przyjąć konsekwentnie szerokie rozumienie pojęcia „zainteresowany”. Jednakże w dalszej części stanowiska, Marszałek stwierdza, że zbyt szerokie ujęcie legitymacji czynnej mogłoby rodzić zagrożenie, iż postępowanie w trybie wyborczym stałoby się trwałym elementem kampanii referendalnej (s. 27 pisma Sejmu). Nie jest zatem jasne, w jaki sposób należy, zdaniem Sejmu, dokonywać wykładni normy dotyczącej podmiotów zainteresowanych.

Nie można również zgodzić się z poglądem Sejmu, że Skarżący nie dopełnił obowiązku wykazania, że w rozpoznawanej sprawie doszło do wykształcenia się jednolitej praktyki stosowania prawa przez sądy. Po pierwsze, przepis art. 35 ust. 1 RefLokU nie był przedmiotem rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego, gdyż orzeczenie sądu apelacyjnego nie podlega zaskarżeniu w sprawach skarg na przebieg referendum (art. 35 ust. 3 zd. 3 RefLokU). Nie oznacza to jednak, że nie jest możliwe jednoznacznie ustalenie treści normatywnej wskazanego przepisu. W ujęciu systemowym, sposób interpretowania pojęcia osoby zainteresowanej, jako takiej która posiada określony interes prawny, na gruncie postępowania nieprocesowego jak również w ramach innych gałęzi prawa, co zauważa również Sejm odwołując się chociażby do regulacji zaskarżania uchwał organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego (s. 28 pisma Sejmu), ma charakter utrwalony zarówno w orzecznictwie jak i doktrynie. Praktyka Sądu Okręgowego i Apelacyjnego w K w przedmiocie wniosku Skarżącego nie odbiegała od dotychczas wypracowanych wzorców interpretacyjnych. Stąd nie sposób uznać, że znaczenie jakie nadały te Sądy art. 35 ust. 1 RefLokU odbiega od jego rzeczywistej treści normatywnej, a w konsekwencji również w tym zakresie należy odmówić racji stanowisku wyrażonemu przez Sejm.

3) Naruszenie zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji)

W dalszej kolejności Sejm wniósł o uznanie, że art. 35 ust. 1 RefLokU jest zgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji wskazując w swoim uzasadnieniu, że zgodnie z orzecznictwem

Trybunału art. 32 ust. 1 Konstytucji nie może być podawany jako samodzielny wzorzec kontroli (s. 31 pisma Sejmu).

Sejm zakwestionował również stanowisko Skarżącego, iż ustawodawca regulując uprawnienie do wszczynania postępowania w trybie referendalnym wyróżnił dwie grupy podmiotów faworyzując w ten sposób organy samorządu terytorialnego. Zdaniem Sejmu, zwrot „każdy zainteresowany” użyty w art. 35 ust. 1 RefLokU wcale nie pozbawia mieszkańców legitymacji czynnej, ponieważ mogą oni inicjować postępowanie, pod warunkiem wykazania interesu w wydaniu zakazu rozpowszechniania określonych haseł i materiałów referendalnych (s. 32 pisma Sejmu).

W dalszym toku rozważań Sejm wskazał, że szczególna pozycja i funkcje realizowane przez organy samorządu terytorialnego w toku kampanii sprawia, że nie mogą być one uznawane za podmioty posiadające wspólną cechę relewantną (s. 33 pisma Sejmu).

Dodatkowo Sejm podniósł, iż organy samorządu terytorialnego nie są adresatami prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) co wyklucza w ogóle możliwość zróżnicowania dostępu do sądu dla organów samorządu w relacji do innych podmiotów na gruncie tego przepisu (s. 33 pisma Sejmu).

4) Analiza stanowiska Sejmu przedstawionego w pkt. III.3

Skarżący na wstępie zaznacza, że brak wskazania naruszenia zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) w relacji związkowej z prawem do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) wynika z omyłki pisarskiej. Sama treść zarzutu naruszenia tych przepisów Konstytucji (s. 6 skargi konstytucyjnej), a później również uzasadnienia (s. 22-23 skargi konstytucyjnej) wskazuje dobitnie, że zamysłem Skarżącego było poddanie kontroli określonych regulacji ustawy o referendum lokalnym z perspektywy braku równego dostępu do sądu, a nie zasady równości jako takiej (zob. postanowienie TK z 18 lipca 2014 r. ds. akt Ts 90/12).

Skarżący podtrzymuje twierdzenie, iż ustawodawca regulując uprawnienie do wszczynania postępowania w trybie referendalnym wyróżnił dwie grupy podmiotów. Skarżący wskazywał w skardze, iż wykładnia pojęcia „każdy zainteresowany” na gruncie art. 35 ust. 1 RefLokU w zw. z art. 510 § 1 KPC prowadzi do wniosku, iż zainteresowany musi legitymować się indywidualnym i konkretnym interesem prawnym. W praktyce będzie to oznaczać, iż dowód posiadania takiego interesu będzie w stanie przeprowadzić tylko organ jednostki samorządu, który zarządził referendum. Podmioty biorące udział w kampanii: organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego i między innymi mieszkańcy zostali tym samym potraktowani w sposób różny.

Zdaniem Skarżącego organy samorządu terytorialnego oraz inni uczestnicy kampanii referendalnej posiadają wspólną cechę relewantną. Fakt, iż organy samorządu terytorialnego są organizatorami referendum nie jest, zdaniem Skarżącego, cechą, która uzasadnia stwierdzenie, iż podmiot ten znajduje się w odmiennej sytuacji niż pozostali uczestnicy referendum. Organizatorzy referendum oraz jego uczestnicy występują zasadniczo jako równouprawnione strony debaty w trakcie

kampanii referendalnej (art. 28 ust. 1 RefLokU). Także wspomniane w skardze orzecznictwo wskazuje na obowiązek ustawodawcy wprowadzenia regulacji zapewniających uczciwą kampanię wyborczą, umożliwiających obywatelom dostęp do zgodnych z prawdą informacji (wyrok TK z dnia 15 marca 2011 r. ds. akt K 7/09 – rozumowanie to można, zdaniem skarżącego odnieść do kampanii referendalnej; zob. s. 14 skargi konstytucyjnej). Oznacza to, że uczestnicy kampanii referendalnej mają prawo do zagwarantowania im pełnego udziału w kampanii referendalnej. W ten sposób bycie stroną kampanii referendalnej jest wspólną relewantną cechą organu samorządu terytorialnego – inicjatora referendum oraz mieszkańców uzasadniająca wymóg równego traktowania tych podmiotów.

Zdaniem skarżącego, specyfika roli jednostki samorządu terytorialnego i jej organów w ramach kampanii referendalnej, a które kontrola jest przedmiotem regulacji art. 35 ust. 1 RefLokU, przejawiająca się często w uczestniczeniu w debacie na równi z innymi uczestnikami i uprawnionymi do głosowania w referendum sprawia, że organy te mogą być uznane za adresatów prawa do sądu. Trudno bowiem uznać, jak to uczynił Sejm (s. 33 pisma Sejmu), że jednostka samorządu terytorialnego jako uczestnika debaty referendalnej wykonuje wyłącznie funkcje publiczne. W takiej sytuacji dana jednostka wielokrotnie będzie realizowała własne cele polityczne, np. w sytuacji referendum w sprawie odwołania wójta burmistrza lub prezydenta miasta (art. 2 ust. 1 RefLokU), czy też ekonomiczne, jak chociażby to częściowo miało miejsce w realiach niniejszej sprawy. W konsekwencji jej pozycja zrównuje się z innymi jednostkami, którym zwykle przysługują prawa i wolności zamieszczone w Konstytucji, co przesądza, że w tym zakresie jednostka samorządu terytorialnego może być uznana za adresata prawa do sądu (zob. postanowienie TK z 21 marca 2005 r. ds. akt P 11/04).

5) Stanowski Sejm w przedmiocie prawa do udziału w rzetelnie przeprowadzonym referendum (art. 2, art. 62 ust. 1 i art. 170 Konstytucji)

Sejm wniósł o umorzenie postępowania w przedmiocie kontroli zgodności art. 35 ust. 1 RefLokU z art. 62 ust. 1 i art. 170 Konstytucji. Skarżący miał bowiem nie przedstawić uzasadnienia zarzutu naruszenia art. 62 ust. 1 i art. 170 Konstytucji, co skutkować powinno umorzeniem postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 TKU z uwagi na niespełnienie przez skarżącego wymogu z art. 34 ust. 1 pkt 4 TKU.

Odnosnie zarzutu niezgodności art. 35 ust. 1 RefLokU z art. 2 Konstytucji Sejm również wnosi o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 TKU, a to z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku. Zdaniem Marszałka, skarżący wywodzi konstytucyjne prawo udziału w rzetelnie przeprowadzonym referendum przede wszystkim z art. 2 Konstytucji. Powołanie art. 2 Konstytucji jako samodzielnego wzorca kontroli w postępowaniu skargowym jest jednak niedopuszczalne. Dodatkowo, obowiązek ustawodawcy ustanowienia regulacji zapewniających uczciwą kampanię wyborczą, nie jest w ogóle źródłem prawa podmiotowego, na które skarżący

mógłby się powoływać. Z tego względu wskazywanie go jako samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjności normy jest niedopuszczalne.

6) Analiza stanowiska Sejmu przedstawiona w pkt. III.5

Nie można zgodzić się ze stanowiskiem Sejmu, że zarzut naruszenia art. 62 ust. 1 Konstytucji nie został przez Skarżącego uzasadniony, a także nie zostało uzasadnione ujęcie art. 62 ust. 1 i art. 2 Konstytucji w formie związkowej. Skarżący podniósł, iż prawo do udziału w referendum (art. 62 ust. 1 Konstytucji) powinno być oceniane przez pryzmat zasady demokratycznego państwa prawnego (s. 20 skargi konstytucyjnej). Skarżący wskazał, że prawo do udziału w referendum musi obejmować środki i gwarancje zapewniające realizację tego prawa (s. 18 skargi konstytucyjnej). Ponadto Skarżący zaznaczył, że przebieg kampanii referendalnej i informacje przedstawiane w jej trakcie mają ogromny wpływ na wynik referendum, dlatego niezwykle ważne jest zabezpieczenie rzetelności tej kampanii (s. 14 – 15 skargi konstytucyjnej). Ustalenie prawidłowego kręgu podmiotów mogących skorzystać z prawa weryfikacji informacji podawanych w trakcie kampanii referendalnej ma bardzo ważne znaczenie w kontekście zapewnienia uczestnikom referendum prawa do pełnego udziału w referendum, nie ograniczającego się tylko do aktu głosowania (s. 16 skargi konstytucyjnej).

Zdaniem skarżącego zarzut naruszenia art. 62 ust. 1 Konstytucji został przez niego uzasadniony. Powiązanie wzorców kontroli: art. 62 ust. 1 i art. 2 Konstytucji wynikało z kolei z przytoczenia orzecznictwa TK wskazującego na obowiązek ustawodawcy ustanowienia regulacji zapewniających uczciwą kampanię (s. 14 skargi konstytucyjnej) w celu pełnej realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego. To ostatnie oznacza, że prawo do udziału w kampanii referendalnej obejmujące również prawo do kwestionowania nieprawdziwych informacji rozpowszechnianych w jej trakcie (art. 62 ust. 1 Konstytucji) ma dodatkowo swoje oparcie w obowiązku zapewnienia uczciwego przebiegu kampanii skierowanego do ustawodawcy i wynikającego z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Biorąc pod uwagę powyższe, podtrzymuję stanowisko i żądania wyrażone w skardze konstytucyjnej z dnia 22 sierpnia 2014 r.

W imieniu Skarżącego – pełnomocnik



Arkadiusz Radwan - Adwokat

Członek Izby Adwokackiej w Krakowie