



**PK VIII TK 24.2016**  
**(SK 30/15)**

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	24. 08. 2016
L.dz. ....	L.zał. ....

### TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną T L. o stwierdzenie, że art. 35 ust. 1 w związku z art. 35 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 400) w związku z art. 510 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.) jest niezgodny z art. 45 ust.1, art. 2, art. 62 ust. 1 i art. 170 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 53 ust. 1 oraz art. 47 ust. 2 w związku z art. 34 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 1157)

**przedstawiam następujące stanowisko:**

**postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 83 ust. 1 w związku z art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 1157), z uwagi na niedopuszczalność orzekania.**

## UZASADNIENIE

Skarga konstytucyjna w niniejszej sprawie została skierowana na tle następującego stanu faktycznego.

Rada Miasta K w dniu kwietnia 2014 r. podjęła uchwałę o przeprowadzeniu referendum lokalnego w istotnych sprawach dotyczących mieszkańców K. Jedno z pytań stanowiących przedmiot tegoż referendum dotyczyło

W trakcie kampanii referendalnej, w dniu maja 2014 r. na bilbordach, banerach elektronicznych, w tramwajach i autobusach, na stronach internetowych organizatora referendum oraz w dziennikach prasowych K, F, G ukazało się m.in. hasło

T L. wystąpił do Sądu Okręgowego w K z wnioskiem o przeprowadzenie postępowania w trybie art. 35 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 706; aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 400, dalej: ustawa o referendum lokalnym) w związku z opublikowaniem przez organizatora referendum, tj. Gminę Miejską K, materiałów zawierających nieprawdziwą – Jego zdaniem – informację o treści Zaznaczyć należy, że przepis art. 35 ustawy o referendum lokalnym aktualnie obowiązuje w takim samym brzmieniu, jak w dacie skierowania przez T L. wskazanego wniosku.

Postanowieniem z dnia maja 2014 r. Sąd Okręgowy w K oddalił wniosek.

Sąd Apelacyjny w K, postanowieniem z dnia maja 2014 r., oddalił zażalenie T L. na wymienione postanowienie Sądu Okręgowego.

W związku z postanowieniem Sądu Apelacyjnego w K z dnia maja 2014 r. T L. (dalej: Skarżący) skierował do Trybunału

Konstytucyjnego skargę konstytucyjną, w której *petitum* sformułował zarzut niezgodności przepisu art. 35 ust. 1 w zw. z art. 35 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o referendum lokalnym w zw. z art. 510 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 101 ze zm., dalej: k.p.c.) z art. 45 ust.1, art. 2, art. 62 ust. 1 i art. 170 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej Skarżący stwierdził, iż wydane na podstawie zaskarżonej regulacji postanowienie Sądu Okręgowego w K oraz utrzymujące je w mocy postanowienie Sądu Apelacyjnego w K z dnia maja 2014 r., *poprzez konkretyzację w stosunku do Skarżącego niekonstytucyjnych przepisów ustawy*, naruszyły zasady oraz prawa konstytucyjne w postaci: prawa do sądu wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji; prawa wyborczego, tj. prawa do udziału w rzetelnie przeprowadzonym referendum, wynikającego z art. 2 i art. 4 w zw. z art. 62 ust. 1 i art. 170 Konstytucji; zasady równości wobec prawa z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz zasady dostatecznej określoności przepisów prawa wyrażonej w art. 2 Konstytucji.

Uzasadniając zarzut niezgodności zaskarżonej regulacji z art. 45 ust. 1 Konstytucji, Skarżący podniósł m.in., że *norma prawna wyrażona w zaskarżonym przepisie (tj. art. 35 ust. 1 RefLokU) – w zw. z przepisem, do którego następuje odesłanie tj. (art. 510 § 1 KPC w zw. z art. 35 ust. 2 zd. 1 RefLokU) odmawia prawa do ochrony konstytucyjnych praw Skarżącego przed właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym sądem* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 5). W ocenie Skarżącego, przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie prawne, posługujące się częściowo techniką odesłania, prowadzi do stanu, w którym norma prawna wyrażona w kwestionowanej regulacji wyłącza konstytucyjne prawo do poddania sprawy dotyczącej rzetelności kampanii referendalnej kontroli niezawisłego sądu.

Skarżący podkreślił, że celem normy zawartej w art. 35 ustawy o referendum lokalnym jest ochrona rzetelności informacji podawanych do publicznej wiadomości w toku kampanii referendalnej. Dla prawidłowej realizacji

tego celu konieczne jest zaś poddanie kontroli sądowej treści komunikatów rozpowszechnianych w toku kampanii referendalnej co do ich prawdziwości, tak aby zapewnić uczestnikom referendum możliwość podjęcia decyzji w oparciu o rzetelne informacje. Skarżący zwrócił też uwagę, że podstawową funkcją konstytucyjnie gwarantowanego prawa do sądu jest umożliwienie realizacji innych praw. W tym sensie prawo do sądu wykazuje również niejako akcesoryjny charakter, przejawiający się w powiązaniu go z innym prawem, które prawo do sądu ma chronić i którego poprawną realizację ma zabezpieczać.

W ocenie Skarżącego, w przedstawionym przez niego w skardze konstytucyjnej stanie faktycznym prawami podlegającymi ochronie zagwarantowanej przez prawo do sądu są: prawo do wolnych wyborów wynikające z zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji), zasada zwierzchniej władzy Narodu (art. 4 Konstytucji) oraz prawo do udziału w referendum (art. 62 ust. 1 i art. 170 Konstytucji). Zgodnie z wolą ustawodawcy, gwarancja realizacji tych praw ma zostać zapewniona m.in. poprzez instytucję postępowania sądowego w trybie referendalnym, przewidzianą w art. 35 ustawy o referendum lokalnym. Skarżący podkreślił, że w sytuacji, gdy ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie takiej instytucji, wiążą go konstytucyjne standardy ukształtowania prawa do sądu. Według Skarżącego, regulacja dotycząca postępowania prowadzonego w trybie art. 35 ustawy o referendum lokalnym w *żadnym stopniu* nie dochowuje zaś tych standardów. *Z uwagi na zbyt wąsko określony krąg podmiotowy konstytucyjnie chronione wartości (wynikające z zasady wolnych wyborów oraz prawa do udziału w referendum) nie posiadają należytej ochrony – nie zapewnia rzetelności oraz uczciwości kampanii referendalnej stan, w którym uczestnik referendum nie ma prawa żądać sprostowania nieprawdziwych informacji* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 11). Zdaniem Skarżącego, prawo dostępu do sądu, będące jedną ze składowych konstytucyjnego prawa do sądu, nie jest zapewnione w obecnym stanie prawnym. Tylko w przypadku, gdyby art. 35 ust. 1 ustawy o referendum

lokalnym *przewidywał szeroki krąg grupy zainteresowanych*, dopuszczalne byłoby przyjęcie, że faktycznie realizuje on konstytucyjne standardy dotyczącego dostępu do sądu.

W konsekwencji Skarżący stwierdził, iż *art. 35 ustawy o referendum lokalnym jest sprzeczny z art. 45 Konstytucji* (tamże).

W odniesieniu do zarzutu naruszenia przez zaskarżoną regulację prawa wyborczego, tj. prawa do udziału w rzetelnie przeprowadzonym referendum lokalnym, wynikającego z art. 2 i art. 4 w zw. z art. 62 ust. 1 i art. 170 Konstytucji, w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej wskazano m.in., że naruszenie to polegało na niezapewnieniu przez ustawodawcę stosownych gwarancji proceduralnych przeprowadzenia kampanii referendalnej w sposób rzetelny, tj. z jednej strony zapewniający zgodność z prawem informacji przekazywanych w toku kampanii referendalnej, z drugiej zaś dający *równość broni* podmiotom zainteresowanym w określonym rozstrzygnięciu pytań referendalnych. W ocenie Skarżącego, wprowadzenie przez ustawodawcę regulacji dotyczącej specjalnego trybu sądowego stosowanego w toku kampanii referendalnej, która to regulacja nie spełnia standardu konstytucyjnego w zakresie ukształtowania prawa do sądu, *czyni wadliwym środek zabezpieczający rzetelność referendum, co w ten sposób narusza samo konstytucyjne prawo wyborcze, tj. prawo do udziału w rzetelnie przeprowadzonym referendum* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 3, 4).

Skarżący zwrócił uwagę, że prawo do wolnych wyborów wynika bezpośrednio z zasady demokratycznego państwa prawa, tj. art. 2 Konstytucji, a także z zasady władzy zwierzchniej Narodu (art. 4 ust. 1 Konstytucji) sprawowanej zarówno pośrednio, jak i bezpośrednio, zwłaszcza poprzez udział w referendum (art. 4 ust. 2 Konstytucji). W związku z tym prawdziwość i rzetelność informacji podawanych w kampanii wyborczej, jak i referendalnej, należy ocenić jako kwestię najwyższej rangi z punktu widzenia konstytucyjnych zasad związanych z wolnymi wyborami. W demokratycznym państwie prawa obywatel kształtuje swoje przekonania, na podstawie których dokonuje wyborów, głównie

poprzez analizę napływających informacji, przekazywanych przez komitety wyborcze oraz innych uczestników kampanii wyborczej bądź referendalnej. W przypadku podania nieprawdziwych informacji dokonane przez obywatela wybory nie odpowiadają takim, jakie zostałyby podjęte w warunkach rzetelnej informacji. Skarżący wskazał, że kampania referendalna pełni rolę forum wymiany informacji oraz przedstawiania argumentów, mających przekonać wyborców o słuszności kwestii, poddanych następnie pod osąd społeczności lokalnej, uprawnionej do wzięcia udziału w referendum. Jest to okres, w którym uczestnicy debaty publicznej mogą przedstawić argumenty mające przekonać wyborców do opowiedzenia się za racjami, które prezentują. Uczestnicy referendum swój wybór opierają zatem w dużej mierze na informacjach przedstawionych im podczas kampanii. Kampania referendalna jest rzetelna, jeżeli przekazywane w jej toku informacje są zgodne z prawdą. Zabezpieczenie rzetelnego przebiegu kampanii referendalnej wymaga zaś przyznania podmiotom zainteresowanym w określonym rozstrzygnięciu referendum prawa do poddania sądowej kontroli haseł i materiałów prezentowanych w tej kampanii.

Według Skarżącego, ustawodawca, dostrzegając znaczenie problemu zabezpieczenia rzetelności kampanii referendalnej, wprowadził tryb określony w art. 35 ustawy o referendum lokalnym. Nie określił jednak w sposób prawidłowy kręgu podmiotów, mogących skorzystać z prawa weryfikacji informacji podawanych podczas kampanii. Ustawodawca zniweczył *tym samym podstawowy cel tej instytucji prawnej, a zatem ukształtował ją – jako fasadowe prawo do sądu – w sposób niekonstytucyjny* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 16).

Skarżący podniósł ponadto, że w sytuacji, gdy, zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym, celem kampanii referendalnej jest wyjaśnienie istoty problemu rozstrzyganego w referendum, treści postawionych pytań i wariantów oraz prezentacja stanowisk różnych podmiotów zainteresowanych przebiegiem i ostatecznym wynikiem referendum, powinno być możliwe objęcie wnioskiem do sądu okręgowego złożonym w trybie art. 35 wymienionej ustawy

wszelkich niezgodnych z prawdą stanowisk i twierdzeń przedstawianych w toku tejże kampanii. Stwierdził, że *wnioskodawcą inicjującym tryb referendalny może być – zgodnie z konstrukcją przyjętą przez ustawodawcę, odczytywaną w sposób literalny – „zainteresowany” w rozumieniu przepisów KPC o postępowaniu nieprocesowym (art. 35 ust. 1 RefLokU w zw. z art. 510 § 1 KPC w zw. z art. 35 ust. 2 zd. 1 RefLokU). Przyjęcie, że odesłanie z art. 35 ust. 2 zd. 1 RefLokU obejmuje również art. 510 § 1 KPC polega na regule lege non distinguente (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 18, 19). W ocenie Skarżącego, taka wykładnia prowadzi do sytuacji, w której prezentowane informacje, mogące mieć realny wpływ na późniejszą decyzję wyborców podczas referendum, nie mogą zostać sprostowane w trybie art. 35 ustawy o referendum lokalnym.*

Podkreślił przy tym, że art. 35 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym wskazuje na prawo do złożenia wniosku do sądu przez każdego zainteresowanego w trybie nieprocesowym. Przepis art. 510 k.p.c., stosowany na podstawie odesłania wyrażonego w art. 35 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o referendum lokalnym, stanowi, iż zainteresowanym w sprawie jest każdy, czyich praw dotyczy wynik postępowania. W sprawie, na tle której Skarżący skierował skargę konstytucyjną, odmówiono mu zaś *legitymacji czynnej, wskazując, iż nie jest on osobą zainteresowaną. Sąd uznał wprawdzie istnienie prawa do prawdziwych informacji i rzetelnego procesu głosowania, jednocześnie jednak stwierdził, że jest ono „zbyt dalekie od interesu wnioskodawcy” w rozumieniu art. 510 KPC (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 21).*

Zdaniem Skarżącego, przy założeniu, że w sprawie tej sąd *logicznie i poprawnie przeprowadził swoją argumentację zawężając definicję „zainteresowanego” do tej z art. 510 KPC, należy stwierdzić, że błąd tkwi w samej konstrukcji regulacji z art. 35 ustawy o referendum lokalnym. Obecne ukształtowanie tego przepisu wraz z przepisami, do których on odsyła, czyni bowiem kontrolę sądową procesu referendalnego iluzoryczną, pozostawiając w zasadzie jedynie pozór prawa do sądu. W konsekwencji, w przypadku podawania*

przez organizatora referendum nieprawdziwych informacji, odbiorca tych informacji nie ma jakiegokolwiek prawa do żądania ich sprostowania i wyeliminowania z przestrzeni publicznej.

Uzasadniając zarzut naruszenia wzorca z art. 32 ust. 1 Konstytucji, Skarżący podniósł m.in., iż wyraża się ono w zróżnicowaniu sytuacji prawnej uczestników referendum lokalnego oraz organizatora tegoż referendum. W ocenie Skarżącego, art. 35 ustawy o referendum lokalnym prowadzi do nieuzasadnionego uprzywilejowania władzy publicznej będącej organizatorem referendum. Zgodnie bowiem z tym przepisem, *jedynie właściwe organy samorządu terytorialnego, będące inicjatorami referendum, są uprawnione do korzystania z trybu określonego w art. 35 RefLokU, gdyż tylko one mogą wykazać wymagany na gruncie art. 510 § 1 KPC w zw. z art. 35 ust. 2 zd. 1 RefLokU status „zainteresowanego” takim ustaleniem* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 22). Przepis art. 35 ust. 2 zdanie drugie ustawy o referendum lokalnym, poprzez odesłanie do przepisów k.p.c. o postępowaniu nieprocesowym, nakazuje ustalenie kręgu podmiotów uprawnionych do wszczęcia postępowania w trybie przewidzianym w ust. 1 tegoż artykułu na podstawie definicji *zainteresowanego* zawartej w art. 510 k.p.c. Kwestionowana regulacja ma zatem prowadzić do sytuacji, w której jedynie organ samorządu terytorialnego, będący organizatorem referendum lokalnego, jest w stanie wykazać, iż jest zainteresowany w wydaniu zakazu rozpowszechniania nieprawdziwych haseł w kampanii referendalnej. W przypadku zaś, gdy informacje przedstawione podczas kampanii referendalnej godzą *nie w konkretne podmioty czy osoby, a w fakty, wyborca, który zauważy takie nieprawidłowości, nie ma, na gruncie obecnego brzmienia art. 35 RefLokU, prawa domagać się ich sprostowania* (uzasadnianie skargi konstytucyjnej, str. 22).

W odniesieniu do zarzutu naruszenia zasady dostatecznej określoności przepisów prawa, wyrażonej w art. 2 Konstytucji, Skarżący stwierdził m.in., iż zasadę tę naruszyło *nieprecyzyjne wskazanie adresatów* normy wyrażonej w art.



35 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym. Ze względu na użycie przez ustawodawcę niejasnego i niedookreślonego pojęcia *zainteresowany* nie można bowiem precyzyjnie określić kręgu podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku na podstawie tego przepisu. W ocenie Skarżącego, przepis art. 35 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym jest sformułowany w sposób prowadzący do *dysonansu systemowego*, skoro (...) przenosi zdefiniowaną w art. 510 k.p.c. kategorię „zainteresowanego” do zupełnie nieprzystającego doń kontekstu prawnego. Z samego bowiem przepisu nie można określić kręgu osób, które na jego gruncie posiadają przymiot „zainteresowanego”, co samo w sobie powinno (...) przesądzić o jego niekonstytucyjności (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 24, 25). Skarżący podkreślił przy tym, że, biorąc pod uwagę wykładnię systemową, nie jest możliwe przyjęcie interpretacji art. 35 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym, zgodnie z którą *zainteresowanym* mógłby być każdy uprawniony do uczestnictwa w referendum. Wykładnia zgodna z literalnym brzmieniem tego przepisu prowadzi zaś do rezultatów *niezgodnych nie tylko z Konstytucją, ale też z jego celem* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 25).

Przepisy art. 35 ust. 1 i 2 ustawy o referendum lokalnym stanowią:

*Art. 35. 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.*

*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.*

Przepis art. 35 ustawy o referendum lokalnym reguluje postępowanie, którego celem jest poddanie kontroli sądu prawdziwości danych i informacji rozpowszechnianych w trakcie kampanii referendalnej.

Kampania referendalna jest wyodrębnioną fazą procesu referendalnego obejmującą swym zasięgiem okres od dnia ogłoszenia decyzji (uchwały) o przeprowadzeniu referendum do ściśle określonego momentu poprzedzającego głosowanie. Zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym, kampania ulega zakończeniu na 24 godziny przed dniem głosowania. Podstawowym celem kampanii referendalnej jest wyjaśnienie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, który zarządził referendum, istoty problemów rozstrzyganych w referendum, treści postawionych pytań i wariantów, a także prezentowanie stanowiska inicjatora referendum oraz partii politycznych, zrzeszeń i mieszkańców w sprawie poddanej pod referendum (art. 28 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym).

W przepisie art. 35 ustawy o referendum lokalnym ustawodawca ustanowił dla każdego zainteresowanego nadzwyczajną i szczególną ochronę prawną przed informacjami i danymi nieprawdziwymi, które zostały zawarte w materiałach referendalnych, tj. plakatach, hasłach, ulotkach, wypowiedziach oraz innych formach propagandy i agitacji. Ustawodawca wprowadził regulację zawartą w art. 35 ustawy o referendum lokalnym z uwagi na specyfikę kampanii referendalnych oraz przewidywalną możliwość pojawienia się w ich trakcie wypowiedzi zawierających nieprawdziwe dane i informacje (*vide* – M. Gapski,

*Udział sądów w procedurze przeprowadzenia referendum lokalnego*, Samorząd terytorialny nr 7 – 8/2012 , str. 111).

Przepis art. 35 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym określa podmiot uprawniony do złożenia wniosku o przeprowadzenie postępowania referendalnego, podstawę faktyczną tegoż wniosku – w postaci pojawienia się w kampanii referendalnej nieprawdziwych danych i informacji – oraz środki prawne, jakie może zastosować sąd w razie uwzględnienia wniosku.

Wskazane w art. 35 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym wyliczenie materiałów dotyczących referendum, które mogą zawierać nieprawdziwe dane i informacje, nie ma charakteru katalogu zamkniętego. Wyliczenie to ma charakter jedynie przykładowy. Katalog zamknięty stanowią natomiast wymienione w tym przepisie środki prawne, które mogą być zastosowane przez sąd rozpoznający stosowny wniosek.

Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym, uprawnionym do złożenia wniosku o wszczęcie określonego w tym przepisie postępowania sądowego w sprawie zastosowania właściwych środków prawnych w związku z rozpowszechnianymi w trakcie kampanii referendalnej plakatami, hasłami, ulotkami, wypowiedziami oraz innymi formami propagandy i agitacji, zawierającymi nieprawdziwe dane i informacje (dalej: postępowanie referendalne), jest *każdy zainteresowany*.

Zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 35 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym, wniosek rozpoznawany jest w ciągu 24 godzin od jego złożenia, w trybie nieprocesowym ukształtowanym stosownie do przepisów k.p.c.

Postępowanie nieprocesowe regulują przepisy części pierwszej, księgi drugiej k.p.c.

Zgodnie z art. 36 ust. 4 ustawy o referendum lokalnym, w sprawach toczących się na podstawie art. 35 tej ustawy nie stosuje się jej przepisu art. 29 ust. 1 dotyczącego długości trwania kampanii referendalnej. Oznacza to, że każdy wniosek złożony w trybie art. 35 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym w czasie

trwania kampanii referendalnej musi być rozpatrzony. Sąd, orzekając w trybie referendalnym, może zatem procedować i wydać rozstrzygnięcie nie tylko w kampanii referendalnej, ale również w okresie tzw. ciszy wyborczej, przed głosowaniem (*vide* – M. Gapski, *op. cit.*, str. 113; P. J. Uziębło, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, 2008 r., komentarz do art. 35, Lex/el).

Przepis art. 510 § 1 k.p.c. stanowi:

*Art. 510. § 1. 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.*

Zgodnie z tym przepisem, w postępowaniu nieprocesowym może wziąć udział każdy, czyich praw i obowiązków dotyczy dana sprawa. Posiadanie interesu prawnego przesądza o legitymacji do wzięcia udziału w sprawie. Kwestia interesu prawnego jest oceniana przede wszystkim na podstawie przepisów prawa materialnego, ale także na podstawie przepisów prawa procesowego (*vide* – P. Pruś, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, tom II, pod red. M. Manowskiej, Warszawa 2015 r., str. 36).

W niniejszej sprawie należy rozważyć kwestie formalne dotyczące dopuszczalności rozpoznania skargi konstytucyjnej przez Trybunał Konstytucyjny.

Zauważyć przy tym trzeba, że w niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny początkowo, postanowieniem z dnia 28 października 2014 r., sygn. Ts 231/14, odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Postanowienie to zostało zaskarżone przez Skarżącego.

Trybunał Konstytucyjny, postanowieniem z dnia 22 lipca 2015 r., sygn. Ts 231/14, uwzględnił zażalenie Skarżącego i nadał bieg złożonej przez niego skardze konstytucyjnej.

W uzasadnieniu tegoż postanowienia Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., że nie podziela poglądu wyrażonego w zaskarżonym postanowieniu z dnia 28 października 2014 r. Wskazał przy tym, iż podniesiony w skardze konstytucyjnej problem dotyczy sądowej ochrony prawa do udziału w referendum (art. 45 ust. 1 w związku z art. 62 ust. 1 Konstytucji). Prawo to nie powinno być zaś ograniczane wyłącznie do prawa do głosowania, jego elementem jest bowiem także udział w kampanii referendalnej i z tego względu powinno ono podlegać – gwarantowanej konstytucyjnie – ochronie sądowej. Podkreślił też,  *iż nie ulega wątpliwości, że realizacja sądowej ochrony udziału w referendum powinna dotyczyć każdej osoby, która może brać udział w referendum. Niedopuszczalne jest więc jej zagwarantowanie wyłącznie osobom mającym osobisty („indywidualny”) interes prawny.*

W związku z nadaniem biegu skardze konstytucyjnej złożonej w niniejszej sprawie podnieść należy, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, iż na każdym etapie postępowania Trybunał jest obowiązany do badania dopuszczalności skargi konstytucyjnej i kontrolowania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania orzeczenia, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania. Z uwagi na to, że przepisy nie określają terminu wyłączającego możliwość badania dopuszczalności skargi konstytucyjnej, wymóg badania ujemnych przesłanek wydania orzeczenia, pociągających za sobą obligatoryjne umorzenie postępowania, jest aktualny przez cały czas rozpoznania skargi. Badanie przez Trybunał Konstytucyjny, czy skarga konstytucyjna spełnia konstytucyjne i ustawowe wymogi, następuje także po zakończeniu etapu wstępnego rozpoznania i skierowaniu jej do merytorycznego rozpoznania (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 14 listopada 2007 r., sygn. SK 53/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 139; 10 listopada 2009 r., sygn. SK 45/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 155; 14 grudnia 2011 r., sygn. SK 29/09, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 130; 28 lutego 2012 r., sygn. SK 32/10, OTK ZU nr

2/A/2012, poz. 21; 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70; 29 stycznia 2014 r., sygn. SK 9/12, OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 8).

W kontekście niniejszej sprawy odnotować ponadto trzeba, że, z dniem 16 sierpnia 2016 r., weszła w życie ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 1157; dalej: ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym). Z datą tą została uchylona ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. , poz. 293).

Zgodnie z art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym, w sprawach wszczętych i niezakończonych przed jej wejściem w życie stosuje się przepisy tej ustawy.

W niniejszej sprawie postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym zostało wszczęte przed dniem 16 sierpnia 2016 r. Do postępowania tego będą więc miały zastosowanie przepisy ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Przesłanką dopuszczalności złożenia skargi konstytucyjnej 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.

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 (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 18 lipca 2007 r., sygn. Ts 153/06, OTK ZU nr 6/B/2007, poz. 273 i 22 października 2007 r., sygn. Ts 291/06, OTK ZU nr 5/B/2007, poz. 241). W postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną możliwa jest więc kontrola jedynie regulacji, która znalazła faktyczne zastosowanie przy orzekaniu. Skarżący może uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie przepisy zastosowane w jego sprawie, które legły u podstaw ostatecznego jej rozstrzygnięcia przez sąd lub organ administracji publicznej. Warunek ten spełniony jest wówczas, gdy kwestionowany w skardze akt normatywny determinuje, w sensie normatywnym, treść orzeczenia przyjętego za podstawę skargi w tym jego aspekcie, w którym skarżący upatruje naruszenia przysługujących mu praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym. W trybie skargi konstytucyjnej można przy tym dochodzić ochrony praw konstytucyjnych, których naruszenie jest wynikiem niekonstytucyjnej treści zaskarżonej regulacji, nie zaś efektem jej niewłaściwego zastosowania przez orzekające w sprawie organy (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 2 kwietnia 2003 r., sygn. Ts 193/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 145; 13 listopada 2007 r., sygn. SK 40/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 137; 28 lutego 2012 r., sygn. SK 32/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 21; 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 75 oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 1 lipca 2008 r., sygn. SK 40/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 101; 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1; 21 lipca 2010 r., sygn. SK 21/08, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 62).

Przyjęty w art. 79 Konstytucji model skargi konstytucyjnej przesądza, że ma ona charakter nadzwyczajnego, konkretnego i subsydiarnego środka ochrony wolności i praw. Rozstrzygnięcie Trybunału, zainicjowane skargą konstytucyjną, choć wywiera skutki *erga omnes*, to w szczególności dotyczy podmiotu, który postępowanie zainicjował. Na gruncie art. 79 ust. 1 Konstytucji niedopuszczalne

jest bowiem dochodzenie praw osób trzecich. U materialnych podstaw modelu skargi konstytucyjnej leży osobisty interes prawny, a nie interes obiektywny – jak w modelu skargi powszechnej. Skarga konstytucyjna nie jest środkiem uruchamiania tzw. kontroli abstrakcyjnej, a więc realizowanej w oderwaniu od płaszczyzny stosowania kwestionowanych przepisów. Skuteczne wniesienie skargi konstytucyjnej uzależnione jest więc m.in. od wykazania przez skarżącego, że powołany w skardze przedmiot kontroli był podstawą wydania wobec niego ostatecznego orzeczenia, które narusza jego konstytucyjnie zagwarantowane prawa i wolności. Zależność ta musi mieć charakter bezpośredni w tym rozumieniu, że wyłącznie ten przepis lub nawet wyłącznie ta jego część, która była podstawą określenia sytuacji prawnej skarżącego, może następnie być kwestionowana w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej. Uznanie zaskarżonego przepisu za niekonstytucyjny – skutek orzeczenia Trybunału – ma bowiem prowadzić do wyeliminowania tego przepisu z systemu prawa, a przez ponowne rozpoznanie przez odpowiednie organy sprawy, w związku z którą wniesiono skargę, do usunięcia istniejącego naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 28 września 2010 r., sygn. Ts 154/09, OTK ZU nr 5/B/2010, poz. 365; 16 listopada 2010 r., sygn. Ts 150/08, OTK ZU nr 6/B/2010, poz. 417; 25 czerwca 2015 r., sygn. Ts 81/14, OTK ZU nr 3/B/2015, poz. 248). Przesłanki dopuszczalności skargi konstytucyjnej należy interpretować ściśle, zgodnie ze swoistym charakterem tego środka prawnego (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 września 2012 r., sygn. SK 12/10, OTK ZU nr 8/A/2012, poz. 100). Niedopuszczalne jest wniesienie skargi konstytucyjnej wobec przepisów, które tylko pośrednio kształtują sytuację prawną skarżącego, ale nie stanowiły podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 28 grudnia 1999 r., sygn. Ts 132/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 33 i 9 czerwca 2000 r., sygn. Ts 178/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 171). *Skarga konstytucyjna może dotyczyć tylko przepisu*



*prawa, bez istnienia którego ostateczne rozstrzygnięcie nie mogłoby przybrać takiej treści, jaka mu została nadana* (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 listopada 1999 r., sygn. SK 17/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 168).

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 zaś fakt niepowołania konkretnego przepisu nie przesądza jeszcze o tym, czy stanowił on podstawę wydanego orzeczenia w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 211; 17 września 2002 r., sygn. SK 35/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 60; 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89).

W kontekście dopuszczalności rozpoznania skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie na wstępie konieczne jest ustalenie rzeczywistego zakresu zaskarżenia, wyznaczonego w tejże skardze.

Zauważyć trzeba, że w *petitum* skargi konstytucyjnej jako przedmiot kontroli został wskazany art. 35 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym jako przepis podstawowy, zaś przepisy art. 510 § 1 k.p.c. i art. 35 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o referendum lokalnym zostały powołane jako pozostające z nim w związku.

Zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet* na istotę skargi konstytucyjnej składają się zarówno treści wyrażone w jej *petitum*, jak i te, które zawarte są w uzasadnieniu, a zatem decydujące znaczenie w tej materii ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie. Zasada ta znajduje zastosowanie zarówno w odniesieniu do norm stanowiących przedmiot kontroli, jak również do norm stanowiących podstawę kontroli (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 8 lipca 2002 r., sygn. SK 41/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 51; 6 marca 2007 r., sygn. SK 54/06, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 23; 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 68).

Rola *petitum* ogranicza się przy tym do usystematyzowania wątpliwości konstytucyjnych oraz wskazania głównych w tym względzie wzorców kontroli (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 19 lutego 2003 r., sygn. P 11/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 12 i 31 stycznia 2005 r., sygn. P 9/04, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 9). Szczegółowa argumentacja przytoczona przez podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym może jednak jednoznacznie wskazywać, że – wbrew brzmieniu *petitum* skargi konstytucyjnej – zmierza on w istocie do poddania kontroli konstytucyjnej innej treści normatywnej, wyrażonej przez określone przepisy prawne, niż wskazana w *petitum* lub z perspektywy innego wzorca niż powołany w *petitum* środka zaskarżenia (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 2011 r., sygn. P 21/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 7). W każdej sprawie konieczne jest więc rekonstruowanie zgłoszonego zarzutu niekonstytucyjności, z punktu widzenia treści normatywnej poddawanej kontroli i wzorców tejże kontroli, łącznie z treści *petitum* skargi konstytucyjnej, jak i uzasadnienia (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 czerwca 2010 r., sygn. P 62/08, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 47 i postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2014 r., sygn. P 41/12, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 21 oraz przytoczone tam orzecznictwo Trybunału).

Z uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika, że, według Skarżącego, użyte w art. 35 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym pojęcie *zainteresowany* powinno być interpretowane w oparciu o definicję tego pojęcia zawartą w przepisie art. 510 § 1 k.p.c. Zgodnie bowiem z art. 35 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o referendum lokalnym, postępowanie zainicjowane na podstawie art. 35 ust. 1 tej ustawy prowadzone jest w postępowaniu nieprocesowym, regulowanym przepisami k.p.c. W ocenie Skarżącego, odesłanie w art. 35 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o referendum lokalnym do przepisów k.p.c., regulujących tryb postępowania nieprocesowego, obejmuje także przepis art. 510 § 1 k.p.c. zawierający definicję pojęcia *zainteresowanego*. Ten ostatni przepis stanowić ma

zatem uzupełnienie normy zawartej w art. 35 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym, w zakresie dotyczącym określenia podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku o wszczęcie przez sąd postępowania referendalnego.

W skardze konstytucyjnej Skarżący przytacza przy tym jedynie argumentację dotyczącą zarzutu niekonstytucyjności art. 35 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym w zakresie, w jakim przepis ten określa podmioty uprawnione do złożenia do właściwego sądu okręgowego wniosku o wszczęcie postępowania referendalnego.

Z uzasadnienia skargi konstytucyjnej nie wynika natomiast, aby Skarżący kwestionował konstytucyjność przepisu art. 35 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym w zakresie, w jakim przepis ten dotyczy materiałów referendalnych mogących zawierać nieprawdziwe dane i informacje oraz środków prawnych, które mogą być zastosowane przez sąd rozpoznający stosowny wniosek. W skardze konstytucyjnej nie została bowiem przytoczona jakakolwiek argumentacja odnosząca do zarzutu niekonstytucyjności art. 35 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym w tym zakresie.

Nie wychodząc poza zakres skargi konstytucyjnej, zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet*, w oparciu o *petitum* oraz uzasadnienie skargi konstytucyjnej, zasadne jest zatem przyjęcie, iż w niniejszej sprawie przedmiotem kontroli jest regulacja zawarta w art. 35 ust. 1 w zw. z art. 35 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o referendum lokalnym w zw. z art. 510 § 1 k.p.c., w zakresie, w jakim określa podmiot uprawniony do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania referendalnego; innymi słowy – norma prawna, zrekonstruowana na podstawie art. 35 ust. 1 w zw. z art. 35 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o referendum lokalnym w zw. z art. 510 § 1 k.p.c., określająca podmiot uprawniony do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania referendalnego.

Podkreślić trzeba, że z treści skargi konstytucyjnej wynika, iż Skarżący uczynił przedmiotem zaskarżenia wskazaną regulację jako podstawę postanowienia Sądu Apelacyjnego w K z dnia maja 2014 r., będącego,

w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, orzeczeniem rozstrzygającym ostatecznie o konstytucyjnych prawach Skarżącego.

Oceniając dopuszczalność rozpoznania skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie, ustalić trzeba, czy regulacja kwestionowana w skardze konstytucyjnej determinuje, w sensie normatywnym, treść wymienionego orzeczenia w tym jego aspekcie, w którym Skarżący upatruje naruszenia jego konstytucyjnych praw wskazanych w *petitum* skargi konstytucyjnej.

W tym kontekście zauważyć należy, że z *petitum* oraz uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika, iż Skarżący zarzuca kwestionowanej regulacji przede wszystkim naruszenie konstytucyjnych standardów dotyczących ochrony sądowej prawa do udziału w referendum lokalnym. Naruszenie to ma polegać na zbyt wąskim określeniu przez zaskarżoną regulację kręgu podmiotów uprawnionych do wszczęcia przed sądem postępowania referendalnego, a przez to uniemożliwić zainicjowanie kontroli sądowej prawdziwości danych i innych informacji przekazywanych w toku kampanii referendalnej przez każdego uczestnika referendum.

W pozbawieniu prawa do sądowej ochrony jego udziału w kampanii referendalnej Skarżący upatruje przyczyn niezgodności zaskarżonej regulacji ze wskazanymi w skardze konstytucyjnej wzorcami kontroli, tj. art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2, art. 62, art. 170 ust. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna w niniejszej sprawie byłaby zatem dopuszczalna jedynie w przypadku, gdyby kwestionowana regulacja stanowiła podstawę prawną postanowienia Sądu Apelacyjnego w K z dnia maja 2014 r., w tym jego aspekcie, w którym zawierać ono miało rozstrzygnięcie pozbawiające Skarżącego konstytucyjnie gwarantowanego prawo do sądowej ochrony jego udziału w kampanii referendalnej.

W związku z tym należy zwrócić uwagę, że w uzasadnieniu postanowienia z dnia maja 2014 r., oddalającego wniosek Skarżącego o wszczęcie postępowania referendalnego, Sąd Okręgowy w K stwierdził

m.in., iż Skarżącemu nie przysługuje prawo do złożenia wniosku w trybie art. 35 ustawy o referendum lokalnym. Wskazał przy tym, że w oparciu o ten przepis wniosek może złożyć tylko osoba *zainteresowana*. Pojęcie to nie zostało zdefiniowane w ustawie o referendum lokalnym. Zgodnie z art. 35 ust. 2 wymienionej ustawy, do niniejszego postępowania stosuje się tryb nieprocesowy. *Kodeks postępowania cywilnego w 510 § 1 postępuje się zaś pojęciem zainteresowany i jest nim osoba, czyich praw dotyczy wynik postępowania. Tak też to pojęcie należy rozumieć na podstawie art. 35 ustawy o referendum lokalnym. Te prawa muszą być zindywidualizowane, konkretne i bezpośrednio dotyczyć danej osoby. Wnioskodawca nie wskazał na takie prawa. Zresztą trudno sobie nawet wyobrazić jak mogłoby dojść do naruszenia tak rozumianego interesu poprzez użycie frazy „*

*...* Równocześnie jednak Sąd Okręgowy stwierdził, że w związku z tym, że (...) równoległe badał kwestie formalne i merytoryczne to udało się zgromadzić materiał dowodowy, który pozwala również na merytoryczną ocenę wniosku złożonego przez Skarżącego (podkreślenie własne). Sąd dokonał zatem merytorycznej oceny zasadności wniosku złożonego przez Skarżącego.

Wskazuje na to uzasadnienie omawianego postanowienia Sądu Okręgowego w K , w którym stwierdzono m.in., iż, zgodnie z art. 35 ustawy „o referendum lokalnym” przedmiotem postępowania w tym trybie może być ocena prawdziwości podanych danych lub informacji. Wskazana fraza nie podaje żadnych danych, a więc w grę może wchodzić tylko informacja. Informacja, aby podległa ocenie na zasadzie prawda/fałsz musi dotyczyć faktów. W ramach niniejszego postępowania nie podlegają badaniu oceny. Informacja która podległa badaniu to hasło „ ”. (...). Zarówno osoby związane z wnioskodawcą jak i z uczestnikiem interpretowały to w ten sposób, że mogą spowodować pozyskanie środków na walkę ze w K Sąd podniósł, że przedmiotowe hasło należy interpretować szeroko tzn. że z niego wynika, iż nie tylko fakt uzyskania spowoduje uzyskanie

dodatkowych środków, ale że sam fakt ubiegania się może spowodować pozyskanie środków na walkę ze Twierdzenie, że mogą spowodować zwiększenie uzyskania środków na walkę ze , nie podlega jednak wartościowaniu na zasadzie prawda/fałsz. Jest to ocena, która nie podlega kontroli sądu. Sąd podkreślił ponadto, że nawet w przypadku uznania, iż wnioskodawca ma legitymację do wystąpienia z wnioskiem oraz że przedmiotowe hasło podlega kontroli wg. kryteriów prawda/fałsz to i tak wniosek nie zasługiwał na uwzględnienie. (...). Zasady doświadczenia życiowego wskazują, że na podejmowane decyzje mają wpływ różne czynniki, również te niemerytoryczne. Niewątpliwie takim czynnikiem może być organizacja (...) Może okazać się, że nawet jak K stanie się organizatorem to nie będzie żadnych nowych pieniędzy na walkę ze , ale nie oznacza, że postawienie tezy „ jest z góry fałszywe. Z tej frazy wcale nie wynika, że tak będzie na 100 %, wcale nie wynika, że jest to jedyna metoda, wcale nie wynika, że jak nie będzie to nic w dziedzinie walki ze nie będzie się działo.

Niezależnie zatem od podniesionej w omawianym uzasadnieniu kwestii dotyczącej uprawnienia Skarżącego do złożenia wniosku o przeprowadzenie postępowania referendalnego, Sąd I instancji dokonał oceny merytorycznej zasadności zarzutów podniesionych w tymże wniosku, dotyczących posługiwania się przez organizatora referendum nieprawdziwymi hasłami. Potraktował zatem wniosek Skarżącego tak, jakby został on złożony przez osobę do tego uprawnioną w rozumieniu art. 35 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym.

W tym miejscu podkreślić trzeba, że, w razie wpłynięcia wniosku o wszczęcie postępowania referendalnego, właściwy sąd zobowiązany jest do zbadania, czy składający go podmiot jest – w świetle art. 35 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym – uprawniony do jego wniesienia.

W przypadku stwierdzenia, iż wniosek został złożony przez podmiot do tego uprawniony, Sąd przystępuje do merytorycznej oceny zasadności wniosku, tj. do zbadania zgodności z prawdą kwestionowanych przez wnioskodawcę

materiałów referendalnych. W razie stwierdzenia zaś, iż wniosek został złożony przez podmiot, któremu na podstawie art. 35 ust. 1 nie przysługuje takie uprawnienie, sąd nie bada merytorycznie prawdziwości kwestionowanych materiałów.

Posiadanie przez wnioskodawcę legitymacji do złożenia wniosku na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym jest zatem niezbędnym warunkiem przystąpienia przez sąd do kontroli prawdziwości kwestionowanych przez wnioskodawcę materiałów.

W sentencji postanowienia Sądu Apelacyjnego w K z dnia maja 2014 r., oddalającego jako bezzasadne zażalenie Skarżącego na postanowieniu Sądu Okręgowego w K z dnia maja 2014 r., nie została wskazana żadna podstawa prawna.

Podkreślić jednak trzeba, że Sąd Apelacyjny, rozpoznając zażalenie Skarżącego, dokonał merytorycznej oceny podniesionych w nim zarzutów, w których kwestionowana była przyjęta przez Sąd I instancji w zaskarżonym orzeczeniu interpretacja pojęcia *nieprawdziwych danych i informacji* w kontekście oceny prawdziwości hasła

Sąd Apelacyjny nie kwestionował zatem legitymacji Skarżącego do wystąpienia z wnioskiem o wszczęcie postępowania referendalnego.

Wskazuje na to jednoznacznie uzasadnienie postanowienia z dnia maja 2014 r., w którym Sąd II instancji stwierdził m.in., iż warunkiem zasadności wniosku złożonego w trybie art. 35 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym jest wykazanie, że materiały opisane jako plakaty, hasła, ulotki, wypowiedzi albo inne formy propagandy i agitacji zawierają nieprawdziwe informacje i mają wpływ na wynik referendum. Zakres sądowej kontroli w takim postępowaniu jest zatem ograniczony i łączy się z eliminacją w tym zakresie praktyk uczestników kampanii referendalnej, które ewidentnie kolidują z rzeczywistością. Kontrola sądowa nie obejmuje zagadnień dotyczących poglądów i ocen propagatorów określonych przedsięwzięć i nie łączy się z poszerzonymi sposobami interpretacji

używanych w kampanii pojęć. Sąd Apelacyjny wskazał, że, w jego ocenie, zwrot *„człowiek jest typowym sloganem reklamowym, zawierającym pogląd organizatora referendum. Sąd stwierdził, iż slogan ów nie posiada treści (...) mogącej 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 (...) dla osiągnięcia pewnego społecznie oczekiwanego celu. Poszukiwanie rozszerzającej interpretacji tego poglądu (który ze swej istoty może być jedynie trafny bądź nietrafny (...) ale nie fałszywy bądź prawdziwy) nie jest usprawiedliwione. Toteż nie ma podstaw dla prowadzenia rozważań w kwestii bardzo rozbudowanych zarzutów zażalenia. 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* (podkreśl. własne). Sąd podniósł, że *konkludując należy stwierdzić społeczną rangę zarówno projektu zorganizowania „człowiek jest typowym sloganem reklamowym, zawierającym pogląd organizatora referendum”, 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 zorganizowania „człowiek jest typowym sloganem reklamowym, zawierającym pogląd organizatora referendum”. O tym czy „człowiek jest typowym sloganem reklamowym, zawierającym pogląd organizatora referendum” jako przedmiot kampanii referendalnej, wyzwalają, a w zasadzie wyzwolą w przyszłości taką aktywność społeczną (...) z perspektywy dzisiejszego dnia można jedynie mówić w kategoriach trafności, słuszności, racjonalności. Miejscem 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.*

Reasumując, w sprawie, na tle której Skarżący złożył skargę konstytucyjną, zarówno Sąd Okręgowy w K..., jak i Sąd Apelacyjny w K... nie uznały zatem wniosku Skarżącego o wszczęcie postępowania referendalnego jako pochodzącego od podmiotu nieuprawnionego do jego



złożenia w rozumieniu art. 35 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym. Wniosek Skarżącego spowodował bowiem przeprowadzenie przez Sądy obu instancji merytorycznej kontroli prawdziwość informacji kwestionowanej w tymże wniosku.

W związku z tym uznać trzeba, że postanowienie Sądu Apelacyjnego w K z dnia maja 2014 r. nie pozbawiło Skarżącego prawa do zainicjowania sądowej kontroli prawdziwości kwestionowanej przez niego informacji, która została przedstawiona w toku kampanii referendalnej przez organizatora referendum dotyczącego organizacji w K

Postanowienie to, mające – jak już wskazano – cechy orzeczenia, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji, nie zawiera zatem rozstrzygnięcia pozbawiającego Skarżącego gwarantowanej konstytucyjnie ochrony sądowej prawa do udziału w referendum.

Kwestionowana przez Skarżącego regulacja nie zdeterminowała więc treści postanowienia Sądu Apelacyjnego w K z dnia maja 2014 r. w taki sposób, że doprowadziło to do naruszenia konstytucyjnych praw Skarżącego, wskazanych przez niego w skardze konstytucyjnej. Nie stanowi zatem bezpośredniej przyczyny niedozwolonej ingerencji Sądu w sferę konstytucyjnie chronionych praw podmiotowych Skarżącego.

Tym samym, przepis art. 35 ust. 1 w zw. z art. 35 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o referendum lokalnym w zw. z art. 510 § 1 k.p.c., w zakresie dotyczącym określenia podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania referendalnego, nie stanowi podstawy postanowienia Sądu Apelacyjnego w K z dnia maja 2014 r. w tym jego aspekcie, w którym Skarżący upatruje naruszenia Jego konstytucyjnych praw.

Na marginesie zauważyć wypada, że za podstawę wymienionego orzeczenia można uznać art. 35 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym w zakresie,

w którym konstytucyjność tego przepisu nie została zakwestionowana przez Skarżącego.

Podkreślić trzeba, iż przyjęcie dopuszczalności rozpoznania skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie byłoby równoznaczne z uruchomieniem kontroli abstrakcyjnej, tj. realizowanej w oderwaniu od zastosowania zaskarżonej regulacji w sprawie, na tle której skarga ta została sformułowana. Jest to niedopuszczalne w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Podnieść też trzeba, że ewentualne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające niekonstytucyjność zaskarżonej regulacji nie zmieniłoby sytuacji prawnej Skarżącego. Byłoby bowiem podstawą do wznowienia postępowania zakończonego wydaniem postanowienia Sądu Apelacyjnego w K z dnia maja 2014 r., w którym to wznowionym postępowaniu Skarżący zostałby uznany za uprawnionego do złożenia wniosku w trybie art. 35 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym. Tymczasem, co należy po raz kolejny podkreślić, w wymienionym postanowieniu Sądu Apelacyjnego w K Skarżący został *de facto* uznany za legitymowanego do złożenia wniosku o przeprowadzenie postępowania referendalnego. Nie istnieje zatem naruszenie konstytucyjnych praw Skarżącego, do których usunięcia mogłoby doprowadzić ponowne rozpoznanie sprawy w następstwie uznania przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności kwestionowanej regulacji.

W związku z powyższym, postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 83 ust. 1 w zw. z art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym, wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

Niezależnie od powyższego podnieść należy, że w niniejszej sprawie występują także inne przesłanki wyłączające dopuszczalność rozpoznania skargi konstytucyjnej przez Trybunał Konstytucyjny.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że jedną z przesłanek dopuszczalności skargi konstytucyjnej jest aktualność naruszenia praw lub wolności konstytucyjnych skarżącego (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 14 września 2009 r., sygn. SK 51/08, OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 127; 29 listopada 2010 r., sygn. SK 8/10, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 117; 14 sierpnia 2014 r., sygn. Ts 135/13, OTK ZU nr 4/B/2014, poz. 301).

Jak już podniesiono w niniejszym stanowisku, skarga konstytucyjna stanowi narzędzie konkretnej kontroli hierarchicznej zgodności aktów normatywnych i uzależniona jest od istnienia naruszenia konstytucyjnych praw i wolności w indywidualnej sprawie. Wnoszący skargę konstytucyjną nie działa bezpośrednio na rzecz ochrony spójności wewnętrznej systemu prawnego oraz zgodności aktów normatywnych z zasadami konstytucyjnymi, ale bezpośrednio w obronie przysługującego mu konstytucyjnego prawa podmiotowego z uwagi na jego uprzednie naruszenie w następstwie subsumcji dokonanej przez sąd lub inny organ władzy publicznej rozstrzygający ostatecznie o prawach i wolnościach (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 14 maja 2013 r., sygn. SK 19/11, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 50 i 15 września 2015 r., sygn. SK 27/13, OTK ZU nr 8/A/2015, poz. 1310). Z uwagi na wskazany już w niniejszym stanowisku jednostkowy, subsydiarny i nadzwyczajny charakter skargi konstytucyjnej jako środka zaskarżenia, zarzucane w niej naruszenie praw i wolności konstytucyjnych nie może być potencjalne, ale musi mieć charakter faktyczny, osobisty i aktualny. W przeciwnym razie skarga konstytucyjna przekształciłaby się w *actio popularis*, a tego w żadnym razie nie przewiduje art. 79 Konstytucji (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 27 kwietnia 1999 r., sygn. Ts 36/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 111; 20 lutego 2008 r., sygn. SK 44/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 23; 14 stycznia 2014 r., sygn. SK 54/12, OTK ZU nr 1/A/ 2014, poz. 7 oraz Z. Czeszejko-Sochacki, *Skarga konstytucyjna w prawie polskim*, Przegląd Sejmowy nr 1/1998, str. 35 i 41; W. Wróbel, *Skarga konstytucyjna - problemy do rozwiązania*, [w:] *Księga XX-lecia*

*orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, pod red. M. Zubika, Warszawa 2006 r., str. 67 i nast.).

Przesłanka aktualności naruszenia konstytucyjnych praw i wolności powinna być spełniona w momencie wnoszenia skargi konstytucyjnej, a uchybienie w tym zakresie skutkuje umorzeniem postępowania (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lutego 2008 r., sygn. SK 5/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 19). Skarżący powinien więc mieć interes prawny w merytorycznym rozstrzygnięciu skargi. Przesłanka aktualności naruszenia przez zaskarżoną regulację wymaga oceny, czy nie ustały skutki faktyczne i prawne, które kwestionowana norma prawna wywołała w sferze praw i wolności, których ochrony skarżący domaga się w skardze konstytucyjnej (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 14 maja 2013 r., sygn. SK 19/11, *op. cit.* i 15 maja 2014 r., sygn. SK 21/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 58).

Na tle przesłanki w postaci aktualności zarzucanego w skardze konstytucyjnej naruszenia praw lub wolności konstytucyjnych przypomnieć należy, iż zarzucane przez Skarżącego naruszenie przez zaskarżoną regulację przysługujących mu konstytucyjnych praw skutkowało w sprawie, w związku z którą skierował on skargę konstytucyjną, brakiem możliwości zapobieżenia w postępowaniu referendalnym rozpowszechnianiu w toku kampanii referendalnej nieprawdziwych informacji mogących mieć wpływ na wynik referendum.

Niezależnie od wskazanej wcześniej okoliczności, iż Skarżący osiągnął swój cel w postaci merytorycznego zbadania przez sąd w postępowaniu referendalnym podniesionych we wniosku zarzutów dotyczących prawdziwości kwestionowanej przez niego informacji, stwierdzić trzeba, że skutki faktyczne i prawne wywołane przez zaskarżoną regulację w sferze konstytucyjnych praw, których ochrony domaga się Skarżący w skardze konstytucyjnej, dotyczyły kampanii referendalnej zorganizowanej w związku z referendum lokalnym w sprawie urzędu

We wniosku o przeprowadzenie postępowania referendalnego, w którym zostały wydane kilkakrotnie już powoływane wyroki: Sądu Okręgowego w K – z dnia maja 2014 r. i Sądu Apelacyjnego w K – z dnia maja 2014 r. (orzeczenie ostatecznie rozstrzygające w sprawie, w związku z którym skierowana została skarga konstytucyjna), Skarżący wystąpił o:

- wydanie zakazu publikowania materiałów zawierających nieprawdziwą informację ;
- orzeczenie konfiskaty materiałów już opublikowanych, w szczególności w formie reklam wielkoformatowych, reklam i banerów w środkach masowego przekazu, plakatów i banerów we wszelkich formach, jak również gazetek i ulotek, zawierających nieprawdziwą informację;
- nakazanie publikacji w miejscach banerów i plakatów, na których znalazła się nieprawdziwa informacja, w tym w ramach stron internetowych oraz miejsc ekspozycji reklamy wielkoformatowej, komunikatu tej samej wielkości pokrywającego całą powierzchnię nośnika zajmowanego przez zakwestionowany materiał, czcionką koloru czarnego na białym tle, co najmniej tej samej wielkości, co w materiale zakwestionowanym, o treści: *Gmina Miejska K prostuje podaną informację nieprawdziwą na temat nie są metodą na i nie wpłyną na problem w K i M*
- nakazanie umieszczenia podpisanego przez Prezydenta Miasta K ogłoszenia o treści: *Gmina Miejska K prostuje podaną informację nieprawdziwą na temat nie są metodą na i nie wpłyną na problem w K i M*, na pierwszej stronie *D* oraz na pierwszej stronie dzienników, w których ukazało się hasło

Skarżący we wniosku o przeprowadzenie postępowania referendalnego kwestionował zatem prawdziwość hasła referendalnego, zachęcającego osoby

uczestniczące w referendum lokalnym do udzielenia pozytywnej odpowiedzi na pytanie *Czy jest Pani/Pan za zorganizowaniem i przeprowadzeniem przez K*

?, i domagał się zakazu jego rozpowszechniania. Zainicjowane przez niego postępowanie referendalne miało uniemożliwić rozpowszechnianie tego hasła w toku kampanii referendalnej, a w konsekwencji zapobiec sytuacji, w której informacja ta wpłynęłaby na wynik referendum w ten sposób, że większość mieszkańców udzieliłaby pozytywnej odpowiedzi na cytowane pytanie.

Podnieść trzeba, że po wydaniu orzeczenia ostatecznie rozstrzygającego o konstytucyjnych prawach Skarżącego w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, a przed skierowaniem przez Niego skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego, w dniu maja 2014 r. została zakończona kampania referendalna, w toku której orzeczenie to zostało wydane.

W dniu maja 2014 r. odbyło się zaś referendum lokalne, w którym wzięło udział % uprawnionych. Spośród biorących udział w referendum % opowiedziało się za zorganizowaniem i przeprowadzeniem w K, zaś % było przeciw.

Zdecydowana większość głosujących opowiedziała się więc przeciwko zorganizowaniu

W związku z zakończeniem kampanii referendalnej oraz przeprowadzeniem referendum zarzuty zawarte w skardze konstytucyjnej zdezaktualizowały się, a ich badanie przez Trybunał Konstytucyjny stało się zbędne.

Podkreślić trzeba, że, ze względu na zakończenie w dniu maja 2014 r kampanii referendalnej dotyczącej referendum w sprawie organizacji przez K, od godz. 0:00 dnia maja 2014 r. nie mogła już być rozpowszechniana informacja, której dotyczył wniosek Skarżącego.

W niniejszej sprawie nie występuje także sytuacja, w której, pomimo zakończenia kampanii referendalnej, naruszenie podmiotowych praw Skarżącego trwałoby nadal.

Jak już podniesiono, wynik głosowania w referendum w sprawie organizacji wskazuje na to, że głosujący wybrali opcję odmienną od tej, do której przekonywać ich miało hasło, co do którego zakazu jego rozpowszechniania domagał się Skarżący.

Skarżący nie ma interesu prawnego w merytorycznym rozstrzygnięciu skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie. Ustały bowiem skutki faktyczne i prawne, które kwestionowana regulacja wywołała w sferze konstytucyjnych praw, których ochrony domaga się Skarżący.

W niniejszej sprawie brak jest więc przesłanki aktualności naruszenia zarzucanych w skardze konstytucyjnej praw konstytucyjnych Skarżącego.

W związku z tym, nawet w przypadku uznania, iż kwestionowana regulacja stanowi podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie, na tle której została skierowana skarga konstytucyjna, skutkowałoby to koniecznością umorzenia postępowanie na podstawie art. 83 ust. 1 w zw. z art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym, wobec zbędności orzekania.

Niezależnie od powyższego wskazać też należy, że Trybunał Konstytucyjny nie może orzekać o stosowaniu prawa czy też w sposób prawnie doniosły oceniać działalności organów państwa, w tym sądów. Trybunał jest bowiem *sądem prawa*, a nie *sądem faktów*. Skarga konstytucyjna w polskim systemie prawnym jest zaś zawsze *skargą na przepis*, a nie na jego konkretne, wadliwe zastosowanie, nawet jeśli prowadziłoby ono do niekonstytucyjnego skutku. Trybunał Konstytucyjny może dokonywać kontroli konstytucyjności takiej treści przepisu, którą uzyskał on w wyniku jednolitej, powszechnej i stałej wykładni sądowej. Jeżeli utrwalona i konsekwentna praktyka stosowania prawa

w sposób bezsporny ustaliła wykładnię danego przepisu, to przedmiotem kontroli konstytucyjności jest norma prawna dekodowana z danego przepisu, zgodnie z ustaloną praktyką (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 16 października 2007 r., sygn. SK 13/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 115; 21 lipca 2010 r., sygn. SK 21/08, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 62; 2 lutego 2012 r., sygn. SK 14/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 17 oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 24 czerwca 2008 r., sygn. SK 16/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 85; 2 czerwca 2009 r., sygn. SK 31/08, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 83 i 5 kwietnia 2011 r., sygn. P 26/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 18).

W niniejszej sprawie brak jest jednak podstaw do przyjęcia, iż w orzecznictwie i piśmiennictwie ustalony został jednolity sposób rozumienia użytego w art. 35 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym pojęcia *zainteresowany*. W szczególności nie można przyjąć, iż ukształtowana została jednolita, powszechna i stała praktyka, zgodnie z którą pojęcie *zainteresowany* z art. 35 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym interpretowane jest z zastosowaniem definicji zawartej w art. 510 § 1 k.p.c.

Zauważyć trzeba, że w piśmiennictwie wskazuje się, iż, na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym, uprawnionym do wystąpienia z wnioskiem o orzeczenie przez sąd przewidzianych w tym przepisie środków prawnych jest każdy, czyje dobra zostały naruszone. Podnosi się, że *każdy* oznacza zarówno osobę fizyczną, osobę prawną, jak i inne jednostki organizacyjne, nieposiadające osobowości prawnej, aczkolwiek posiadające zdolność sądową. Dobra tych podmiotów mają być naruszone w związku z kampanią referendalną. Wskazuje się, że dla zaistnienia tej przesłanki nie jest więc ważne to, czy podmiot aktywnie uczestniczy w procedurach referendalnych, czy też nie uczestniczy, a istnienie związku pomiędzy kampanią referendalną a dokonany naruszeniem. Dla wszczęcia procedury przewidzianej w zaskarżonym przepisie nie jest konieczne, aby osoba składająca wniosek była bezpośrednio zainteresowana wynikiem referendum, jak również ocena wpływu



rozpowszechniania kwestionowanych we wniosku danych lub informacji na ostateczny wynik głosowania lokalnego (*vide* – P. J. Uziębło, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, 2008 r., komentarz do art. 35, Lex/el).

Prezentowany jest także pogląd, zgodnie z którym Wnioskodawcą żądającym wydania postanowienia na gruncie art. 35 ustawy o referendum lokalnym może być każdy, bez względu na to, czy nieprawdziwa informacja dotyczyła go bezpośrednio i naruszyła jego prawa, czy też nie. Uzasadniając to stanowiska wskazuje się, iż ustawodawca w art. 35 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym posługuje się zwrotem wskazującym, że *każdy zainteresowany* ma prawo złożyć stosowny wniosek do sądu, ale nie precyzuje, w jakim zakresie i znaczeniu owo zainteresowanie należy rozpatrywać. *Obecna treść przepisu nie pozwala na jednoznaczne twierdzenie, że wniosek do sądu może złożyć wyłącznie osoba, której dobra zostały naruszone w wyniku publikacji nieprawdziwych danych lub informacji. Wydaje się więc, że ze wskazanym wnioskiem może wystąpić każdy w interesie własnym lub publicznym, który pragnie zwalczyć na drodze sądowej pojawiające się nieprawdziwe informacje dotyczące przeprowadzanego referendum* (M. Gapski, *op. cit.*, str. 112).

Kwestionowany przepis nie stanowił dotychczas przedmiotu orzecznictwa Sądu Najwyższego. Skarżący nie uprawdopodobnił zaś, że przyjęte w Jego sprawie zapatrywanie prawne ma powszechnie przyjęty charakter, a tym samym determinuje wykładnię zaskarżonych przepisów.

Przedmiotem skargi konstytucyjnej nie jest więc utrwalona, jednolita wykładnia sądowa art. 35 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym.

W niniejszej sprawie skarga konstytucyjna w istocie zmierza do dokonania przez Trybunał konstytucyjny wykładni przepisu art. 35 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym w zakresie, w jakim określa on podmioty uprawnione do złożenia wniosku dotyczącego przeprowadzenia postępowania referendalnego.

Trybunał Konstytucyjny nie jest zaś powołany do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. Trybunał nie kontroluje też prawidłowości

wykładni przepisów dokonywanej przez sądy lub inne organy stosujące prawo (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 października 2007 r., sygn. SK 13/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 115 oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 28 lutego 2008 r., sygn. K 43/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 8; 24 czerwca 2008 r., sygn. SK 16/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 85; 2 czerwca 2009 r., sygn. SK 31/08, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 83 czy 5 kwietnia 2011 r., sygn. P 26/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 18).

Także z tych względów niniejsza sprawa nie podlega rozpoznaniu przez Trybunał Konstytucyjny, gdyż wykraczałoby to poza zakres właściwości Trybunału.

Na marginesie jedynie zauważyć wypada, że z *petitum* oraz uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika, iż Skarżący wskazał art. 2 Konstytucji jako samodzielny wzorzec kontroli w zakresie wywiedzionej z niego zasady określoności przepisów prawa.

W związku z tym zauważyć trzeba, że wzorcami kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną mogą być przepisy ustawy zasadniczej wyrażające konstytucyjne prawa lub wolności obywatela (podmiotu podobnego). Samo wskazanie norm ustrojowych, adresowanych w pierwszym rzędzie do prawodawcy, bez wskazania praw lub wolności przyjmujących normatywną postać praw podmiotowych skarżącego nie wyczerpuje dyspozycji art. 79 ust. 1 Konstytucji (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 5 listopada 2001 r., sygn. Ts 129/01, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 96; 16 lutego 2009 r., sygn. Ts 202/06, OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 23; 10 października 2013 r., sygn. Ts 154/12, OTK ZU nr 5/B/2013, poz. 485).

Jeśli chodzi o przepis art. 2 Konstytucji, to powołanie go jako wzorca kontroli w sprawach zainicjowanych skargą konstytucyjną może nastąpić zupełnie wyjątkowo. W przepisie tym wyrażona jest bowiem zasada państwa prawa i szereg wywodzonych z niej zasad składowych, których adresatami są

władze publiczne i którym wyznaczają one określone powinności. Korelatem tych powinności, co do zasady, nie są określone prawa podmiotowe jednostki (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: z 11 grudnia 2001 r., sygn. SK 16/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 257; 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 258; 18 maja 2004 r., sygn. SK 38/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 45; 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 34/12, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 1).

Przyjmuje się, że art. 2 Konstytucji może stanowić podstawę skargi, ale pod warunkiem, że zostanie sprecyzowany zarzut naruszenia prawa podmiotowego nim chronionego (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 11 grudnia 2001 r., sygn. SK 16/00, *op. cit.*; 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01, *op. cit.*; 18 maja 2004 r., sygn. SK 38/03, *op. cit.*; 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 34/12, *op. cit.*), bądź też kiedy w sposób jasny i niebudzący wątpliwości z naruszeniem art. 2 wiąże się naruszenie innych konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 3 kwietnia 2006 r., sygn. SK 46/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 39 i 9 listopada 2010 r., sygn. SK 10/08, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 99 oraz postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lutego 2006r., sygn. Ts 183/05, OTK ZU nr 3/B/2006, poz. 119). Przepis art. 2 Konstytucji może stanowić pomocniczy wzorzec kontroli, przy jednoczesnym wskazaniu innej naruszonej normy konstytucyjnej (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 marca 2004 r., sygn. SK 23/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 18).

Przepis art. 2 Konstytucji, w zakresie wyrażonej w nim zasady dostatecznej określoności przepisów prawa, nie statuuje więc konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich, których naruszenie mogłoby być przedmiotem zarzutu podniesionego w skardze konstytucyjnej. W odniesieniu do tego zarzutu w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej brak jest zaś argumentacji pozwalającej na uznanie, iż Skarżący powiązał wskazany przepis ustawy zasadniczej z którymś z powołanych w *petitum* wzorców kontroli statuujących prawa podmiotowe.

W zakresie dotyczącym zarzutu naruszenia przez art. 35 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady dostatecznej określoności przepisów prawa rozpoznanie skargi konstytucyjnej byłoby zatem niedopuszczalne.

W związku z tym także w tej części postępowanie w niniejszej sprawie podlegałoby umorzeniu na podstawie art. 83 ust. 1 w zw. z art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego

*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego