

KANCELARIA ADWOKACKA  
**TOMASZ BACEWICZ**  
A D W O K A T  
31-523 Kraków, ul. Kielecka 29 b  
tel/fax 606-111-821, 012-421-38-08,  
NIP: 677-216-12-84  
[tomasz.bacewicz@gmail.com](mailto:tomasz.bacewicz@gmail.com)

---

Kraków, dnia 31 stycznia 2014 roku

**Trybunał Konstytucyjny**  
Al. Jana Christiana Szucha 12a  
00-918 Warszawa

**Skarżąca: Z S**

reprezentowana przez pełnomocnika  
adw. Tomasza Bacewicza  
Kancelaria Adwokacka  
ul. Kielecka 29b  
31-523 Kraków  
będącego członkiem Izby Adwokackiej w Krakowie  
nr wpisu 2314

**SKARGA KONSTYTUCYJNA**

**o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej  
art. 35 ust. 1-3 ustawy o referendum lokalnym**

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 w związku z art. 188 pkt 5 i art. 191 ust. 1 pkt 6 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej również jako „*Konstytucja RP*”) oraz z art. 2 ust. 1 pkt 4 oraz art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), zwanej dalej „*u.t.k.*”, w

imieniu Skarżącej, niniejszym zaskarżam następujące przepisy **ustawy z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym** (ogłoszona w Dz. U. z 2000 r. Nr 88, poz. 985, tekst jednolity: Dz.U. z dnia 21 czerwca 2013 r. poz. 706, dalej określana jako u.r.l.):

1. art. 35 ust. 1 w zw. z art. 35 ust. 2 i 3 ustawy o referendum lokalnym, który narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP,
2. art. 35 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym, który narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP,
3. art. 35 ust. 1 w zw. z art. 35 ust. 2 i 3 ustawy o referendum lokalnym, który narusza art. 31 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP,
4. art. 35 ust. 3 ustawy o referendum lokalnym, który narusza art. 45 ust. 1 w zw. z art. 176 ust. 1 oraz w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP,
5. art. 35 ust. 3 ustawy o referendum lokalnym, który narusza art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 Konstytucji RP, w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP,
6. art. 35 ust. 1 w zw. z art. 35 ust. 2 i 3 ustawy o referendum lokalnym, który narusza art. 54 ust. 1 Konstytucji RP, w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

z uwagi na powyższe zarzuty

**w n o s z ę o s t w i e r d z e n i e, ż e:**

1. **art. 35 ust. 1 w zw. z art. 35 ust. 2 i 3 ustawy o referendum lokalnym** poprzez wprowadzenie nadzwyczajnego trybu postępowania w sprawach związanych z ochroną dóbr osobistych w kampanii referendalnej, jest niezgodny z **art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP**, w nadmierny sposób naruszając prawo do sprawiedliwego procesu sądowego;
2. **art. 35 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym**, poprzez określenie zbyt krótkiego terminu na rozstrzygnięcie sprawy przez sąd I instancji, co ogranicza możliwość rzetelnego i wszechstronnego jej rozpoznania przez sąd, a jednocześnie pozbawia uczestnika możliwości przygotowania się do postępowania i przedstawienia w nim swego stanowiska, znalezienia pełnomocnika, przygotowania się pełnomocnika do posiedzenia, **jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP**, w nadmierny sposób naruszając prawo do sprawiedliwego procesu sądowego.

3. **art. 35 ust. 1 w zw. z art. 35 ust. 2 i 3 ustawy o referendum lokalnym**, w zakresie w jakim reguluje wprowadzenie nadzwyczajnego trybu postępowania w sprawach związanych z ochroną dóbr osobistych w kampanii referendalnej, gdzie obowiązują nazbyt krótkie, terminy na rozstrzygnięcie sprawy przez sąd I i II instancji, a postępowanie wszczynane jest natychmiast na wniosek jednej ze stron, co zmusza uczestnika do niezwłocznego dostosowania się do harmonogramu postępowania dla podjęcia obrony swoich racji przed żądaniami wnioskodawcy, **jest niezgodny z art. 31 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP**, w nadmierny sposób naruszając wolność osobistą skarżącej;
4. **art. 35 ust. 3 ustawy o referendum lokalnym**, poprzez pozbawienie uczestnika prawa do wniesienia skargi kasacyjnej od orzeczenia sądu II instancji, mimo że w przypadku rozstrzygnięcia zbliżonych zakresowo roszczeń o ochronę dóbr osobistych w trybie procesowym uprawnienie takie przysługiwałoby stronie, co bezzasadnie różnicuje sytuację prawną stron w zależności od trybu rozpoznawania sprawy **jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 176 ust. 1 oraz w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP**, naruszając nadmiernie zasadę równości wobec prawa;
5. **art. 35 ust. 3 ustawy o referendum lokalnym**, poprzez określenie nazbyt krótkiego terminu na wniesienie zażalenia i rozstrzygnięcie sprawy przez sąd II instancji, co uniemożliwia uczestnikowi sporządzenie i wniesienie odpowiednio przygotowanego środka zaskarżenia od postanowienia sądu I instancji, a sądowi rzetelne rozpoznanie sprawy, **jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 Konstytucji RP, w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP**, naruszając nadmiernie prawo do wniesienia odwołania, a tym samym prawo do sprawiedliwego procesu;
6. **art. 35 ust. 1 w zw. z art. 35 ust. 2 i 3 ustawy o referendum lokalnym** poprzez wprowadzenie nadzwyczajnego trybu postępowania o ochronę dóbr osobistych w kampanii referendalnej, co prowadzi do faktycznego ograniczenia prawa do swobody wypowiedzi, **jest niezgodny z art. 54 ust. 1 Konstytucji RP, w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP**, nadmiernie naruszając prawo do swobody wypowiedzi, zwłaszcza w zakresie krytyki władzy w kampanii referendalnej.

## **Określenie podstaw skargi konstytucyjnej**

Skarżąca wiąże naruszenie przysługujących jej praw konstytucyjnych z doręczonym jej w dniu 31 października 2013 r. postanowieniem Sądu Apelacyjnego w K , Wydziału Cywilnego, z dnia października 2013 roku, sygn. akt: , wydanym w wyniku rozpoznania zażalenia skarżącej na postanowienie Sądu Okręgowego w K , Wydziału Cywilnego, z dnia października 2013 r., sygn. akt , w sprawie z wniosku E F o wydanie orzeczenia w trybie ustawy o referendum lokalnym.

Przywołanym orzeczeniem naruszone zostały następujące prawa i wolności konstytucyjne skarżącej:

- 1) prawo do sprawiedliwego procesu – art. 45 ust. 1 Konstytucji RP,
- 2) prawo do wniesienia odwołania od wyroku pierwszej instancji – art. 78 Konstytucji RP,
- 3) wolność osobista – art. 31 ust. 1 Konstytucji RP,
- 4) prawo do swobody wypowiedzi, w tym krytykowania władzy publicznej – art. 54 ust. 1 Konstytucji RP,
- 5) prawo do równego traktowania – art. 32 ust. 1 Konstytucji RP,

Przepisy ustawy o referendum lokalnym zastosowane w sprawie skarżącej, które w istotny sposób odbiegają od przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, są niezgodne z przepisami Konstytucji RP, zatem ich zastosowanie przez Sąd rozpoznający sprawę skutkuje naruszeniem praw i wolności konstytucyjnych skarżącej.

Odnosząc się kolejno do wymienionych praw i wolności konstytucyjnych, podnoszę, że przywołane orzeczenie prowadzi ich naruszenia z następujących powodów.

### **1) Prawo do sprawiedliwego procesu**

Orzeczenie wydane w trybie art. 35 u.r.l. prowadzi do naruszenia prawa do sprawiedliwego procesu gwarantowanego każdemu obywatelowi przez Konstytucję RP. Tryb 24-godzinny, o którym mówią art. 35 ust. 2 i 3 u.r.l., przewidziany dla rozpoznania sprawy przez sąd I instancji dla sporządzenia i wniesienia zażalenia, oraz dla jego rozpoznania przez sąd odwoławczy, uniemożliwiało w praktyce przygotowanie się skarżącej do rozprawy oraz obronę swojego stanowiska w sprawie jak również uniemożliwiło możliwość skorzystania z

pomocy profesjonalnego pełnomocnika. Zważywszy złożony charakter sprawy, zakreślony przez ustawodawcę termin uniemożliwił skarżącej udział w jednym z posiedzeń, zgromadzenie materiału dowodowego, ustalenie danych potencjalnych świadków i zaznajomienie się z przepisami i orzecznictwem warunkującymi prawidłowe przygotowanie się do postępowania.

Określone w ustawie terminy nie gwarantują również tego, że sąd rozpoznający sprawę, dokona właściwego jej rozstrzygnięcia, które oparte być powinno o wnikliwą analizę stanu faktycznego i stanu prawnego, wymagającą wszak niewątpliwie adekwatnego nakładu czasu. Zastosowany tryb i jego ściśle ograniczone czasowe ramy wymusiły na Sądzie Okręgowym oraz Sądzie Apelacyjnym działanie w warunkach skrajnego pośpiechu. Kwestionowane przepisy nie przewidują możliwości przedłużenia postępowania, zatem każdorazowo przekroczenie zakreślonego przez ustawodawcę terminu rozpoznania sprawy prowadzi do naruszenia przepisów postępowania.

Jednocześnie, ów nadzwyczajny charakter postępowania prowadzący do naruszenia gwarancji konstytucyjnych w zakresie sprawiedliwego postępowania sądowego nie znajduje żadnego uzasadnienia w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, co prowadzi do naruszenia zasady proporcjonalności. Uczciwość kampanii referendalnej może być bowiem chroniona za pomocą środków innych niż nadzwyczajny tryb postępowania, który narusza podstawowe gwarancje procesowe strony.

## **2) Prawo do wniesienia odwołania od wyroku pierwszej instancji**

Uwzględniając czas trwania rozprawy, godzinę ogłoszenia orzeczenia i jego doręczenia Stronie przez Sąd Okręgowy, naruszone zostało prawo skarżącej do wniesienia zażalenia, dla którego art. 35 ust. 3 u.r.l. określa termin 24 godzin.

Termin ten jest nazbyt krótki dla prawidłowego przygotowania zażalenia, wymusza na stronie działanie w ekstremalnym pośpiechu, co w istocie neguje prawo do zaskarżenia orzeczenia. Skoro bowiem ustawodawca przewidział takie prawo, to powinien był określić stronie termin odpowiedni dla jego realizacji, to znaczy, który w normalnych warunkach byłby wystarczającym dla skorzystania z uprawnienia, oraz zagwarantować możliwość wniesienia środka zaskarżenia poprzez nałożenie na sądy powszechne obowiązku dostosowania swych godzin pracy do wymogów nadzwyczajnego trybu.

Skarżąca nie dysponowała w niniejszej sprawie nawet terminem 24 godzinnym, gdyż z uwagi na praktykę działania sądów termin ten został dodatkowo, znacząco ograniczony. W świetle art. 1 ust. 2 u.r.l. w związku z art. 9 § 1 w zw. z § 3 Kodeksu wyborczego za datę

wniesienia pisma należy rozumieć datę jego złożenia na dzienniku podawczym właściwego sądu, który jednakże jest czynny w ściśle określonych godzinach.

Orzeczenie Sądu Okręgowego zostało doręczone skarżącej w piątek 25 października 2013 r. około godziny 14. Termin na wniesienie zażalenia mijał po upływie 24 godzin od chwili doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, jednakże dziennik podawczy Sądu Okręgowego w sobotę był nieczynny, a w piątek był czynny jedynie do godziny 14.30. W praktyce zatem skarżąca dysponowała czasem zaledwie pół godziny na sporządzenie i wniesienie zażalenia, które jest środkiem wysoce sformalizowanym.

Zasadę dwuinstancyjności narusza również fakt, że sąd II instancji rozpoznaje sprawę na posiedzeniu niejawnym, co pozbawiało skarżącą możliwości przedstawienia swojej argumentacji bezpośrednio na rozprawie. Rozpoznanie zażalenia na posiedzeniu niejawnym dodatkowo podkreśla również znaczenie tego środka w postępowaniu prowadzonym w trybie ustawy o referendum lokalnym, gdyż uwidacznia, że skarżąca całość swej argumentacji musi zawrzeć w pisemnym zażaleniu, tym bardziej zatem określenie terminu 24 godzinnego na wniesienie tego środka jest nieuzasadnionym.

W zażaleniu skarżąca prosiła o umożliwienie złożenie uzupełnienia zażalenia w sobotę w terminie 24 godzin od doręczenia postanowienia. Próba taka została w imieniu skarżącej podjęta, jednakże możliwości złożenia pisma na dzienniku podawczym nie było.

### **3) Wolność osobista**

Wolność osobistą skarżącej narusza nie tyle samo wydanie orzeczenia, ile przepisy u.r.l., na podstawie których orzeczenie zapadło.

Uwzględniając fakt, że sąd jest zobligowany do rozstrzygnięcia sprawy w ciągu 24 godzin, skarżąca musiała podjąć znaczący wysiłek organizacyjny i podporządkować wszystkie swoje czynności dla choćby ograniczonego udziału w postępowaniu. Skarżąca jest osobą starszą, nie dysponowała własnym samochodem i nie miała nawet możliwości stawienia się o wyznaczonej godzinie w dniu 24 października 2013 r.

Przepisy umożliwiające pominięcie dowodu z przesłuchania skarżącej nie uzależniają tego uprawnienia sądu od przyczyn niestawiennictwa uczestnika a z uwagi na obligatoryjny charakter terminu określonego dla rozpoznania sprawy, sąd nie miał możliwości odroczenia terminu rozprawy na bardziej dogodny dla skarżącej.

Rozmiar ograniczenia wolności osobistej wiążącej się z koniecznością podejmowania czynności sądowych przez kilka dni pod rząd, jest na tyle istotny, że nie sposób uzasadnić go celami ochrony prawidłowości kampanii referendalnej.

Należy też podnieść, że art. 35 ust. 1 u.r.l. przewiduje również możliwość nałożenia na uczestnika zobowiązania do zapłaty kwoty do łącznej kwoty 20.000 złotych. Sama możliwość zastosowania tak poważnych sankcji finansowych w tym nadzwyczajnym trybie i orzeczenie obowiązku zapłaty wysokiej kwoty na wniosek każdego zainteresowanego, ma charakter niczym nieuzasadnionej represji, prowadząc również do naruszenia wolności skarżącej.

#### **4) Prawo do swobody wypowiedzi, w tym krytykowania władzy publicznej**

Orzeczenie narusza wolność słowa i krytyki władzy publicznej.

Kwestionowana przez wnioskodawczynię treść ulotki nie obejmowała w ogóle negowanego przez wnioskodawczynię stwierdzenia, jakoby dopuszczała się ona osobiście oszczerstw i rękoczynów, stanowiła ponadto ocenę a nie stwierdzenie faktu. Przy przyjęciu stanowiska Sądu Okręgowego oraz Sądu Apelacyjnego wykluczoną jest w praktyce możliwość wyrażania przez skarżącą krytycznych ocen pod adresem grupy osób sprawujących władzę.

#### **5) Prawo do równego traktowania**

Prawo to naruszone jest poprzez przepisy ustawy o referendum lokalnym nie wprost, lecz w związku z naruszeniem pozostałych praw konstytucyjnych, na podstawie których orzeczenie zapadło. Gdyby sprawa rozpoznawana była w trybie zwykłym, jako sprawa z powództwa o ochronę dóbr osobistych skarżąca miałaby możliwość wniesienia skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego. Wyłącznie tego prawa miało miejsce wyłącznie z uwagi na tryb w którym rozpoznany został wniosek a nie z uwagi na charakter roszczenia. Strony, których sprawy są rozstrzygane w trybie postępowania procesowego zachowują prawa do wniesienia skargi kasacyjnej. Stanowi to również o naruszeniu prawa do równego traktowania wobec prawa.

#### **Naruszenie zasady proporcjonalności**

Jednocześnie, w nawiązaniu do wszystkich wskazanych wyżej naruszeń praw i wolności konstytucyjnych, nadzwyczajny charakter postępowania nie znajduje żadnego uzasadnienia w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, co prowadzi do naruszenia zasady proporcjonalności. Uczciwość kampanii referendalnej mogą być bowiem chronione za pomocą środków innych niż nadzwyczajny tryb postępowania, który narusza istotne prawa i wolności konstytucyjne strony.

Odnosząc się kolejno do argumentów wskazujących na ostateczny charakter orzeczenia i uzasadniających fakt wyczerpania przez skarżącą przysługujących jej środków zaskarżenia podnoszę co następuje.

Od postanowienia Sądu Okręgowego w K                    z dnia            października 2013 r. sygn. akt                    skarżąca wniosła skutecznie zażalenie do Sądu Apelacyjnego w K                    za pośrednictwem sądu I instancji, składając je na dzienniku podawczym Sądu Okręgowego w K                    w tym samym dniu, a zatem jest w zakreślonym ustawą terminie.

Sąd Apelacyjny w K                    , Wydział            Cywilny, postanowieniem z dnia października 2013 r. sygn. akt                    , zmienił zaskarżone postanowienie w ten sposób, że zniósł obowiązek publikacji przez skarżącą sprostowania                    , oddalając zażalenie skarżącej w pozostałym zakresie.

Zgodnie z art. 35 ust. 2 i 3 u.r.l. na postanowienie sądu I instancji przysługuje zażalenie, natomiast od postanowienia sądu apelacyjnego nie przysługuje środek zaskarżenia, co wyłącza prawo do wniesienia skargi kasacyjnej, uzasadniając twierdzenie o wyczerpaniu w niniejszej sprawie drogi prawnej w następstwie skutecznego wniesienia zażalenia.

Postanowienie Sądu Apelacyjnego w K                    , Wydziału            Cywilnego, z dnia października 2013 roku, sygn. akt:                    jest prawomocne, albowiem nie przysługują od niego żadne środki odwoławcze. W konsekwencji, w sprawie skarżącej doszło do „wyczerpania drogi prawnej” w rozumieniu art. 46 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Wyżej wymienione prawomocne postanowienie Sądu Apelacyjnego w K                    zostało doręczone skarżącej w dniu 31 października 2013 roku, a zatem skarga konstytucyjna została wniesiona w terminie 3-miesięcznym, o którym mowa w art. 46 ust. 1 w/w ustawy.

Odnosząc się do kwestii, iż zakwestionowane w skardze konstytucyjnej regulacje stanowiły podstawę orzeczeń wydanych w sprawie skarżącego, podnoszę, co następuje.

Skarżąca kwestionuje regulacje stanowiące podstawę rozpoznawania wniosków w trybie ustawy o referendum lokalnym. Postanowienia zapadłe w sprawie skarżącej niewątpliwie wydane zostały w tym właśnie trybie. Kwestionowane przepisy, co do których skarżąca wnosi o stwierdzenie ich niezgodności z Konstytucją RP, znajdowały zatem pełne zastosowanie i stanowiły podstawę prawną prawomocnego postanowienia w sprawie skarżącej w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.



Art. 35 u.r.l. został przywołany jako podstawa rozstrzygnięcia we wniosku burmistrz W , które zainicjowało postępowanie względem starżącej, w następstwie czego orzeczenia wydał Sąd Okręgowy i Apelacyjny w K . Okoliczności wydania tych orzeczeń w oparciu o przepisy stanowiące przedmiot niniejszej skargi zostaną szczegółowo wykazane w opisie stanu faktycznego.

Wobec powyższego, ocena zgodności z Konstytucją wskazanych powyżej przepisów art. 35 ust. 1-3 ustawy o referendum lokalnym jest konieczna dla ochrony przysługujących skarżącej konstytucyjnych praw, tj. prawa do swobody wypowiedzi, prawa do równego traktowania, prawa do wolności, prawa do sprawiedliwego procesu czy prawa do wniesienia odwołania od decyzji sądu wydanej w pierwszej instancji.

#### STAN FAKTYCZNY SPRAWY

Skarżąca Z S pełniła rolę pełnomocnika inicjatora referendum lokalnego w sprawie odwołania burmistrz Miasta W oraz Rady Miejskiej W , które odbyło się . października 2013 r. Inicjatorem referendum była grupa mieszkańców gminy. W toku kampanii referendalnej grupa ta, wobec swej krytycznej oceny wywiązywania się burmistrz z obowiązku rzetelnego poinformowania mieszkańców gminy o odbywającym się referendum, jego przedmiocie i miejscu, zredagowała ulotkę informacyjną zawierającą instrukcje na temat sposobu oraz miejsca głosowania. Rewers ulotki stanowił list grupy mieszkańców – inicjatora referendum do mieszkańców Gminy W .. W treści listu znalazła się wypowiedź następującej treści:

*„W samorząd stał się symbolem anachronizmu, kumoterstwa, nadużyć i nieprawidłowości. Wielu z nas czuje się oszukiwanych i zastraszanych przez lokalną władzę. Władza ta sama nazywa się 'papieską', przy każdej okazji powołuje się na osobę Jana Pawła II, choć na co dzień posuwa się do oszczerstw, a nawet rękoczynów. W zasługują na więcej! Drogą do zmiany naszej gminy jest referendum, a rok później wybory, kiedy wybierzemy skład nowej Rady Miasta i nowego burmistrza.”*

Przedmiotowa ulotka została za pośrednictwem Poczty Polskiej rozesłana do wyborców w gminie.

W dniu października 2013 roku Burmistrz Miasta W E F złożyła

do Sądu Okręgowego w K. wniosek o wydanie orzeczenia w trybie art. 35 u.r.l., w którym zażądała zakazu rozpowszechniania opisanej ulotki przez inicjatora referendum, oraz sprostowania przez skarżącą na portalu internetowym oraz w Gazecie o następującej treści: „*Nie jest prawdą, że władza W, burmistrz, na co dzień posuwa się do oszczerstw, a nawet rękoczynów*”.

O wniesieniu wniosku Z S dowiedziała się z doręczonego jej w godzinach popołudniowych w dniu 23 października 2013 r. zawiadomienia. Sąd wyznaczył posiedzenie na godzinę 8:30 następnego dnia, tj. października. Ponieważ uczestniczka jest osobą w podeszłym wieku, przeszła niedawno leczenie szpitalne i nadal cierpiała na dolegliwości zdrowotne wymagające leczenia, nie była w stanie zjawić się na wyznaczoną rozprawę, zwłaszcza, że nie dysponuje własnym transportem, a skorzystanie z komunikacji publicznej było dla niej utrudnione, przede wszystkim z uwagi na stan zdrowia utrudniający chodzenie. Uczestniczka próbowała poinformować sąd o niemożności stawienia się na rozprawie telefonicznie, lecz z uwagi na godzinę doręczenia zawiadomienia biuro obsługi interesantów sądu nie było już czynne, nie istniała więc żadna dostępna uczestniczce droga zmiany terminu posiedzenia, czy choćby poinformowania sądu o swojej absencji.

Uczestniczka złożyła pisma adresowane do Sądu Okręgowego przez posłańca, który jednocześnie miał być jednym ze świadków w sprawie, który przybył na posiedzenie października i na posiedzeniu Sądu osobiście przedłożył wniosek skarżącej o odroczenie rozprawy i wyznaczenie pełnomocnika z urzędu. W piśmie swoim uczestniczka wskazała, że zamierza czynnie uczestniczyć w sprawie na prawach strony, biorąc udział we wszystkich czynnościach sądowych, w tym w szczególności w przeprowadzanych dowodach z przesłuchania świadków i prosiła o wyznaczenie terminu w dniu kolejnym w godzinach uwzględniających konieczność jej dojazdu do K. Wskazała również, że jej zdaniem naruszone zostały jej prawa konstytucyjne: prawo do sprawiedliwego postępowania sądowego, w tym możliwości obrony i udziału pełnomocnika.

Na posiedzeniu w dniu października 2013 roku Sąd Okręgowy nie uwzględnił złożonego przez uczestniczkę wniosku i prowadził postępowanie pod nieobecność uczestniczki, w obecności wyłącznie wnioskodawczyni. Na sali w roli publiczności obecny był rzecznik Burmistrz W, natomiast sąd uniemożliwił udział w sprawie w roli publiczności nawet świadkom zgłoszonym przez uczestniczkę, w tym także po ich przesłuchaniu. W ten sposób uczestniczka nie miała żadnej możliwości zapoznania się z przebiegiem postępowania, ani wpływu na jego przebieg, gdyż z uwagi na nadzwyczajny tryb postępowania nie miała nawet w praktyce możliwości zapoznania się z protokołem rozprawy

przed rozstrzygnięciem sprawy.

W trakcie postępowania      października 2013 roku jeden ze świadków przedłożył również pismo uczestniczki, które stanowiło odpowiedź na wniosek burmistrz W      , wraz z licznymi dowodami w formie załączników. W piśmie tym uczestniczka wniosła o oddalenie wniosku podnosząc, że jego żądanie nie zmierza do ochrony prawidłowego przebiegu kampanii referendalnej, lecz ma na celu raczej uniemożliwienie właściwego przebiegu kampanii, poprzez uniemożliwienie poinformowania wyborców o sposobie i miejscu głosowania. Uczestniczka przedstawiła również argumentację, dla której w jej ocenie sprawa nie powinna być rozpoznawana w trybie ustawy o referendum lokalnym.

Na posiedzeniu 24 października Sąd nie tylko nie rozpatrzył pisma uczestniczki o odroczenie rozprawy, ale pominął również większość przedstawionych pismem uczestniczki dowodów. Sąd wydał natomiast postanowienie o zabezpieczeniu wniosku i zakazał do czasu prawomocnego zakończenia postępowania rozpowszechniania przedmiotowej ulotki. Sąd uznał tym samym, że żądania wniosku burmistrz W      są uprawdopodobnione. Sąd pouczył w postanowieniu uczestniczkę, że od wydanego postanowienia służy jej zażalenie w terminie tygodnia. Kolejne posiedzenie w sprawie wyznaczono na dzień      października 2013 roku, na godzinę 9:00.

Uczestniczka wzięła udział w posiedzeniu dnia      października, gdzie wniosła o wpisanie do protokołu zastrzeżeń związanych z naruszeniami przepisów postępowania wynikających z braku uwzględnienia przez Sąd jej uprzedniego wniosku o przesunięcie terminu posiedzenia oraz ustanowienie pełnomocnika z urzędu. W czasie posiedzenia uczestniczka nie była reprezentowana przez pełnomocnika, a nie będąc osobą biegłą w prawie nie była w stanie podjąć się właściwej obrony swego stanowiska, w szczególności że z uwagi na tryb postępowania nie miała nawet możliwości zapoznania się z jej dotychczasowym przebiegiem.

Postanowieniem z dnia      października 2013 roku Sąd Okręgowy w K      (sygn. akt:      ) uwzględnił wniosek E      F      w całości.

Choć posiedzenie sądu wyznaczono w dniu      października na godzinę 9:00 rano, a zakończono je około godziny 10:30, ogłoszenie postanowienia zaplanowano dopiero na godzinę 13:00. Sąd opóźnił też wydanie orzeczenia względem zapowiadanego terminu, wydając je o godz. 13.55.

Zgodnie z zasadami regulującymi składanie środków zaskarżenia w tym trybie ustawy o referendum lokalnym, do których odpowiednio stosuje się przepisy Kodeksu Wyborczego, skarżąca mogła wnieść zażalenie w terminie 24 godzin, jednakże musiało ono być złożone na

dzienniku podawczym sądu w godzinach jego urzędowania. Postanowienie wydano w piątek a dziennik podawczy sądu był czynny tylko do godziny 14.30, natomiast w sobotę pozostawał nieczynny, zatem po ogłoszeniu i doręczeniu postanowienia uczestniczce pozostało jedynie niecałe 30 minut na zredagowanie i skuteczne złożenie środka zaskarżenia. Czas ogłoszenia postanowienia znacząco zatem utrudniał uczestniczce skorzystanie z przysługującego jej środka odwoławczego.

Uczestniczka złożyła zażalenie pośpiesznie sporządzone przy redakcyjnej pomocy niżej podpisanego pełnomocnika, zastrzegając, że zamierza je później uzupełnić korzystając z przysługującego jej na podstawie przepisów prawa 24-godzinnego terminu. Skarżąca w zażaleniu prosiła sąd o uwzględnienie narzuconych stronom rygorów nadzwyczajnego trybu referendalnego i umożliwienie jej realizację prawa do pełnych 24 godzin na wniesienie zażalenia poprzez zagwarantowanie jej możliwości skutecznego złożenia pisma zawierającego uzupełnienie niniejszego zażalenia w sądzie w sobotę października 2013 r.

Skarżąca przygotowała następnie uzupełnienie zażalenia, zamierzając złożyć je w przewidzianym prawem terminie. W sobotę października uczestniczka podjęła próbę złożenia na dzienniku podawczym pisma zawierającego uzupełnienie zażalenia, jednakże w tym dniu budynek sądu był zamknięty, a jego ochrona uniemożliwiła złożenie pisma. Uczestniczka złożyła pismo na dzienniku podawczym w dniu października 2013 r, gdyż w dniach – października nie miała takiej faktycznej możliwości.

Sąd Apelacyjny w K rozpoznał zażalenie uczestniczki w poniedziałek października, jednakże w czasie rozstrzygnięcia nie dysponował pismem skarżącej zawierającym uzupełnienie zażalenia, którego nie mogła złożyć w sobotę października. Na skutek złożonego przez skarżącą zażalenia Sąd Apelacyjny w K wydał postanowienie (sygn. akt: ), którym zmienił zaskarżone postanowienie Sądu Okręgowego poprzez wykreślenie z pkt II tego orzeczenia słów „oraz jednokrotnie w czasopiśmie Gazeta ”, w pozostałej zaś części zażalenie oddalając.

#### **UZASADNIENIE ZARZUTÓW SKARGI KONSTYTUCYJNEJ**

W dalszej części skargi szczegółowo uzasadnione zostanie naruszenie kolejno wymienionych praw i wolności konstytucyjnych poprzez zastosowanie przez sądy art. 35 ust. 1-3 ustawy o referendum lokalnym w toku postępowania, w którym skarżąca brała udział w roli uczestniczki.

**1. Uzasadnienie zarzutu naruszenia przez art. 35 ust. 1 w zw. z art. 35 ust. 2 i 3 ustawy o referendum lokalnym art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.**

Art. 35 ust. 1 w zw. z ust. 2 i 3 u.r.l., konstytuując nadzwyczajny tryb postępowania sądowego, w nadmierny, nieproporcjonalny sposób narusza prawo do sprawiedliwego procesu.

Tryb referendalny, który przysługuje każdemu zainteresowanemu, zakłada rozpoznawanie spraw w trybie 24-godzinnym, przewidzianym odpowiednio w kolejnych przepisach dla rozpoznania sprawy przez sąd I instancji, dla sporządzenia i wniesienia zażalenia oraz dla jego rozpoznania przez sąd odwoławczy. Tak krótkie terminy faktycznie uniemożliwiają przygotowanie się uczestnika do rozprawy, właściwe uczestnictwo w niej oraz obronę swojego stanowiska w sprawie przed sądem I i II instancji.

W zależności od godziny i daty doręczenia zawiadomienia znacząco zmienia się też sytuacja uczestnika w postępowaniu. W niniejszej sprawie skarżąca otrzymała wezwanie w przeddzień posiedzenia w godzinach popołudniowych, gdy nie miała już nawet możliwości skontaktowania się z punktem obsługi interesanta w sądzie okręgowym. Skarżąca nie miała takiej możliwości również w kolejnym dniu, gdyż posiedzenie wyznaczono na godzinę 8.30. Skarżąca nie miała też faktycznej możliwości skontaktowania się z profesjonalnym pełnomocnikiem, któremu mogłaby zlecić zastępstwo w sprawie. Nawet gdyby skarżącej udało się ustanowić pełnomocnika przed posiedzeniem, nie miałby on czasu na rzetelne przygotowanie się do sprawy.

W niniejszej sprawie Sąd pierwszej instancji w uzasadnieniu postanowienia przyznał wprost, że nie uwzględnił wniosku skarżącej o przesunięcie terminu posiedzenia oraz ustanowienie pełnomocnika z urzędu z uwagi na określone krótkie terminy postępowania.

Zakreślony przez ustawodawcę termin uniemożliwia uczestnikowi zgromadzenie materiału dowodowego i zaznajomienie się z przepisami i orzecznictwem warunkującymi prawidłowe przygotowanie się do postępowania. Nie uwzględnia również faktu, że uczestnik musi niejednokrotnie dojeżdżać do sądu z innej miejscowości, tak jak było to w tym przypadku.

W niniejszej sprawie strona usprawiedliwiła swe niestawiennictwo na posiedzeniu, co paradoksalnie pogorszyło jej sytuację. Art. 35 ust. 2 u.r.l. umożliwia bowiem prowadzenie postępowania pomimo wystąpienia przyczyn usprawiedliwiających niestawiennictwo, nie przewidując już takiej możliwości w przypadku niestawiennictwa nieusprawiedliwionego.

Zakreślony przez ustawodawcę, sztywny 24-godzinny termin dla rozpoznania wniosku

przez sąd I instancji jest więc zbyt krótki, a ustawodawca nie przewidział możliwości jego przedłużenia z uwagi na okoliczności sprawy, zatem każde jego przekroczenie stanowi naruszenie przepisów postępowania.

Termin ten jest również zbyt krótki wobec skomplikowanej problematyki spraw rozpoznawanych w trybie wyborczym. Określone w ustawie terminy nie gwarantują, że sąd rozpoznający sprawę dokona właściwego jej rozstrzygnięcia, które oparte być powinno o wnikliwą analizę stanu faktycznego i stanu prawnego i wymagają adekwatnego nakładu czasu. W przedmiotowej sprawie zastosowany tryb oraz jego ściśle ograniczone czasowe ramy wymusiły na sądach orzekających działanie w warunkach skrajnego pośpiechu. W celu maksymalnego skrócenia czynności dowodowych sąd pomijał również wnioski dowodowe skarżącej pod jej nieobecność, prowadził także pod jej nieobecność postępowanie, przesłuchiwał pośpiesznie świadków. W wyniku pośpiesznego, wymuszonego skarżonymi przepisami działania sądów, doszło do przyjęcia błędnych wniosków i wydania naruszającego prawo orzeczenia, kwestionującego *de facto* możliwość krytycznego wypowiedzania się na temat władzy w kampanii referendalnej (co szczegółowo zostanie wyjaśnione poniżej).

Wspomniano już, że wobec niedługiego czasu upływającego pomiędzy złożeniem wniosku w trybie art. 35 url, jego doręczeniem uczestnikowi oraz wyznaczoną godziną rozprawy, gdzie większość czasu i tak przypada na godziny nocne, uczestnik ma znacząco utrudniony kontakt z profesjonalnym pełnomocnikiem, zważywszy że kancelarie adwokatów i radców prawnych czynne są w określonych godzinach, w dniach od poniedziałku do piątku.

Prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy wymaga, aby pełnomocnik również dysponował czasem odpowiednim dla szczegółowej analizy sprawy, omówienia jej z uczestnikiem, lektury orzecznictwa czy przygotowań technicznych i organizacyjnych związanych np. z zapewnieniem zastępstwa substytucyjnego w przypadku kolizji terminów prowadzonych przez niego spraw. Należy pamiętać, że przepisy regulujące tryb postępowania w kampanii referendalnej nie są stosowane w praktyce zawodowej pełnomocników na co dzień, co wymaga odpowiednio zwiększonego nakładu czasu pracy dla zapewnienia prawidłowej reprezentacji mocodawcy w postępowaniu. Tymczasem, zakreślony w u.r.l. termin, który liczony jest w godzinach, wymusza działanie uczestnika i pełnomocnika w skrajnym pośpiechu, co w istocie neguje prawo do sprawiedliwego procesu.

Opisane w niniejszej skardze konstytucyjnej okoliczności wskazują na podważenie w przedmiotowym postępowaniu konstytucyjnego prawa do sprawiedliwego procesu sądowego, przysługującego każdemu obywatelowi. Za taki proces należy uznać wyłącznie postępowanie, w którym strona dysponuje czasem odpowiednim dla przygotowania się do obrony własnych

racji, zebrania materiału dowodowego i skorzystania z pomocy pełnomocnika procesowego, który również posiada czas odpowiedni do przygotowania się do reprezentowania strony. Nie jest sprawiedliwym postępowanie, w którym strona nie ma fizycznych możliwości uczestnictwa ani korzystania z pomocy pełnomocnika, jak miało to miejsce w sprawie skarżącej, zaś sąd działa w pośpiechu, w ramach krótkiego, sztywnego terminu określonego przepisem prawa.

Jednocześnie ograniczenie praw uczestnika postępowania nie jest proporcjonalne do celu regulacji. Uczciwość kampanii referendalnej może być bowiem chroniona za pomocą środków innych niż nadzwyczajny tryb postępowania, który narusza istotne prawa i wolności konstytucyjne strony.

Warto też zaznaczyć, że skarżąca złożyła również w terminie środek odwoławczy od zabezpieczenia wniosku przez sąd, na który przysługiwał jej termin tygodniowy. Środek ten był jednak w istocie bezprzedmiotowy, gdyż wcześniej zapadło już prawomocne postanowienie w sprawie. Tym samym podważono konstytucyjną gwarancję prawa do sprawiedliwego postępowania w sprawie skarżącej, gdyż z pewnością nie jest sprawiedliwym i rzetelnym postępowanie, w których uprawnienia strony przed sądem (prawo do wniesienia odwołania) mają charakter pozorny i nie prowadzą do ochrony gwarantowanych prawem jej interesów.

## **2. Uzasadnienie zarzutu naruszenia przez art. 35 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP**

Art. 35 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym, poprzez określenie nazbyt krótkiego terminu dla sądu do rozpoznania sprawy, w nadmierny, nieproporcjonalny sposób narusza prawo skarżącej do sprawiedliwego procesu.

Naruszenie wynika z tego, że skarżony przepis uniemożliwia sądowi rozpatrującemu sprawę właściwe przygotowanie się do rozprawy i zapoznanie z materiałem dowodowym, stanem faktycznym i prawnym. Prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy bez zbędnej zwłoki inkorporuje w sobie również wymóg, by sąd dysponował czasem koniecznym dla rzetelnej analizy sprawy. Omawiany przepis wiąże jednak sąd sztywnym, krótkim terminem, obligując do działania w pośpiechu. W ciągu zaledwie 24 godzin, z czego jedynie część przypada na godziny urzędowania, sąd musi podjąć wszystkie czynności związane z zapewnieniem prawidłowego toku postępowania, jak również postępowanie to w całości przeprowadzić i wydać orzeczenie. Powyższe podważyło prawo skarżącej do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy, gdyż sąd, działając pod presją czasu, pomijał w swym rozstrzygnięciu

szereg istotnych okoliczności faktycznych i zagadnień prawnych, o czym była już mowa powyżej.

Jednocześnie ograniczenie praw uczestnika postępowania nie jest proporcjonalne do celu regulacji. Uczciwość kampanii referendalnej może być bowiem chroniona za pomocą środków innych niż nadzwyczajny tryb postępowania, który narusza istotne prawa i wolności konstytucyjne strony.

### **3. Uzasadnienie zarzutu naruszenia przez art. 35 ust. 1 w zw. z art. 35 ust. 2 i 3 ustawy o referendum lokalnym art. 31 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP**

Zdaniem pełnomocnika skarżącej art. 35 ust. 1 w zw. z ust. 2 i 3 u.r.l., konstytuując nadzwyczajny tryb postępowania sądowego, w nadmierny, nieproporcjonalny sposób narusza jej wolność osobistą.

Złożenie przez osobę zainteresowaną wniosku o wydanie orzeczenia prowadzi w praktyce do *nadmiernego* ograniczenia wolności osobistej uczestnika, przeciwko któremu wniosek jest kierowany i to niezależnie od jego zasadności. Praktyka wskazuje, że sądy nie dokonują wstępnego badania zasadności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie ustawy o referendum lokalnym, dokonując oceny przesłanek dla stosowania tego trybu dopiero przy merytorycznym rozstrzygnięciu sprawy, już po zamknięciu rozprawy. Wspomniana nieproporcjonalność naruszenia wolności osobistej polega na bezwzględnej konieczności stawiennictwa przed obliczem sądu w nadzwyczaj krótkim terminie, zakreślonym w zawiadomieniu doręczanym w dniu lub też w przeddzień posiedzenia.

Uwzględniając fakt, że sąd jest zobligowany do rozstrzygnięcia sprawy w ciągu 24 godzin, ewentualne niestawiennictwo skarżącej na rozprawie skutkowałoby pominięciem dowodu z przesłuchania oraz brakiem możliwości przedstawienia swojego stanowiska. Niestawiennictwo strony prowadzi wówczas do rozpoznania sprawy w oparciu o stanowisko i dowody wnioskowane wyłącznie przez wnioskodawcę. Przepisy przewidujące możliwość pominięcia dowodu z przesłuchania uczestnika postępowania nie uzależniają tego uprawnienia od przyczyn niestawiennictwa uczestnika, a z uwagi na obligatoryjny charakter terminu zakreślonego dla rozpoznania sprawy, sąd nie może odraczać terminu rozprawy na termin dogodny dla uczestnika. Wszystkie te zagrożenia dla interesu uczestnika postępowania zaktualizowały się w przedmiotowej sprawie.

Skarżąca, z racji wyznaczonego terminu rozprawy, musiała porzucić wszystkie swoje aktywności życiowe, zrewidować plany i w całości podporządkować swoje życie



postępowaniu sądowemu, mimo że był to dla niej szczególnie pracowity okres w związku z pełnioną funkcją pełnomocnika inicjatora referendum lokalnego. Ponieważ skarżąca nie była w stanie skontaktować się z fachowym pełnomocnikiem, ani stawić się na rozprawie, postępowanie toczyło się pod jej nieobecność, a sąd pominął część zgłoszonych pisemnie przez uczestniczkę dowodów. Również kolejnego dnia skarżąca musiała być obecna w sądzie poza miejscem swojego zamieszkania, uczestniczyć w posiedzeniu i składać naprędce przygotowane zażalenie.

Zastosowanie nadzwyczajnego trybu ochrony dóbr osobistych w kampanii referendalnej z konieczności prowadzi do nadmiernego ograniczenia wolności osobistej uczestnika, bowiem faktycznie zmuszona jest uczestniczyć w rozprawie w terminie wybranym przez wnioskodawcę, który kolidować może z istotnymi planami i bieżącymi sprawami życia codziennego. W ramach trybu referendalnego, z uwagi na zakreślony przepisami termin rozpoznania sprawy, wnioskodawca może swobodnie wybrać dogodny dla siebie termin rozstrzygnięcia sprawy, a zarazem możliwie niedogodny dla drugiej strony. Należy od razu podkreślić, że takie działanie niemożliwe jest w zwykłym postępowaniu sądowym, gdzie przepisy prawa nie regulują ściśle czasu wydania orzeczenia i czasu odwołania się od niego.

Jednocześnie uczestnik postępowania ma bardzo ograniczone możliwości znalezienia pełnomocnika, a często także dotarcia na miejsce rozprawy, nie wspominając nawet o przygotowaniu się do postępowania. Krótki czas upływający pomiędzy zawiadomieniem a terminem posiedzenia, przypadający w większości wypadków na godziny nocne, istotnie ogranicza aktywność życiową uczestnika i zmusza go do natychmiastowego reagowania na złożony wniosek. Jest to tym bardziej istotne, że co do zasady żądania wniosku wiążą się z potencjalnym obowiązkiem przeprosin publicznych na łamach mediów (z czym wiąże się oczywiście konieczność uiszczenia odpowiednich opłat), jak również wysoką odpowiedzialnością finansową (do 20.000 zł). Co więcej, zważywszy, że rozprawa odbywa się również pod nieobecność uczestnika, a sąd jest zobligowany do rozpoznania wniosku w ciągu 24 godzin, brak jest w praktyce możliwości odroczenia terminu rozprawy lub przedłużenia terminu dla dokonania określonych czynności, nawet w sytuacji, gdy uczestnik nie będzie mógł stawić się na rozprawie lub dopełnić innych czynności z przyczyn od siebie niezależnych i w pełni usprawiedliwionych.

Należy też zaznaczyć, że uprawnienie wnioskodawcy wynikające z art. 35 u.r.l. nie jest ograniczone przedmiotowo i podmiotowo – może być składane przez „każdego zainteresowanego” w przypadku wszelkich form agitacji i propagandy, co rozumiane jest

przez sądy bardzo szeroko. Zatem, co do zasady każdego dnia jakaś osoba zainteresowana w kampanii referendalnej (będzie to oczywiście przede wszystkim przedstawiciel władzy) ma możliwość składania wniosków o wydanie orzeczenia w trybie referendalnym pod adresem osoby, która sformułuje wypowiedzi mogące mieć charakter agitacji lub propagandy. W ten sposób możliwe jest skuteczne usunięcie z debaty publicznej osoby krytycznej wobec władzy – np. członka grupy inicjującej referendum, a więc utrudnienie jej nie tylko prowadzenia bieżących spraw życiowych, lecz przede wszystkim spraw związanych z organizacją referendum. W ocenie skarżącej, w przedmiotowej sprawie był to właśnie jeden z motywów złożenia przez Burmistrza W wniosku w trybie art. 35 u.r.l.

Rozmiar ograniczenia wolności osobistej, wiążącej się z koniecznością stawiania się w sądzie, nawet wiele dni pod rząd, jest na tyle istotny, że nie sposób uzasadnić go celami ochrony prawidłowości kampanii referendalnej czy dobrego imienia osoby wnioskodawcy.

Choć w przedmiotowej sprawie żądanie wnioskodawczynie ograniczało się jedynie do przeprosin i publikacji sprostowania, nie można było wykluczyć, że na posiedzeniu wnioskodawczynie nie wysunęłyby kolejnych żądań. Stąd stawiennictwo na rozprawie musiało dominować nad pozostałymi interesami życiowymi skarżącej.

Uwzględniając powyższe, wprowadzenie nadzwyczajnego trybu postępowania sądowego w kampanii referendalnej wymusiło na skarżącej, pod presją wydania orzeczenia pod jej nieobecność i z pominięciem jej racji, podejmowanie natychmiastowych działań, w znacznym stopniu ograniczając możliwość realizacji innych, zamierzonych czynności w zwykłych sprawach życia codziennego, które zawierają się rozumieniu konstytucyjnej wolności osobistej. W praktyce tryb ten oznacza poświęcenie szeregu wartości i interesów uczestniczki celem ochrony właściwego przebiegu kampanii referendalnej, przy czym brak jest zachowania zasady proporcjonalności pomiędzy celem regulacji a ograniczeniem praw uczestnika postępowania.

#### **4. Uzasadnienie zarzutu naruszenia przez art. 35 ust. 3 ustawy o referendum lokalnym, art. 45 ust. 1 w zw. z art. 176 ust. 1 oraz w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP**

Art. 35 ust. 3 ustawy o referendum lokalnym, poprzez pozbawienie uczestnika prawa do wniesienia skargi kasacyjnej od orzeczenia sądu II instancji, bezzasadnie różnicuje sytuację prawną stron w zależności od trybu rozpoznawania sprawy o ochronę dóbr osobistych.

Co prawda wśród praw i wolności konstytucyjnych brak jest prawa do kasacji, ale nie oznacza to, że przepisy ustalające zakres skargi kasacyjnej wyłączone są spod oceny Trybunału Konstytucyjnego. Skoro bowiem ustawodawca przewidział instytucję skargi kasacyjnej, to zarówno dostęp do niej, jak i jej ograniczenie, muszą być uregulowane w zgodzie z zasadami konstytucyjnymi. Przepis art. 35 u.r.l. wyłącza możliwość wniesienia skargi kasacyjnej od orzeczeń sądu odwoławczego wydawanych w kampanii referendalnej we wprowadzonym przepisem specjalnym trybie, przy jednoczesnym istnieniu takiego prawa przy rozpoznawaniu analogicznych roszczeń w trybie procesowym, co narusza zasadę równości, która powinna również dotyczyć prawa do sądu.

Roszczenia materialno-prawne objęte art. 35 u.r.l. odpowiadają swym zakresem roszczeniom związanym z naruszeniem dóbr osobistych przewidzianych w Kodeksie cywilnym i rozpoznawanych w postępowaniu procesowym, w którym stronom przysługuje skarga kasacyjna od prawomocnego orzeczenia sądu II instancji. Jedynie zatem z uwagi na zastosowanie nadzwyczajnego trybu, a nie z uwagi na treść materialnoprawnych roszczeń, uczestnik pozbawiony jest prawa do wniesienia skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego, które to prawo by mu przysługiwało, gdyby roszczenia wnioskodawcy wywodzone z naruszenia jego dóbr osobistych rozpoznawane były w postępowaniu procesowym na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. Powyższe wprowadza nieuzasadnione zróżnicowanie w prawnej sytuacji osób, których sprawy rozpoznawane są w trybie wyborczym z sytuacją prawną osób, których prawa rozpoznawane są w postępowaniu procesowym, co narusza prawo strony równego dostępu do sądu.

Skarżąca nie miała zatem możliwości wniesienia skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego wyłącznie z uwagi na tryb, w którym rozpoznany został wniosek, a nie z uwagi na charakter roszczenia. Stanowi to o naruszeniu prawa do równości wobec prawa podmiotów, dyskryminując uczestników postępowań regulowanych przez art. 35 u.r.l.

#### **5. Uzasadnienie zarzutu naruszenia przez art. 35 ust. 3 ustawy o referendum lokalnym art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 Konstytucji RP, w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP**

Art. 35 ust. 3 ustawy o referendum lokalnym, poprzez określenie nazbyt krótkiego terminu na wniesienie zażalenia, narusza nieproporcjonalnie, w nadmiernym stopniu prawo skarżącej do wniesienia środka odwoławczego od orzeczenia sądu I instancji i prawo do sprawiedliwego procesu.

Przepis wyznacza krótki, 24-godzinny termin zawity na wniesienie środka odwoławczego od orzeczenia sądu I instancji. Uwzględniając sposób przeprowadzenia postępowania wobec skarżącej przez sąd I instancji, a zwłaszcza sposób ogłoszenia orzeczenia, naruszone zostało prawo skarżącej do wniesienia zażalenia.

Ogłoszenie postanowienia przez Sąd Okręgowy w K. w sprawie do sygn. akt nastąpiło o godzinie 13:55 w piątek dnia października 2013 roku. Zgodnie z art. 9 § 1 i 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku Kodeks wyborczy w zw. z art. 1 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym zażalenie powinno zostać złożone bezpośrednio na dzienniku podawczym sądu, który tego dnia otwarty był do godziny 14:30. Zatem rzeczywisty termin na złożenie zażalenia w sprawie wyniósł zaledwie 30 min. Skarżąca chciała również złożyć uzupełnienie pośpiesznie zredagowanego zażalenia w terminie przysługującym jej na mocy art. 35 ust. 3 w sobotę października, lecz budynek sądu, a tym samym dziennik podawczy sądu były zamknięte. Tym samym, zaskarżany przepis prawa – poprzez brak odpowiednich regulacji lub odniesienia się do praktyki działania sądów – naruszył konstytucyjne prawo skarżącej do wniesienia środka odwoławczego.

Termin zakreślony w art. 35 ust. 3 u.r.l., jest nazbyt krótki dla prawidłowego przygotowania zażalenia, wymusza na stronie działanie w ekstremalnym pośpiechu, co neguje prawo do zaskarżenia orzeczenia. Skoro bowiem ustawodawca przewidział możliwość składania zażalenia od postanowienia sądu I instancji, powinien był zakreślić stronie termin odpowiedni dla jego realizacji, to znaczy taki, który w normalnych warunkach byłby wystarczającym dla skorzystania z jej uprawnienia.

Ponadto, Kodeks wyborczy, stosowany tutaj uzupełniająco do u.r.l., przewiduje, że za datę wniesienia pisma należy rozumieć datę jego złożenia na dzienniku podawczym właściwego sądu, który jest czynny w ściśle określonych godzinach. Ustawodawca nie przewidział również, że wniosek może być rozpoznany przez sąd I instancji w piątek, zatem termin na ewentualne złożenie zażalenia upływa w sobotę. Tym bardziej okoliczność ta powinna być uwzględniana przy ocenie zgodności zaskarżonego przepisu z Konstytucją RP.

W art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego, stosowanym uzupełniająco w sprawie skarżącej, ustawodawca co prawda przewidział, że jeżeli koniec terminu wykonania czynności określonej w kodeksie przypada na sobotę albo na dzień ustawowo wolny od pracy, to termin upływa pierwszego roboczego dnia po tym dniu, jednakże przepis ten stosuje się niewątpliwie wyłącznie do terminów liczonych w dniach, na co wskazuje jednoznacznie jego redakcja. Zasadną jest zatem teza, że przepisu tego nie stosuje się w przypadku, jeżeli termin liczony

jest w godzinach, gdyż Kodeks wyborczy nie przewiduje jego odpowiedniego stosowania do takich terminów a omawiana zasada nie może być stosowana w tym przypadku wprost.

Naruszenie zasady dwuinstancyjności wyrażonej w art. 78 Konstytucji RP uwidacznia fakt, że sąd II instancji rozpoznaje sprawę na posiedzeniu niejawnym, co pozbawiło skarżącą możliwości przedstawienia swojej argumentacji bezpośrednio na rozprawie. Rozpoznanie zażalenia na posiedzeniu niejawnym dodatkowo podkreśla również znaczenie tego środka w postępowaniu prowadzonym w trybie wyborczym, gdyż uwidacznia, że skarżąca całość swej argumentacji musi zawrzeć w pisemnym zażaleniu, zatem tym bardziej określenie terminu 24-godzinnego na wniesienie tego środka jest nieuzasadnione. Jest to niewątpliwie celowy zabieg prawodawcy, gdyż zastąpienie instytucji apelacji zażaleniem pociąga za sobą przede wszystkim taki właśnie skutek.

Jednocześnie określenie tak krótkiego terminu na wniesienie środka zaskarżenia jest nadmiernym, nieproporcjonalnym ograniczeniem prawa skarżącej do zaskarżenia orzeczenia sądu I instancji.

Kolejnym aspektem naruszenia prawa skarżącej do sprawiedliwego procesu jest, analogicznie jak w przypadku sądu I instancji, przyjęcie przez ustawodawcę bardzo krótkiego i sztywnego 24-godzinnego terminu na wydanie przez sąd II instancji orzeczenia rozpoznającego zażalenie strony. Sąd odwoławczy rozpoznaje zażalenie na posiedzeniu niejawnym, mimo że jest to środek odwoławczy od orzeczenia kończącego postępowanie w I instancji. Sąd odwoławczy opiera się zatem wyłącznie na aktach sprawy, działając pod presją czasu, bez możliwości wyjaśnienia ewentualnych wątpliwości i przedłużenia terminu rozpoznania sprawy.

Prawo strony do sprawiedliwego rozpatrzenia jej sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd dotyczy w równym stopniu obu instancji, zatem dla właściwej realizacji tego uprawnienia koniecznym jest, aby przepisy prawa określały również sądowi II instancji czas odpowiedni do właściwego rozstrzygnięcia sprawy, przy uwzględnieniu jej specyfiki, złożoności stanu faktycznego, stopnia komplikacji istotnych zagadnień prawnych. Termin określony przez skarżony przepis dla rozstrzygnięcia sprawy dla sądu odwoławczego stawia pod znakiem zapytania możliwość wnikliwego zapoznania się składu orzekającego ze sprawą, co niewątpliwie zmniejsza prawdopodobieństwo wydania wolnego od uchybień orzeczenia.

Przepis prawa, który w skomplikowanej sprawie określa sądowi II instancji 24 godzinny termin na rozpoznanie sprawy pozostaje w sprzeczności z prawem skarżącej do sprawiedliwego postępowania sądowego. Przepisy prawa nie mogą stanowić przeszkody w

rzetelnym rozpoznawaniu sprawy przez sąd, a taką właśnie przeszkodę stanowi rygorystyczny termin, który nie pozwala sądowi uwzględnić specyfiki poszczególnych spraw, okoliczności i właściwości osobistych stron.

Podsumowując, zasada wyrażona w art. 78 Konstytucji RP wymaga, by przepisy prawa, obok wprowadzenia formalnego środka zaskarżenia orzeczeń wydawanych I instancji, przewidywały również odpowiednie warunki umożliwiające właściwe korzystanie z tego prawa, spośród których szczególnie istotnym jest termin dla wniesienia środka. W przeciwnym razie naruszone jest prawo strony do sprawiedliwego procesu.

Zakreślony przez ustawodawcę termin musi być adekwatny do rzeczywistości, w tym realiów pracy sądów, czasu realnie potrzebnego na przygotowanie pism procesowych, znalezienie pełnomocnika i zapoznanie się przez niego ze sprawą. Skarżona regulacja w istotny sposób rozmija się z wszystkimi tego typu realiami, w szczególności nie bierze pod uwagę praktyki pracy sądu czy funkcjonowania kancelarii pełnomocników.

Dodatkowo, zakreślenie sądowi II instancji terminu 24 godzin na rozpoznanie zażalenia narusza prawo strony do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, wywierając zarówno na uczestnika postępowania, jak i na sąd, presję czasową, która w oczywisty sposób przekłada się na procedowanie sądu, zwiększając ryzyko błędów popełnianych w toku postępowania, wymuszając na sądzie ograniczenie postępowania dowodowego, wpływając na decyzję o odmowie przyznania pomocy prawnej stronie.

Skarżony przepis wyznacza tym samym nowy priorytet działania sądu, jakim jest zakończenie postępowania w wyznaczonych ustawą ramach czasowych, na plan dalszy przesuując prawdę materialną i prawo uczestnika do czynnego udziału w postępowaniu, a więc w oczywisty sposób przekreślając sprawiedliwe rozstrzygnięcie jako ewentualną wartość nadrzędną postępowania. Należy przyjąć, że treść skarżonego przepisu z definicji rozmija się więc z istotą prawa do sprawiedliwego sądu, w którym to prawie zawiera się czas odpowiedni do przygotowania przez stronę rzetelnego środka odwoławczego, jak również czas potrzebny sądowi na właściwe, wszechstronne rozpoznanie sprawy, z zachowaniem wszystkich terminów, jakie przysługują stronie (np. terminu dla odwołania się od zabezpieczenia roszczenia).

Ograniczenie konstytucyjnych praw uczestnika nie znajduje uzasadnienia w celu regulacji, gdyż uczciwość kampanii referendalnej niewątpliwie mogłaby być chroniona w nie mniejszym stopniu, gdyby uczestnik postępowania miał zapewnione prawo do skutecznej realizacji przysługujących, gwarantowanych konstytucyjnie praw, jak również gdyby sąd był

uprawniony do rozpoznania sprawy w takim okresie czasu, jaki jest dla tego zadania niezbędny, przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności danej sprawy.

**6. Uzasadnienie zarzutu naruszenia przez art. 35 ust. 1 w zw. z art. 35 ust. 2 i 3 ustawy o referendum lokalnym art. 54 ust. 1 Konstytucji RP, w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP**

Art. 35 ust. 1 w zw. z ust. 2 i 3 ustawy o referendum lokalnym poprzez wprowadzenie nadzwyczajnego, przyspieszonego trybu postępowania o ochronę dóbr osobistych w kampanii referendalnej powoduje nadmierne ograniczenie prawa do swobody wypowiedzi, przede wszystkim w zakresie krytyki władzy.

Tryb ustanowiony skarżonym przepisem przewidziany został jako narzędzie prostowania informacji nieprawdziwych zawartych w plakatach, ulotkach i hasłach, a także wypowiedziach lub innych formach prowadzonej agitacji wyborczej. Zamieszczone w przedmiotowej ulotce przez inicjatora referendum wypowiedzi wyrażały, przynajmniej w części, poglądy wartościujące. Wśród nich znalazł się także fragment:

*„W samorząd stał się symbolem anachronizmu, kumoterstwa, nadużyć i nieprawidłowości. Wielu z nas czuje się oszukiwanych i zastraszanych przez lokalną władzę. Władza ta sama nazywa się 'papieską', przy każdej okazji powołuje się na osobę Jana Pawła II, choć na co dzień posuwa się do oszczerstw, a nawet rękoczynów. W zasługują na więcej! Drogą do zmiany naszej gminy jest referendum, a rok później wybory, kiedy wybierzemy skład nowej Rady Miasta i nowego burmistrza.”*

W oparciu o powyższy fragment Burmistrz W wniosła żądania w trybie art. 35 u.r.l., twierdząc, że zacytowany fragment zawiera nieprawdziwe informacje, że burmistrz W E F na co dzień posuwa się do oszczerstw, a nawet rękoczynów. Pogląd ten został podzielony przez sądy I i II instancji, które uznały, że w przedmiotowej ulotce istotnie znajduje się takie stwierdzenie na temat wnioskodawczyni, a następnie, że jest to stwierdzenie fałszywe.

Skarżąca twierdzi, że stało się tak w wyniku pośpiesznie i nierzetelnie prowadzonego postępowania, w którym pomijano dowody przedstawione przez skarżącą, dokonywano niewłaściwej, sprzecznej z zasadami językowymi i doświadczeniem życiowym oceny dowodów, a to dlatego, że sąd działał pod presją narzuconego ustawą krótkiego terminu. Sąd

uznał między innymi, wbrew doświadczeniu życiowemu, że działania przypisywane najbliższemu współpracownikom burmistrz W                      pozostają w całkowitym oderwaniu od jej osoby i że nie ponosi ona żadnej za nie odpowiedzialności. Zeznania świadków w zakresie sprawstwa kierowniczego zwierzchnika nad podwładnymi uznano zaś za „subiektywne, niepotwierdzone domysły”.

Co ważniejsze jednak, z treści znajdującej się w przedmiotowej ulotce wypowiedzi jednoznacznie wynikało, że nie odnosiła się ona personalnie do osoby wnioskodawczyni, lecz do szerszego, ogólnie zakreślonego grona osób wchodzących w skład lokalnej władzy samorządowej a ponadto zawierała sąd wartościujący. Sąd przyjął jednak taką interpretację treści ulotki, jaką przedstawiła wnioskodawczyni, uzasadniając swe roszczenia. Przedmiotem postępowania w trybie ustawy o referendum lokalnym powinna być jedynie konkretna, podana w kampanii informacja, a nie sposób jej interpretacji, w szczególności interpretacji znacząco rozszerzającej znaczenie kwestionowanej wypowiedzi. W przedmiotowej sprawie sądy dokonywały takiej reinterpretacji przedmiotowej, cytowanej powyżej wypowiedzi, że jej wynik przeczył intencjom skarżącej leżącym u podstaw sformułowania kwestionowanego fragmentu ulotki.

Uwidacznia to kolejną wadę skarżonej regulacji, która doprowadziła do wydania orzeczenia naruszającego konstytucyjne prawa skarżącej. Przy wykładni skarżonego przepisu przyjętej przez Sąd Okręgowy w K                      oraz podtrzymanej przez Sąd Apelacyjny w K                      , informacją nieprawdziwą, wymagającą sprostowania w trybie art. 35 u.r.l., staje się każda interpretacja niedookreślonej, nieostrej czy niejasnej wypowiedzi, która według „przeciętnego odbiorcy” tej wypowiedzi może odnosić się do osoby żądającej sprostowania. Oznacza to, że w praktyce sądowej przepis art. 35 u.r.l. stosowany i rozumiany jest w taki sposób, że obejmuje on swym zakresem przedmiotowym również wypowiedzi, które są prawdziwe, ale pozostawiają (np. poprzez znaczeniową nieostrość) pole do interpretacji. Wypacza to sens celu przepisu art. 35 u.r.l. i powoduje, że z roli narzędzia ochrony prawdy obiektywnej w kampanii referendalnej, staje się on narzędziem nadmiernej ochrony zainteresowanych osób - wywodzących się najczęściej z kręgów władzy - przed usprawiedliwioną i dopuszczalną krytyką. Tak właśnie stało się w sprawie skarżącej, kiedy to na podstawie stwierdzenia zawierającego ocenę działania lokalnej władzy samorządowej sądy uwzględniły roszczenie burmistrz W                      do sprostowania, że nie chodzi o jej osobę, choć skarżąca nie przypisała jej ani też nikomu personalnie stawianych zarzutów.

Możliwość wywodzenia takiego roszczenia jest wynikiem niewłaściwego sformułowania treści samego art. 35 u.r.l., który nazbyt szeroko zakreśla krąg podmiotowy i



przedmiotowy stosowania nadzwyczajnego trybu referendalnego. Prowadzi to do sytuacji, kiedy każda wypowiedź ogólna może stać się podstawą do wystąpienia z roszczeniem osoby potencjalnie mieszczącej się w zakresie podmiotowym wypowiedzi, co ogranicza w sposób nadmierny prawo do swobody wypowiedzi, a już zwłaszcza prawo do krytyki władzy przez obywateli w kampanii referendalnej, gdzie taka krytyka jest kluczowym elementem debaty publicznej. Wszak gdyby mieszkańcy nie mieli żadnych zarzutów związanych ze sposobem wykonywania zadań przez władze lokalne, to nie odbywałoby się referendum w sprawie ich odwołania. Z tego też punktu widzenia każde ograniczenie debaty publicznej pozostaje wręcz w sprzeczności z celem regulacji leżącym u podstaw art. 35 u.r.l.

Do naruszenia konstytucyjnej swobody wypowiedzi skarżącej doszło w przedmiotowym postępowaniu, kiedy to składy sędziowskie wprost zakwestionowały możliwość wysuwania stwierdzeń ogólnych na temat władz lokalnych, gdyż stwierdzenia takie są nieściśle w ten sposób, że nie wskazują, której dokładnie osobie z danej zbiorowości przypisywana jest krytyczna ocena lub informacja.

Zdaniem skarżącej przysługujące jej prawo do krytyki władzy wymaga, aby możliwe było wyrażanie ogólnych zdań lub ocen pod adresem szerszej grupy osób, bez konieczności udowadniania, że są one prawdziwe lub uzasadnione w stosunku do każdej pojedynczej osoby wchodzącej w skład zbioru wskazanego terminem ogólnym. Nie można bowiem przyjąć, że wypowiedź odnosząca się do szerszego grona osób, wchodzących w skład lokalnej władzy, stanowi informację dotyczącą personalnie każdej określonej osoby z tego kręgu, w tym np. wnioskodawczynie.

Przykładowo, w opinii publicznej rozpowszechniony jest pogląd kwestionujący uczciwość klasy politycznej, który można sparafrazować zdaniem: „*politycy kłamią*”. Zgodnie ze stanowiskiem sądów w przedmiotowej sprawie, należałoby konsekwentnie uznać, że każdy, kto wyraża taki pogląd, narusza dobra każdej osoby parającej się polityką lub choćby deklarującej z nią związek, gdyż każda z tych osób mogłaby doszukiwać się tutaj adresowanego personalnie do siebie zarzutu. Tym samym, niemożliwe staje się wyrażanie, przynajmniej w kampanii referendalnej, jakiegokolwiek krytycznej oceny o klasie politycznej. Tym bardziej nie można byłoby przypisywać takiej krytycznej oceny lokalnej władzy samorządowej. Na gruncie przyjętej wykładni art. 35 u.r.l. w praktyce wykluczona staje się krytyka władzy samorządowej w kampanii referendalnej.

Doktryna prawa odróżnia wypowiedzi zniesławiające czy naruszające dobra osobiste skierowane względem osób od wypowiedzi odnoszących się do podmiotu zbiorowego – instytucji, organizacji, osób prawnych. Z pewnością możliwa jest wypowiedź faktyczna

odnosząca się do zindywidualizowanego podmiotu zbiorowego, którą oceniać można pod kątem prawdy i fałszu, i wyciągać z tego konsekwencje prawne. Jednak zadania ogólne, a do takich zaliczała się kwestionowana przez wnioskodawczynię wypowiedź, nie stanowią wypowiedzi dotyczących konkretnych, wyróżnionych nazwą indywidualną podmiotów zbiorowych, które to wypowiedzi można by było oceniać wg. kryterium prawdy i fałszu. W szczególności, skarżąca nie sformułowała w przedmiotowej ulotce żadnych wypowiedzi na temat Rady Miejskiej czy Burmistrza W , które to ograny wchodzi w skład samorządowej władzy lokalnej (obok innych podmiotów). Skarżąca użyła zdania ogólnego, które jej zdaniem nie powinno być oceniane przez pryzmat prawdy i fałszu, a każda jego konkretyzacja i odniesienie do konkretnego podmiotu, stanowi już interpretację jej wypowiedzi, nie zaś samą pierwotną wypowiedź. To ta wypowiedź, a nie jej interpretacja dokonana przez burmistrz W i sąd, powinna być przedmiotem oceny w trybie referendalnym.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na dwie kwestie związane z omawianym naruszeniem.

Po pierwsze, z uwagi na brak możliwości skargi kasacyjnej, niemożliwa staje się zmiana praktyki orzeczniczej sądów w wyniku jej korekty wyrokami Sądu Najwyższego. Uzasadnia to zajęcie się właśnie przez Trybunał Konstytucyjny problemem błędnego, prowadzącego do naruszeń Konstytucji, stosowania skarżonego przepisu i zmianę jego treści.

Po wtóre, możliwość wypowiadania ogólnych sądów na temat grup osób pełniących ważne funkcje czy role społeczne (politycy, prawnicy, policjanci itp.) stanowi fundament swobody wypowiedzi w demokratycznym państwie. Choć zdania te mają formę stwierdzeń faktycznych, z uwagi na ich rolę w społecznym dyskursie, wątpliwe jest, aby podlegały one ocenie pod kątem prawdy i fałszu. Zwłaszcza, że w przypadku tego typu zdań ogólnych niemożliwy wydaje się ścisły dowód ich prawdziwości. Zdania te odgrywają jednak tak istotną rolę w demokratycznym państwie, mobilizując np. opinię publiczną do działania, czy wskazując na istnienie ważkiego problemu do rozwiązania (korupcja, nieuczciwość szerząca się w określonych grupach zawodowych, konieczność podniesienia panujących tam standardów wykonywania zawodu itd.), że należy je z tej racji traktować jako warunek debaty publicznej, stanowiącej forum dla użytecznych społecznie opinii, chronione konstytucyjnym prawem do swobody wypowiedzi. Rozważania te muszą być brane pod uwagę przez sądy, a skarżąca podnosi, że w jej sprawie doszło do odmiennego rozstrzygnięcia – sądy kierowały się dobrami osobistymi burmistrz W jako wartością nadrzędną, dając im pierwszeństwo w czasie kampanii referendalnej.

Takie stosowanie prawa prowadzi do sytuacji, że w okresie kampanii referendalnej władza lokalna podlega szczególnej ochronie. Zdaniem skarżącej stanowi to wypaczenie zasad konstytucyjnych charakterystycznych dla państwa demokratycznego, gdzie władza z założenia może być obiektem krytyki ze strony obywateli, a jej legitymacja opiera się na merytorycznym odpowiadaniu na krytykę i wyjaśnianiu obywatelom motywów własnych działań. W przedmiotowej sprawie burmistrz W zastąpiła debatę publiczną postępowaniem sądowym, w którym to skarżąca musiała przeprowadzać dowody na okoliczności prawdziwości wypowiedzi, z tym, że nie były to wypowiedzi faktycznie sformułowane przez skarżącą, lecz raczej ich interpretacja przyjęta przez wnioskodawczynię i uwzględniona przez sąd.

Zdaniem skarżącej tryb z art. 35 ustawy o referendum lokalnym stanowi zagrożenie dla podstawowych swobód demokratycznych w Polsce, do których bez wątplenia zalicza się wolność słowa, krytyki władzy publicznej, prawo do debaty publicznej, czy oceny działalności funkcjonariuszy publicznych a ograniczenie konstytucyjnych praw uczestników debaty publicznej nie może być uznane za proporcjonalne względem celów kwestionowanej regulacji. Niewątpliwie możliwym byłoby zapewnienie uczciwości kampanii referendalnej bez ograniczania tematyki debaty publicznej, choćby poprzez jednoznaczne i odpowiednio wąskie zdefiniowanie kryteriów podmiotowych i przedmiotowych stosowania nadzwyczajnego trybu postępowania w toku kampanii referendalnej.

### **Poszerzenie uzasadnienia zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności**

Skarżąca w odniesieniu do każdego z wymienionych zarzutów, za wyjątkiem zarzutu oznaczonego nr 4, podnosiła, że skarżony przez nią przepis narusza w sposób nieproporcjonalny jej konstytucyjne prawa i wolności. Uczciwość kampanii referendalnej może być chroniona za pomocą środków innych niż nadzwyczajny tryb postępowania, który narusza istotne prawa i wolności konstytucyjne strony. W szczególności, władza lokalna ma szerokie możliwości odniesienia się w kampanii wyborczej do wysuwanych pod jej adresem zarzutów – posiada własne media, w tym media elektroniczne, ma możliwość organizowania spotkań na terenie całej gminy, wieców ulicznych, dysponuje lokalami, nagłośnieniem, ma do dyspozycji setki pracowników, etatów, budżet liczony w setkach tysięcy złotych.

Znamiennym jest, że w niniejszej sprawie Burmistrz Miasta W nie podjęła polemiki ze skarżącą na forach właściwych dla debaty publicznej, ograniczając się do wystąpienia z wnioskiem przeciwko uczestniczce w trybie ustawy o referendum lokalnym.

Nadzwyczajny tryb ochrony dóbr osobistych uczestników kampanii referendalnej stanowi nieproporcjonalne do osiągniętych efektów i chronionych dóbr naruszenie praw i wolności konstytucyjnych. Wolność osobista, wolność słowa oraz prawo do sprawiedliwego procesu sądowego stanowią podstawy demokratycznego państwa prawa i ustroju demokratycznego. Ich ograniczenie powinno odbywać się jedynie w szczególnie uzasadnionych wypadkach i powinno być zawsze proporcjonalne do osiąganego celu. Tymczasem, przepis art. 35 u.r.l. jest nadużywany przez uczestników kampanii wyborczej do realizacji własnych celów politycznych, stanowiąc w istocie narzędzie eliminacji krytyków z debaty publicznej.

Przedstawiciele władzy sięgają po ten środek nie tyle w celu ochrony swych dóbr osobistych, o prawidłowym przebiegu kampanii referendalnej nie wspominając, ile dla zamierzonego efektu mrożącego. Sprawy rozpoznawane w „trybie referendalnym” są uciążliwe dla uczestników występujących w postępowaniu nieprocesowym faktycznie w roli właściwej dla strony pozwanej w trybie procesowym. Sama możliwość wszczynania uciążliwych postępowań przeciwko oponentom władzy stanowi formę represji, a zważywszy, że wnioski w trybie wyborczym są wolne od kosztów sądowych, stanowią bardzo wygodny środek nękania nieprzychylnych władzy krytyków. Zniechęca to do działalności społecznej uczestników kampanii referendalnej, poprzez samą możliwość kierowania przeciwko nim wniosków o wydanie orzeczeń w „trybie referendalnym”.

W istocie więc, poprzez nieproporcjonalne do zamierzonych i osiągniętych efektów naruszenie konstytucyjnych praw, w tym swobody wypowiedzi, skarżony przepis wywołuje skutki przeciwne do planowanych – zamiast chronić przebieg kampanii referendalnej, zniekształca ją i szkodzi otwartej dyskusji oraz wymianie argumentów, gdyż pozwala przedstawicielom władzy przenieść debatę publiczną na wokandę sądową, która w demokratycznym państwie prawa nie powinna stanowić głównego forum instytucji demokracji lokalnej.

Nie ulega też wątpliwości, że cel regulacji, jakim jest uczciwość kampanii referendalnej, może być osiągnięty przy zachowaniu równowagi i poszanowaniu wobec praw konstytucyjnych, których naruszenie zarzuca się w niniejszej skardze konstytucyjnej.

Ustawodawca mógł odpowiednio ograniczyć zakres spraw, które mogą być rozpoznawane w nadzwyczajnym trybie, precyzyjnie określając krąg osób uprawnionych do złożenia wniosku, jak również sam przedmiot tego postępowania.

Nic też nie stało na przeszkodzie, by rygorystyczne terminy rozpoznawania sprawy złagodzić w sytuacjach zasługujących na przedłużenie postępowania. Uczciwość kampanii

referendalnej z pewnością nie byłaby przekreślona, gdyby usprawiedliwiony brak możliwości stawiennictwa uczestnika na posiedzeniu oblikował lub przynajmniej umożliwił sądowi podjęcie działań zmierzających do zagwarantowania uczestnikowi prawa udziału w postępowaniu, choćby przez ustanowienie pełnomocnika z urzędu.

Uczciwość kampanii referendalnej z pewnością nie doznałaby również uszczerbku, gdyby ustawodawca nałożył na sądy obowiązek przyjmowania środków zaskarżenia składanych w tym trybie w terminie 24 godzin od chwili rozstrzygnięcia sprawy. Takie rozwiązanie niewątpliwie zmniejszyłoby uciążliwość dla strony związanej z niezależnym od niej terminem ogłoszenia postanowienia sądu pierwszej instancji.

Istnieje szereg innych możliwych rozwiązań prawnych, które niwelowałyby lub przynajmniej ograniczały ingerencję kwestionowanej regulacji w konstytucyjne prawa stron postępowania prowadzonego w trybie ustawy o referendum lokalnym.

Ustawodawca zaniechał jednak wprowadzania jakichkolwiek rozwiązań, które miałyby na celu ochronę uczestników postępowania, dając całkowity prymat wartościom przyjętym przez siebie jako uzasadnienie nadzwyczajnego trybu.

Przemawia to za twierdzeniem, że skarżone przepisy, ograniczając prawa i wolności konstytucyjne, nie czynią tego z zachowaniem zasady proporcjonalności.

Z uwagi na całą powyższą argumentację skargę konstytucyjną należy uznać za uzasadnioną, zatem wnoszę jak na wstępie.

*Tomasz Bacowicz*  
10000 1 2 2013  
ADWOKAT

Załączniki:

1. 4 odpisy skargi;
2. pełnomocnictwo wraz z dowodem uiszczenia opłaty skarbowej;
3. postanowienie Sądu Okręgowego w K                      z dnia              października 2013 roku (sygn. akt:                      );
4. postanowienia Sądu Apelacyjnego w K                      z dnia              października 2013 roku (sygn. akt:                      ).