

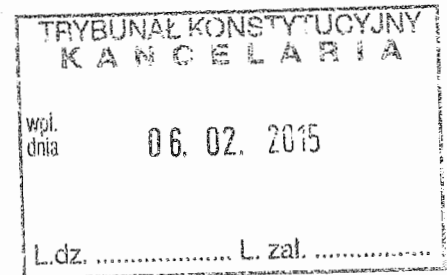


SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 5 lutego 2015 r.

Sygn. akt SK 16/14

BAS-WPTK-1183/14



**Trybunał Konstytucyjny**

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej Z S z 31 stycznia 2014 r. (sygn. akt SK 16/14), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

- 1) art. 35 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 706 ze zm.) w zakresie, w jakim ustanawia 24 godzinny termin na rozpoznanie wniosku przez sąd okręgowy oraz na rozpoznanie zażalenia na postanowienie sądu okręgowego przez sąd apelacyjny, **jest zgodny** z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- 2) art. 35 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim ustanawia 24 godzinny termin na wniesienie zażalenia na postanowienie sądu okręgowego, nie przewidując jego skrócenia, jeśli koniec tego terminu przypada na sobotę albo na dzień ustawowo wolny od pracy, **jest zgodny** z art. 45 w związku z art. 78 i art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- 3) art. 35 ust. 1 w związku z ust. 2 i ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 **jest zgodny** z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ponadto wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli**

Przedmiotem kontroli zainicjowanej skargą konstytucyjną Z S z 31 stycznia 2014 r. (sygn. akt SK 16/14) jest art. 35 ust. 1-3 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 706 ze zm.; dalej: u.r.l.). Kwestionowany art. 35 ust. 1-3 u.r.l. stanowi:

„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.

3. Na postanowienie sądu okręgowego, w terminie 24 godzin od jego wydania, służy zażalenie do sądu apelacyjnego. Sąd apelacyjny, w składzie trzech sędziów, rozpoznaje zażalenie w postępowaniu nieprocesowym, w trybie i terminie, o których mowa w ust. 2. Na postanowienie sądu apelacyjnego nie przysługuje środek zaskarżenia i podlega ono natychmiastowemu wykonaniu”.

## II. Stan faktyczny

Skarga konstytucyjna Z S została wniesiona w następującym stanie faktycznym. Grupa obywateli – mieszkańcy gminy W zainicjowali referendum lokalne w sprawie odwołania burmistrza miasta W (por. postanowienie Komisarza Wyborczego w K z dnia września 2013 r. o przeprowadzeniu referendum gminnego w sprawie odwołania Burmistrza W oraz Rady Miejskiej w W przed upływem kadencji). Stowarzyszenie I przygotowało i rozpowszechniło w czasie kampanii referendalnej ulotkę, w której znalazły się następujące treści: „W samorząd stał się symbolem anachronizmu, kumoterstwa, nadużyć i nieprawidłowości. Wielu z nas czuje się oszukiwanych i zastraszone przez lokalną władzę. Władza ta sama nazywa się «papieską», przy każdej okazji powołuje się na Jana Pawła II, choć na co dzień posuwa się do oszczerstw, a nawet rękoczynów”. W odpowiedzi na przywołane treści, burmistrz miasta W wystąpiła do Sądu Okręgowego w K z wnioskiem o wydanie zakazu, w trybie art. 35 u.r.l., rozpowszechniania ulotki przez uczestnika postępowania i zobowiązania go do sprostowania informacji nieprawdziwych. Uczestnikiem postępowania była Z S, działająca jako pełnomocnik stowarzyszenia I (dalej: I).

Sąd I instancji wydał października 2013 r. postanowienie (sygn. akt ), w którym zakazał Z S rozpowszechniania ulotki wydanej w imieniu I – inicjatora referendum oraz nakazał jej sprostowanie nieprawdziwej informacji poprzez zamieszczenie na wskazanym portalu internetowym oraz w czasopiśmie następującego sprostowania: „Oświadczam, że zawarte w ulotce [...] stwierdzenie [...] jest nieprawdziwe [...]. Z S – I”.

Od powyższego orzeczenia skarżąca wniosła zażalenie. Sąd Apelacyjny w K, postanowieniem z października 2013 r., utrzymał w mocy zakaz rozpowszechniania ulotek i nakaz sprostowania informacji, zmieniając jednak zaskarżone postanowienie sądu I instancji poprzez odstąpienie od wymogu opublikowania sprostowania w czasopiśmie.

### III. Analiza formalna

1. Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny skargi konstytucyjnej, Sejm pragnie zwrócić uwagę na kwestie natury formalnej, które wymagają wyjaśnienia w toku postępowania.

2. Zgodnie z art. 79 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. Skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Jednym z warunków nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej jest wniesienie jej przez uprawniony podmiot. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 22 maja 2007 r. (sygn. akt SK 70/05), „«każdy» w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji oznacza tego, kto jest podmiotem konstytucyjnych wolności i praw podmiotowych. Zakres podmiotowy skargi konstytucyjnej jest więc określony, po pierwsze, przez charakter tej instytucji, pomyślanej jako środek ochrony konstytucyjnych praw i wolności przede wszystkim człowieka i obywatela, po drugie, wyznaczony przez zakres podmiotowy poszczególnych wolności lub praw albo obowiązków konstytucyjnych. Zakres podmiotowy skargi konstytucyjnej obejmuje osoby fizyczne oraz osoby prawne. Te ostatnie przedmiotem skargi konstytucyjnej mogą uczynić jednak naruszenie tylko tych praw konstytucyjnych, które im przysługują”. Skarga konstytucyjna nie ma więc charakteru *actio popularis*, a w związku z tym nie można za jej pomocą dochodzić ochrony praw i wolności innych podmiotów, jak również nie można występować w imieniu innych osób, nawet gdy wyrażają one na to zgodę. Z cytowanego wyżej przepisu Konstytucji jednoznacznie wynika, iż w skardze konstytucyjnej skarżący może zarzucać jedynie naruszenie przysługujących mu konstytucyjnych wolności lub praw.

W tym stanie prawnym, należy zwrócić uwagę na okoliczność, iż skarga konstytucyjna została złożona przez Z S , która w postępowaniu przed

sądem I i II instancji występowała jako pełnomocnik stowarzyszenia I

(które sądy określiły „inicjatorem referendum”), rozpowszechniającego informacje uznane za nieprawdziwe (skarga, s. 9). W merytorycznym rozstrzygnięciu Sąd Okręgowy w K wydał skarżącej zakaz rozpowszechniania ulotki „wydanej w imieniu I – inicjatora referendum” oraz nakazał skarżącej sprostowanie informacji w imieniu I („Z S – I”). W takim stanie rzeczy należy przyjąć, że orzeczenie sądu I i II instancji wywołuje skutki prawne nie dla Z S jako pełnomocnika, ale dla stowarzyszenia I rozpowszechniającego informacje w postaci ulotki. Z treści skargi konstytucyjnej natomiast wynika, że skarżącą jest Z S, żądająca ochrony przysługujących „jej praw konstytucyjnych” (skarga, s. 4). W takim stanie rzeczy, przed przystąpieniem do merytorycznego rozpatrywania sprawy, TK powinien rozstrzygnąć, czy Z S działa w niniejszym postępowaniu jako pełnomocnik stowarzyszenia I, czy pełnomocnik grupy obywateli – inicjatora referendum („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” – skarga, s. 23), czy też domaga się ochrony tylko swoich, przysługujących jej indywidualnie praw i wolności. Rozstrzygnięcie tych wątpliwości nie jest również możliwe na podstawie udzielonego przez Z S pełnomocnictwa do sporządzenia skargi konstytucyjnej, jest natomiast konieczne dla ustalenia zdolności skargowej podmiotu inicjującego postępowanie przed TK.

3. Kolejny problem natury formalnej dotyczy zarzutu niezgodności art. 35 ust. 1 w związku z ust. 2 i ust. 3 u.r.l. z art. 31 ust. 1 w związku z ust. 3 Konstytucji. W ocenie skarżącej, zakwestionowany przepis jest wadliwy, gdyż „zmusza uczestnika do niezwłocznego dostosowania się do harmonogramu postępowania dla podjęcia obrony swoich racji przed żądaniami wnioskodawcy” (skarga, s. 3). „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 w rozumieniu konstytucyjnej wolności osobistej” (skarga, s. 18).

Artykuł 31 ust. 1 Konstytucji wyraża zasadę prawnej ochrony wolności człowieka. W orzecznictwie TK podkreśla się, że art. 31 ust. 1 Konstytucji jest „dopełnieniem przepisów, określających poszczególne wolności konstytucyjne” (wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99). „Zasada wolności, wyrażona w art. 31 ust. 1 Konstytucji, ma zatem charakter subsydiarny” (wyrok TK z 10 lipca 2007 r., sygn. akt SK 50/06). Subsydiarność tego wzorca kontroli polega na tym, że jeśli określona dziedzina stosunków nie została objęta szczegółowymi unormowaniami konstytucyjnymi odnoszącymi się do konkretnej „wolności”, to gwarancję swobody działania jednostki można wyprowadzić bezpośrednio z art. 31 ust. 1 Konstytucji. W niniejszej sprawie, skarżąca kwestionuje konstytucyjność art. 35 ust. 1 w związku z art. 35 ust. 2 i ust. 3 u.r.l., odnoszącego się do szczególnego trybu postępowania sądowego, zaś naruszenia Konstytucji upatruje w ograniczeniu wolności osobistej, która jest zagwarantowana, co należy podkreślić, w art. 41 ust. 1 Konstytucji. Taki stan rzeczy przesądza o zasadności umorzenia niniejszego postępowania w zakresie, w jakim art. 31 ust. 1 Konstytucji stanowi wzorzec kontroli (por. wyrok TK z 11 października 2012 r., sygn. akt SK 18/10).

Powyższa konkluzja ma swoje konsekwencje w odniesieniu do kwestii badania zgodności zaskarżonych przepisów u.r.l. z innym wzorcem kontroli – art. 31 ust. 3 Konstytucji, przywołanym związkowo z zasadą wolności. Skoro art. 31 ust. 1 Konstytucji został uznany w sprawie za wzorzec niedopuszczalny, to kontrola zaskarżonego przepisu pod kątem jego zgodności z art. 31 ust. 3 Konstytucji staje się bezprzedmiotowa, bowiem ten przepis nie może być samodzielną (ujmowaną odrębnie) podstawą oceny konstytucyjności. Zarzut naruszenia zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) musi być uzupełniony wskazaniem konkretnego konstytucyjnego prawa lub wolności, które doznało nadmiernej i nieproporcjonalnej ingerencji ustawodawcy. Dopiero wówczas Trybunał Konstytucyjny może dokonać oceny zasadności wskazanych ograniczeń z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. m.in. wyroki TK z: 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10; 23 października 2012 r., sygn. akt SK 11/12).

Mając powyższe na uwadze, postępowanie w zakresie wzorca kontroli jakim jest art. 31 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji powinno zostać **umorzone** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale

Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm., dalej: ustawa o TK), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4. Skarżąca podnosi m.in. zarzut niezgodności art. 35 ust. 3 zdanie trzecie u.r.l. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 176 ust. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. W opinii skarżącej, art. 35 ust. 3 u.r.l. pozbawia uczestnika postępowania przyspieszonego prawa do wniesienia skargi kasacyjnej, choć w przypadku roszczeń o ochronę dóbr osobistych w trybie procesowym uprawnienie takie stronie przysługuje. W konsekwencji zaskarżony przepis bezzasadnie różnicuje sytuację prawną stron w zależności od trybu rozpoznawania sprawy o ochronę dóbr osobistych (skarga, s. 18-19).

Sejm pragnie zwrócić uwagę na okoliczność, że według art. 79 ust. 1 Konstytucji, skargę konstytucyjną można wnieść wobec aktu normatywnego, na mocy którego orzeczono ostatecznie o określonych w Konstytucji prawach i wolnościach skarżącego. Skarga konstytucyjna może być skierowana wyłącznie przeciwko przepisowi, który stanowił podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia konkretnej sprawy. W przeciwnym wypadku, postępowanie zainicjowane skargą zmierzałoby do kontroli abstrakcyjnej (por. m.in. postanowienia TK z: 10 marca 2010 r., sygn. akt Ts 221/08, 14 czerwca 2010 r., sygn. akt Ts 123/09).

Ostatecznym rozstrzygnięciem w sprawie skarżącej, z którym wiąże ona naruszenie przysługujących jej konstytucyjnych praw (skarga, s. 4), jest postanowienie Sądu Apelacyjnego w K z października 2013 r., oddalające jej zażalenie na postanowienie Sąd Okręgowego w K z października 2013 r. (sygn. akt ). Przedmiotem postępowania toczącego się przed sądem I i II instancji była prawdziwość materiałów referendalnych. Bezspornym jest fakt, że przepis art. 35 ust. 3 zdanie trzecie u.r.l. ani samoistnie, ani też w związku z odpowiednimi przepisami ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.; dalej: k.p.c.), nie był podstawą wskazanego wyżej jako ostateczne rozstrzygnięcia. Innymi słowy, skarżąca uczyniła przedmiotem skargi konstytucyjnej normę prawną, która nie została względem niej faktycznie zastosowana.

Nadto skarżąca nie wykazała, by kiedykolwiek składała skargę kasacyjną, a właściwy sąd odrzucił ją na podstawie zaskarżonego w omawianym zakresie (tj. w zakresie, w jakim nie przewiduje on środka zaskarżenia na postanowienie sądu

apelacyjnego) przepisu. Skarżąca nie uzyskała więc ostatecznego orzeczenia wydanego na podstawie kwestionowanej normy ujętej w art. 35 ust. 3 zdanie trzecie u.r.l. Zaniechanie to wyklucza możliwość merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej w tej części. Trzeba bowiem wziąć pod uwagę, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego konsekwentnie wyrażany jest pogląd, w myśl którego „do zbadania zgodności z Konstytucją przepisów zamykających drogę sądową bądź wykluczających dopuszczalność wniesienia do sądu określonego środka prawnego konieczne jest uprzednie uzyskanie orzeczenia w przedmiocie odrzucenia niedopuszczalnego z mocy prawa środka. Dopiero dysponując takim orzeczeniem, skarżący mógłby dochodzić stwierdzenia naruszenia prawa do sądu” (postanowienie TK z 29 stycznia 2013 r., sygn. akt SK 36/12; por. także m.in. postanowienia TK z: 15 grudnia 2009 r., sygn. akt Ts 173/08; 19 marca 2010 r., sygn. akt Ts 157/09).

Z powyższych przyczyn, postępowanie w zakresie badania zgodności art. 35 ust. 3 zdanie trzecie u.r.l. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 176 ust. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji powinno ulec **umorzeniu** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

5. W świetle postawionych zarzutów, pewne zastrzeżenia nasuwa także konfiguracja przepisów wymienionych jako przedmiot kontroli w pozostałym zakresie skargi konstytucyjnej. Propozycja stosownej modyfikacji została przedstawiona w dalszej części stanowiska Sejmu i znalazła odzwierciedlenie w brzmieniu jego *petitum*.

#### **IV. Wzorce konstytucyjne**

1. Wzorcem konstytucyjnym, przywołanym w skardze także w innych konfiguracjach niż omówiona wyżej, jest art. 31 ust. 3 Konstytucji, który stanowi, że: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Przepis ten jest źródłem normatywnym zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze), zakazu



naruszania istoty prawa i wolności (art. 31 ust. 3 zdanie drugie) oraz zasady wyłączności ustawy (art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze).

Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego prowadzi do wniosku, że zasada proporcjonalności ustala dopuszczalny zakres ograniczeń korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Wymaga od sądu konstytucyjnego odpowiedzi na następujące pytania, czy zaskarżona regulacja ustawowa jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności), czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności), a ponadto czy jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w ścisłym znaczeniu – zob. wyroki TK z: 11 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 57/04; 11 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 15/98). Przesłanka proporcjonalności w znaczeniu *sensu stricto*, niezbędna dla uznania zasadności wprowadzenia ograniczenia konstytucyjnych wolności lub praw, oznacza zatem dla ustawodawcy obowiązek wyboru najmniej dolegliwego środka.

Zawarty w art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji zakaz naruszania istoty wolności i praw opiera się na założeniu, że w ramach każdego konkretnego prawa lub wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe, bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będą mogły istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe, które mogą być przez ustawodawcę zwykłego ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności (orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/95 oraz wyroki TK z: 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 20 października 2010 r., sygn. akt P 37/09).

W wyroku z 12 stycznia 1999 r. (sygn. akt P 2/98) Trybunał Konstytucyjny wyraził nadal aktualny pogląd, że: „[...] interpretacja zakazu naruszania istoty prawa lub wolności nie powinna sprowadzać się jedynie do płaszczyzny negatywnej, akcentującej odpowiednie miarkowanie dokonywanych ograniczeń. Należy w nim widzieć również stronę pozytywną, związaną z dążeniem do wskazania, choćby przykładowo, pewnego nienaruszalnego rdzenia danego prawa lub wolności, który pozostawać winien wolny od ingerencji prawodawcy nawet w sytuacji, gdy działa on w celu ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji. Wskazanie istoty prawa lub wolności powinno uwzględniać przy tym kontekst sytuacji, w której dochodzi do ograniczenia danego uprawnienia”.

Przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji wyraża zasadę wyłączności regulacji ustawowej. Pełni ona funkcję gwarancyjną wobec praw i wolności człowieka, zabezpieczając jednostkę przed nadmierną ingerencją ze strony państwa (zob. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 110). Zasada wyłączności nie polega jedynie na zachowaniu formy ustawowej dla ograniczania wolności. Trybunał Konstytucyjny rozwija jej treść, dodając, że: „[S]koro ograniczenia mogą być ustanawiane «tylko» w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych” (wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; stanowisko to zostało następnie powtórzone m.in. w wyroku TK z 5 lutego 2008 r., sygn. akt K 34/06). Jednocześnie sąd konstytucyjny wskazał, że: „[...] wymaganie umieszczenia bezpośrednio w tekście ustawy wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej musi być stosowane ze szczególnym rygoryzmem, gdy regulacja ta dotyczy władczych form działania organów administracji publicznej wobec obywateli” (wyrok TK z 25 maja 1998 r., sygn. akt U 19/97).

2. Następnym wzorcem kontroli jest art. 45 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, iż: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Odwołując się do licznych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, jakie zapadły na gruncie tego przepisu, należy stwierdzić, że na konstytucyjne prawo do sądu składa się w szczególności: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia procedury przed sądem (właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd; 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (zob. np. wyroki TK z: 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99; 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02; 14 marca 2005 r., sygn. akt K 35/04).

Podstawowe znaczenie dla określenia zakresu i pojemności prawa do sądu ma pojęcie „sprawy”, której rozpatrzenia przez sąd może domagać się uprawniony podmiot. W ujęciu konstytucyjnym terminowi temu przypisuje się znaczenie autonomiczne, określane nie przez odwołanie się do pojęcia sprawy funkcjonującego na gruncie poszczególnych gałęzi prawa, ale przez odniesienie do podstawowej funkcji sądów, którą stosownie do art. 175 ust. 1 Konstytucji jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Z art. 45 ust. 1 Konstytucji, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wynika jednoznacznie wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw. Termin „sprawa” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji obejmuje niewątpliwie spory prawne między osobami fizycznymi i prawnymi, wynikające ze stosunków cywilnoprawnych, administracyjno-prawnych oraz rozstrzyganie o zasadności zarzutów karnych. Jego znaczenie nie wyczerpuje się jednak – w opinii TK – na tym katalogu, ponieważ zasadniczo chodzi o rozstrzyganie o prawach danego podmiotu. Do kategorii praw, o których rozstrzyga sąd sprawujący wymiar sprawiedliwości, należą więc wszelkie inne prawa, których istnienie wynika z całokształtu obowiązujących regulacji prawa materialnego. Prawo do sądu oznacza dla ustawodawcy obowiązek ustanowienia regulacji prawnej, która zapewni rozpatrzenie sprawy przez sąd, na żądanie zainteresowanego. Prawo do sądu nie obejmuje natomiast sporów, w które nie jest uwikłany choćby jeden podmiot prawa prywatnego (tak np. wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97), sporów wewnątrz aparatu państwowego, a więc m.in. spraw ze stosunków nadrzędności i podporządkowania między organami państwowymi oraz zasadniczo spraw podległości służbowej pomiędzy przełożonymi i podwładnymi w organach państwowych.

Konstytucja wprowadza domniemanie drogi sądowej, wobec czego wszelkie ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki muszą wynikać z przepisów ustawy zasadniczej. W przypadku kolizji prawa do sądu z inną normą konstytucyjną poddającą pod ochronę wartości o równym lub nawet większym znaczeniu dla funkcjonowania państwa lub rozwoju jednostki i konieczności uwzględnienia obu norm konstytucyjnych, dojść może do wprowadzenia pewnych ograniczeń zakresu przedmiotowego prawa do sądu. Ograniczenia takie jednak są dopuszczalne w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie danej wartości konstytucyjnej nie jest możliwe w inny sposób. Trybunał zwrócił uwagę w wyroku z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97, że ograniczenia te mogą zostać ustanowione

tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Nie mogą też naruszać istoty tych wolności i praw, które ograniczają (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

3. Wśród wzorców kontroli powołanych w skardze konstytucyjnej jest także art. 54 ust. 1 Konstytucji, który przewiduje: „Każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji”. Przepis ten gwarantuje, ogólnie rzecz ujmując, wolność słowa, przejawiającą się w swobodzie wyrażania swoich poglądów, swobodzie pozyskiwania informacji oraz swobodzie ich rozpowszechniania (zob. P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, uwagi do art. 54, s. 1). Treścią analizowanej wolności jest „swoboda nieskrępowanego przedstawiania opinii, przekonań, poglądów lub informacji faktycznych w najróżniejszych formach (słowem, drukiem, obrazem, dźwiękiem, gestem), lecz zawsze w sposób widoczny dla innych, a więc w procesie komunikacji interpersonalnej” (W. Sokolewicz, *Wolność prasy i jej konstytucyjne ograniczenia*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 6, s. 22). W szerszym wymiarze, emanacją wolności słowa jest swoboda tworzenia i działania związków zawodowych i partii politycznych, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, a także wolność zgromadzeń i wolność wyznania.

Zarówno doktryna prawa konstytucyjnego, jak i Trybunał Konstytucyjny dostrzegają doniosłość wolności słowa dla zachowania godności każdego człowieka, bowiem: „[...] sformułowana w art. 54 ust. 1 Konstytucji wolność konstytucyjna jest jednym z przejawów wolności człowieka, wolności przysługującej każdemu człowiekowi w sposób naturalny od urodzenia, wolności wywodzonej z istoty natury człowieka i stanowiącej fundamentalną wartość, którą winno uwzględniać prawo pozytywne” (zob. wyrok TK z 20 lutego 2007 r., sygn. akt P 1/06). Analizowana wolność ma także zasadnicze znaczenie dla demokracji, której istota polega na nieskrępowanej dyskusji politycznej (zob. wyrok TK z 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06). Zapewnia ona obywatelom dostęp do informacji niezbędnych do udziału w społecznych debatach i w sprawowaniu demokratycznych rządów. Pozwala na krytykę osób sprawujących władzę, ich kontrolę w celu wyeliminowania korupcji oraz ograniczenie arbitralności władzy. Ponadto sprzyja procesowi identyfikacji interesów

przez obywateli oraz ich reprezentantów, a także kształtowaniu prawidłowych relacji pomiędzy rządzonymi i rządzącymi (zob. wyrok TK z 12 maja 2008 r., sygn. akt SK 43/05).

Trybunał Konstytucyjny uwzględnia w swoim orzecznictwie postulaty doktryny prawa dotyczące ściślejszej ochrony wolności słowa niż w przypadku innych swobód obywatelskich (zob. wyrok TK z 4 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 11/00, a także zob. A. Wiśniewski, *Znaczenie wolności słowa w państwie demokratycznym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2000 r., t. VII, s. 645-658). Szczególna ochrona nie oznacza jednak, że analizowana wolność jest absolutna. W wyroku z 30 października 2006 r. (sygn. akt P 10/06) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż ograniczenie swobody wypowiedzi jest jednak dopuszczalne tylko wtedy, gdy zostaną spełnione warunki wynikające z omówionego już wcześniej art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4. Zgodnie z art. 78 Konstytucji „Każda ze stron ma prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, zaś wyjątki od tej zasady i tryb zaskarżania określa ustawa”. Zakres normowania art. 78 Konstytucji obejmuje postępowania sądowe i pozasądowe, toczące się przed organami władzy publicznej. Ponadto wspomniany przepis Konstytucji ma zastosowanie zarówno do sprawy głównej, jak i sprawy wpaddingowej, mającej uboczny charakter (zob. wyrok TK z 30 października 2012 r., sygn. akt SK 20/11). „Z art. 78 zdanie pierwsze Konstytucji jednoznacznie wynika skierowany do prawodawcy postulat takiego kształtowania procedur, aby było przewidziane w nich prawo wniesienia przez stronę środka zaskarżenia. Zgodnie z orzecznictwem TK, do istoty analizowanego prawa należy możliwość uruchomienia weryfikacji orzeczenia i decyzji zapadłych w pierwszej instancji. Ustawodawca ma zatem obowiązek nie tylko umożliwić zainteresowanej stronie prawo do wniesienia środka zaskarżenia od orzeczenia lub decyzji wydanych w pierwszej instancji, ale i umożliwić organowi rozpatrującemu środek zaskarżenia merytoryczną ocenę prawidłowości uprzednio rozstrzygniętej sprawy” (wyrok TK z 26 listopada 2013 r., sygn. akt SK 33/12).

W orzecznictwie TK ukształtował się pogląd, w myśl którego ustawowa regulacja środków zaskarżenia pozostawionych do dyspozycji strony uwzględniać musi charakter i przebieg danego postępowania. W szczególności konieczne jest odniesienie do rodzaju sprawy rozstrzyganej w danym postępowaniu, struktury i charakteru organów podejmujących rozstrzygnięcie, a także konsekwencji

oddziaływania innych zasad i norm konstytucyjnych, w tym prawa do sądu (wyroki TK z: 16 listopada 1999 r., sygn. akt SK 11/99; 26 listopada 2013 r., sygn. akt SK 33/12).

Należy podkreślić, iż zasada zaskarżalności orzeczeń oraz decyzji wydanych w I instancji nie jest absolutna. Artykuł 78 zdanie drugie Konstytucji pozwala na wprowadzenie od niej wyjątków, pod warunkiem zachowania formy ustawy. Należy dodatkowo podkreślić, iż Konstytucja nie określa ani charakteru tych wyjątków i rodzaju postępowań nie objętych analizowaną gwarancją, ani też nie wskazuje zakresu podmiotowego i przedmiotowego, w jakim odstępstwo od zasady zaskarżalności jest dopuszczalne. Jednakże wyjątki od zasady zaskarżalności nie mogą doprowadzić do naruszenia innych przepisów konstytucyjnych. Z kolei każde odstępstwo od zasady wyrażonej w art. 78 zdanie pierwsze Konstytucji musi znajdować uzasadnienie w szczególnych okolicznościach faktycznych i prawnych (zob. wyrok TK z 14 maja 2013 r., sygn. akt P 27/12).

## **V. Analiza zgodności**

### **1. Konstytucyjność 24 godzinnych terminów na: rozpoznanie wniosku przez sąd okręgowy oraz rozpoznanie zażalenia przez sąd apelacyjny**

1.1. Skarżąca upatruje naruszenia Konstytucji w 24 godzinnych terminach na rozpatrzenie sprawy przez sądy obu instancji w tzw. trybie referendalnym (dalej: tryb przyśpieszony) i na wniesienie środka zaskarżenia (o czym niżej; pkt V.2). W ocenie skarżącej, określone w ustawie terminy, po pierwsze, uniemożliwiają uczestnikowi zgromadzenie materiału dowodowego i zaznajomienie się z przepisami i orzecznictwem warunkującymi prawidłowe przygotowanie się do postępowania (skarga, s. 13); po drugie, znacząco utrudniają uczestnikowi kontakt z profesjonalnym pełnomocnikiem (skarga, s. 14), po trzecie, wymuszają działanie uczestnika i pełnomocnika w skrajnym pośpiechu, nie zapewniając pełnomocnikowi czasu odpowiedniego do szczegółowej analizy sprawy, przygotowań technicznych i organizacyjnych (skarga, s. 14), po czwarte, nie gwarantują, że sąd rozpoznający sprawę dokona właściwego jej rozstrzygnięcia, które oparte być powinno o wnikliwą analizę stanu faktycznego i prawnego, wymuszającą adekwatny nakład czasu (skarga, s. 14-16). Wreszcie, zdaniem skarżącej: „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, co prowadzi do naruszenia zasady proporcjonalności” (skarga, s. 5).

W następstwie powyższego skarżąca wnosi o stwierdzenie, że art. 35 ust. 1 w związku z ust. 2 i ust. 3 u.r.l. narusza art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz że art. 35 ust. 2 u.r.l. narusza art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Biorąc pod uwagę zawartość normatywną (w tym odesłanie ujęte w art. 35 ust. 2 u.r.l.) zakwestionowanych przepisów, wydaje się, iż dla rozpatrzenia przytoczonych wyżej (w ślad za skargą konstytucyjną) zarzutów wystarczające, a przy tym prawidłowe, jest skonfrontowanie zgodności art. 35 ust. 2 i ust. 3 u.r.l. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W tym zakresie Sejm postuluje więc modyfikację sposobu ujęcia przedmiotu kontroli, czemu daje wyraz w *petitum* stanowiska.

1.2. Problem konstytucyjny, jaki wyłania się z zarzutów skarżącej, polega na niewłaściwym ukształtowaniu procedury sądowej z powodu zbyt krótkich terminów sądowych (24 godziny na rozpatrzenie sprawy przez sąd I i II instancji), co prowadzi do naruszenia zasady sprawiedliwości proceduralnej.

Rozważania poświęcone tej kwestii warto rozpocząć od refleksji systemowej, pozwalającej stwierdzić, że regulacje, które w podobnych okolicznościach (tj. w czasie kampanii poprzedzającej powszechne głosowanie) ustanawiają krótkie terminy na podjęcie określonych czynności w postępowaniu sądowym, stanowią trwały i typowy element polskiego porządku prawnego.

1.3. Przede wszystkim, Sejm pragnie wskazać, że analogiczne rozwiązanie prawne zawierały nieobowiązujące: art. 139 ustawy z dnia 28 maja 1993 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 45, poz. 205 ze zm.), art. 91 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2007 r. Nr 190, poz. 1360 ze zm.), art. 74 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. Nr 25, poz. 219 ze zm.), art. 80 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 47, poz. 544 ze zm.). We wszystkich wymienionych ustawach prawodawca wyznaczył bardzo krótkie terminy rozpoznania wniosku o wydanie

stosownego zakazu lub nakazu w trybie wyborczym. Sąd okręgowy rozpoznawał wnioski w ciągu 24 godzin w postępowaniu nieprocesowym. Sąd mógł rozpoznać sprawę w razie usprawiedliwionej nieobecności wnioskodawcy lub uczestnika postępowania, którzy o terminie rozprawy zostali prawidłowo powiadomieni. Na postanowienie sądu okręgowego przysługiwało w ciągu 24 godzin zażalenie do sądu apelacyjnego, który rozpoznawał je w ciągu 24 godzin.

Wyżej wymienione akty dotyczące wyborów zostały zastąpione przez ustawę z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.; dalej: k.w.). Zgodnie z art. 111 k.w. „§ 1. Jeżeli rozpowszechniane, w tym również w prasie w rozumieniu ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24, z późn. zm.), materiały wyborcze, w szczególności plakaty, ulotki i hasła, a także wypowiedzi lub inne formy prowadzonej agitacji wyborczej, zawierają informacje nieprawdziwe, kandydat lub pełnomocnik wyborczy zainteresowanego komitetu wyborczego ma prawo wnieść do sądu okręgowego wnioski o wydanie orzeczenia:

- 1) zakazu rozpowszechniania takich informacji;
- 2) przepadku materiałów wyborczych zawierających takie informacje;
- 3) nakazania sprostowania takich informacji;
- 4) nakazania publikacji odpowiedzi na stwierdzenia naruszające dobra osobiste;
- 5) nakazania przeproszenia osoby, której dobra osobiste zostały naruszone;
- 6) nakazania uczestnikowi postępowania wpłacenia kwoty do 100 000 złotych na rzecz organizacji pożytku publicznego.

§ 2. Sąd okręgowy rozpoznaje wnioski, o którym mowa w § 1, w ciągu 24 godzin w postępowaniu nieprocesowym. Sąd może rozpoznać sprawę w przypadku usprawiedliwionej nieobecności wnioskodawcy lub uczestnika postępowania, którzy o terminie rozprawy zostali prawidłowo powiadomieni. Postanowienie kończące postępowanie w sprawie sąd niezwłocznie doręcza wraz z uzasadnieniem osobie zainteresowanej, o której mowa w § 1, i zobowiązanemu do wykonania postanowienia sądu.

§ 3. Na postanowienie sądu okręgowego przysługuje w ciągu 24 godzin zażalenie do sądu apelacyjnego, który rozpoznaje je w ciągu 24 godzin. Od postanowienia sądu apelacyjnego nie przysługuje skarga kasacyjna i podlega ono natychmiastowemu wykonaniu”.



Podobną treść do zaskarżonego przepisu zawiera także art. 44 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. Nr 57, poz. 50 ze zm.; dalej: u.r.o.), z tą różnicą, że z żądaniem wydania stosownego orzeczenia może wystąpić każdy, czyjego prawa dotyczy wynik postępowania. Sąd okręgowy również rozpoznaje wnioski w ciągu 24 godzin w postępowaniu nieprocesowym. Postanowienie kończące postępowanie w sprawie sąd niezwłocznie doręcza, wraz z uzasadnieniem, osobie, która złożyła wniosek, o którym mowa w ust. 1, i zobowiązanemu do wykonania zobowiązania sądu. Wnioskodawcy i uczestnikowi postępowania przysługuje w ciągu 24 godzin zażalenie do sądu apelacyjnego, który także rozpoznaje je w ciągu 24 godzin. Od postanowienia sądu apelacyjnego nie przysługuje środek prawny i podlega ono natychmiastowemu wykonaniu. Wypada nadmienić, że u.r.o. uchyliła ustawę z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum (Dz. U. Nr 99, poz. 487 ze zm.), która choć *expressis verbis* nie przewidywała analogicznych środków, to jednak na mocy jej art. 44 stosowano odpowiednio wspomniany art. 139 ordynacji wyborczej do Sejmu z 1993 r. a następnie art. 91 ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej.

Warto odnotować, że rozwiązania prawne obowiązujące w czasie prowadzenia kampanii wyborczej mają odpowiednie zastosowanie do prowadzenia kampanii promocyjnej obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej (zob. art. 8 ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli – Dz. U. Nr 62, poz. 688 ze zm.). A to oznacza, że w kampanii promocyjnej obowiązuje również procedura przyśpieszona.

Z przytoczonych regulacji prawnych wynika, iż: po pierwsze, procedury wyborcze i referendalne zostały wyposażone w środki prawne służące sądowej kontroli prawdziwości treści rozpowszechnianych za pomocą materiałów wyborczych, referendalnych, czy też promocyjnych. Po drugie, 24 godzinne terminy na dokonanie określonych czynności procesowych są właściwe (typowe) dla wszystkich powyższych procedur. Po trzecie, ustawodawca przyznał pierwszeństwo zasadzie szybkości przed zasadą prawdy materialnej w przedwyborczym i przedreferendalnym postępowaniu sądowym. Po czwarte, środki prawne, wymierzone przeciwko informacjom nieprawdziwym rozpowszechnianym w czasie kampanii wyborczej i referendalnej, zostały wprowadzone do systemu prawa już na początku transformacji ustrojowej zapoczątkowanej obradami okrągłego stołu, co uprawnia do

postrzegania postępowania przyspieszonego w kategoriach instytucji zastanej prawa wyborczego.

1.4. Zarówno w orzecznictwie sądów, jak i w nauce prawa ukształtował się pogląd, w myśl którego zaskarżony przepis służy ochronie prawdziwości informacji rozpowszechnianej w okresie kampanii referendalnej, ukierunkowanej na wyjaśnienie problemów rozstrzyganych w referendum, treści postawionych pytań i wariantów rozwiązań poddanych pod głosowanie. Sama kampania służy natomiast prezentowaniu stanowiska inicjatora referendum oraz partii politycznych, zrzeszeń i mieszkańców w sprawie poddanej pod referendum (art. 28 u.r.l.; zob. M. Gapski, *Udział sądów w procedurze przeprowadzania referendum lokalnego*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7-8, s. 106-119; M. Kolasiński, *Ochrona dóbr osobistych w prawie wyborczym*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 1, s. 35-47; P. Uziębło, *Komentarz do ustawy o referendum lokalnym*, Lex/el 2008; wyrok TK z 21 lipca 2009 r., sygn. akt K 7/09). Rozpoczyna się ona z dniem podjęcia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego lub postanowienia komisarza wyborczego o przeprowadzeniu referendum i ulega zakończeniu na 24 godziny przed dniem głosowania (art. 29 u.r.l.).

Krótkie terminy obowiązujące w postępowaniu przyspieszonym sprawiają, że rozstrzygnięcia sądu zapadają, w większości przypadków, jeszcze przed głosowaniem. Realizuje to w pełni podstawowy cel zaskarżonych przepisów, jakim jest rzetelność informacyjna w czasie kampanii. Wymaga ona, aby wyborcy zapoznali się z ustaleniami sądu przed aktem głosowania, zaś z drugiej strony, „aby rzetelna debata przedwyborcza, wolna od patologii związanych z rozpowszechnianiem nieprawdziwych wiadomości, miała miejsce przez wystarczająco długi okres, umożliwiający uformowanie woli wyborców” (wyrok TK z 21 lipca 2009 r., sygn. akt K 7/09). Nie można tracić z pola widzenia również funkcji prewencyjnej analizowanej regulacji. W tym przypadku szybkość postępowania ma przeciwdziałać zjawiskom wysoce nagannym, polegającym na świadomym wprowadzaniu wyborców w błąd w celu osiągnięcia określonego rozstrzygnięcia w głosowaniu (zob. P. Uziębło, *op. cit.*).

Przepis art. 35 ust. 1 u.r.l. jest także przepisem szczególnym wobec ogólnych zasad ochrony dóbr osobistych. Jako *lex specialis* nie może więc podlegać wykładni rozszerzającej (zob. postanowienie Sądu Okręgowego w Lublinie z 3 grudnia 2013 r.,

sygn. akt I Ns 348/13). Dlatego też nawet potencjalne naruszenie dóbr osobistych „osoby zainteresowanej” wskutek nieprawdziwej informacji zamieszczonej w materiale referendalnym podlega ochronie (w trybie „postępowania przyspieszonego”) tylko w zakresie ustalonym zaskarżonym przepisem (zob. postanowienie Sądu Okręgowego w Lublinie z 3 grudnia 2013 r., sygn. akt I Ns 348/13; por. M. Kolasiński, *op. cit.*, s. 35). Pogląd ten znajduje potwierdzenie w treści art. 38 u.r.l., według którego skorzystanie z trybu przyspieszonego nie ogranicza możliwości dochodzenia przez osoby pokrzywdzone lub poszkodowane swoich roszczeń na podstawie przepisów innych ustaw, w tym też ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.), czy ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24 ze zm.) lub ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.). A zatem osoba zainteresowana (pokrzywdzona lub poszkodowana) może dochodzić swoich uprawnień związanych z naruszeniem dóbr osobistych na zasadach ogólnych, korzystając ze zwykłego trybu procesowego dla ich ochrony, jeśli źródłem tego naruszenia były treści zawarte w materiałach kampanii referendalnej (zob. adekwatne również względem rozpatrywanej kwestii, związane z naruszeniem dóbr osobistych w trakcie wyborów do rad gminy postanowienie SN z 5 maja 2005 r., sygn. akt IV CK 735/04).

1.5. Istotne dla rozstrzygnięcia problemu konstytucyjnego podniesionego w niniejszej sprawie są poglądy TK wyrażone w wyrokach z: 13 maja 2002 r. (sygn. akt SK 32/01) i 21 lipca 2009 r. (sygn. akt K 7/09), które można ująć w następujące tezy.

Po pierwsze, przepisy ustanawiające tzw. przyspieszony tryb w sprawach wyborczych i referendalnych znajdują uzasadnienie w art. 2 Konstytucji, który stanowi, iż Rzeczpospolita Polska jest państwem demokratycznym. W takim państwie „procedury wyborcze muszą być wolne i uczciwe w celu pełnego urzeczywistnienia demokratycznego charakteru państwa. Z art. 2 Konstytucji wynika więc m.in. obowiązek ustawodawcy ustanowienia regulacji, które zapewniają uczciwą kampanię [...], umożliwiającą obywatelom dostęp do zgodnych z prawdą informacji o sprawach publicznych i o kandydatach. Kampania wyborcza powinna prowadzić do swobodnego uformowania się woli wyborców i podjęcia decyzji wyrażanej w akcie głosowania” (wyrok TK z 21 lipca 2009 r., sygn. akt K 7/09).

Po drugie, ustawodawca ma obowiązek chronić proces wyrażania poglądów w czasie kampanii, zapewniając obywatelom dostęp do prawdziwych danych i informacji oraz przeciwdziałając manipulowaniu ich decyzjami politycznymi. W związku z tym zasadne jest, z uwagi na jego funkcje, uproszczenie i skrócenie postępowania wszczętego w celu weryfikacji informacji zamieszczonej w materiałach wyborczych.

Po trzecie, procedura przyśpieszona musi spełniać standardy sprawiedliwego postępowania sądowego. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że „postępowanie sądowe, które odpowiada konstytucyjnym i europejskim standardom sprawiedliwości proceduralnej, może jednak – z uwagi na ustawowe terminy rozpatrzenia sprawy – być obarczone wyższym ryzykiem błędu niż zwykłe postępowania cywilne”, zaś „szybkość rozważanych postępowań istotnie zwiększa ryzyko dokonania błędnych ustaleń faktycznych. Nie znaczy to jednak, że postępowania te są niekonstytucyjne” (wyrok TK z 21 lipca 2009 r., sygn. akt K 7/09).

Po czwarte, nawet niewielkie ryzyko wydania w trybie przedwyborczym (odpowiednio: przedreferendalnym) orzeczenia sądowego naruszającego prawa konstytucyjne stanowi istotny argument przemawiający za rozważeniem dopuszczalności wznowienia postępowania sądowego.

Konkludując, postępowanie przedwyborcze jest instrumentem niezbędnym w demokratycznym państwie prawnym, ukierunkowanym na zachowanie uczciwej i rzetelnej debaty w sprawach publicznych. Z uwagi jednak na swój przyśpieszony charakter, rozstrzygnięcia sądowe mogą być obarczone wadami, co koliduje z zasadą sprawiedliwości procesowej, która znajduje swoje źródło w konstytucyjnym stwierdzeniu, iż: „każdy ma prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy”. Jakkolwiek na podstawie powyższej oceny nie można – zdaniem TK – wyprowadzać wniosku o niekonstytucyjności procedury przyśpieszonej, to w świetle orzecznictwa TK taka konstatacja byłaby w pełni uprawniona, gdyby procedura ta uniemożliwiła wzruszenie prawomocnego orzeczenia sądu obarczonego podwyższonym ryzykiem błędu, z uwagi na tempo rozpoznania sprawy.

1.6. Konfrontując z zarzutami skarżącej powyższe ustalenia, które w ocenie Sejmu zachowują aktualność w odniesieniu do kampanii informacyjnej poprzedzającej referendum, istotnego znaczenia nabiera treść art. 35 ust. 3 zdanie

3 u.r.l. Jak już wskazano, w myśl tego przepisu „[n]a postanowienie sądu apelacyjnego nie przysługuje środek zaskarżenia”. Zakres pojęcia „środek zaskarżenia” jest szeroki i *prima facie* można byłoby uznać, że obejmuje on zwykłe i nadzwyczajne środki zaskarżenia. Do wykluczonych w postępowaniu przyspieszonym wobec postanowienia sądu apelacyjnego zwykłych środków zaskarżenia należałoby więc zaliczyć apelację i zażalenie, natomiast do nadzwyczajnych środków zaskarżenia: skargę kasacyjną, skargę o wznowienie postępowania oraz skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądowego.

Do przeciwnych wniosków prowadzi jednak praktyka sądowa. Sąd Apelacyjny w Katowicach rozpoznał bowiem skargę o wznowienie postępowania w sprawie zakończonej prawomocnym postanowieniem sądu apelacyjnego, wydanym w trybie przyspieszonym w toku kampanii referendalnej. Wspomniany sąd zauważył, że: „Samaskarga jest dopuszczalna, istotnie bowiem przy rozpoznawaniu zażalenia R. P. Sąd Apelacyjny dopuścił się obrazy przepisów proceduralnych, wskutek której uczestnik tamtego postępowania pozbawiony został możliwości obrony swych praw. Uszło uwadze Sądu Apelacyjnego, że – stosownie do art. 35 ust. 3 w związku z art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym – zażalenie w postępowaniu wywołanym wnioskiem złożonym na podstawie art. 35 ust. 1 tejże ustawy rozpoznawane być winno na rozprawie, o której powiadomieni być winni uczestnicy postępowania. Pewne wątpliwości budzić jedynie mogło, czy od wydawanego na skutek zażalenia postanowienia może w ogóle służyć skarga o wznowienie, skoro tę ustawodawca przewidział jedynie dla spraw zakończonych prawomocnym wyrokiem, którego odpowiednikiem w postępowaniu nieprocesowym jest postanowienie rozstrzygające co do istoty, zaskarżalne (podobnie jak wyrok) apelacją. Stwierdzić jednak należy, że rodzaj środka odwoławczego nie może decydować o charakterze samego orzeczenia, to zaś, które zapada w ramach szczególnego postępowania w związku z referendum lokalnym, uznać trzeba za rozstrzygnięcie co do istoty sprawy, a więc za zrównane w skutkach swych z wyrokiem. W takiej sytuacji, przy braku możliwości zmiany lub uchylenia prawomocnego postanowienia w trybie określonym przez przepisy szczególne, należało na podstawie art. 524 §1 k.p.c. dopuścić wznowienie postępowania na zasadach ogólnych, to jest na podstawie art. 401 pkt 2 k.p.c.” (zob. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 6 listopada 2012 r., sygn. akt I ACz 941/12).

Powyższa wykładnia zaskarżonego przepisu respektuje konstytucyjny nakaz ukształtowania procedury sądowej zgodnie ze standardami sprawiedliwości proceduralnej, obejmującej obowiązek ustanowienia rozwiązań, które zapewnią jednostce adekwatną ochronę przed prawomocnymi orzeczeniami, obciążonymi szczególnie poważnymi wadami i naruszającymi wartości konstytucyjne. Wymóg ten dotyczy w szczególności prawomocnych orzeczeń sądowych opartych na błędnych ustaleniach faktycznych w sytuacji, w której pojawiają się nowe dowody, niebrane pod uwagę przez sąd rozpoznający sprawę (zob. wyrok TK z 13 maja 2002 r., sygn. akt SK 32/01). Należy także przyjąć, że taka wykładnia czyni zadość standardom konstytucyjnym ukształtowanym w zarysowanym powyżej orzecznictwie TK i wspiera domniemanie konstytucyjności 24 godzinnych terminów uregulowanych w art. 35 ust. 2 i ust. 3 u.r.l.

Wymaga podkreślenia, stosownie do wcześniejszych uwag (por. pkt III.4), że *in casu* skarżąca wykorzystała jedynie zwykły środek odwoławczy, przewidziany *expressis verbis* w art. 35 ust. 3 u.r.l., tj. wniosła zażalenie na postanowienie sądu okręgowego. Nie ma zatem podstaw by uznać, że wskazana wyżej interpretacja art. 35 ust. 3 *in fine* u.r.l., dopuszczająca skargę o wznowienie postępowania w postępowaniu przyspieszonym, nie znalazłaby zastosowania w jej sprawie. W tym kontekście naruszenie prawa skarżącej do sprawiedliwego procesu sądowego ma więc charakter jedynie potencjalny (hipotetyczny). Samo zaś tempo rozpoznania wniosku przez sąd okręgowy oraz zażalenia przez sąd apelacyjny, determinowane wynikającym z zaskarżonych przepisów 24 godzinnym reżimem, musi być ocenione jako niewystarczające dla stwierdzenia niekonstytucyjności trybu postępowania sądowego w sprawach referendalnych. Ograniczenie temporalne rozpoznania wniosku oraz zażalenia w analizowanym zakresie spraw nie koliduje z zasadą sprawiedliwości proceduralnej. Należy bowiem podkreślić, że przedmiotem ochrony sądowej w tym trybie jest wyłącznie prawdziwość informacji i danych prezentowanych w trakcie kampanii referendalnej. Zakreślone przez ustawodawcę 24 godziny wydają się być wystarczającą przestrzenią czasową dla sądu na realizację działań weryfikujących zgodność z faktami treści materiałów agitacyjnych i propagandowych, których rozpowszechnianie może mieć wpływ na wynik głosowania.

1.7. W takim stanie rzeczy należy stwierdzić, iż art. 35 ust. 1 w związku z ust. 2 i ust. 3 u.r.l. w zakresie, w jakim ustanawia 24 godzinny termin na rozpoznanie wniosku przez sąd okręgowy oraz na rozpoznanie zażalenia na postanowienie sądu okręgowego przez sąd apelacyjny, **jest zgodny** z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

## **2. Konstytucyjność 24 godzinnego terminu na wniesienie zażalenia na postanowienie sądu okręgowego oraz trybu jego rozpoznania przez sąd apelacyjny**

2.1. Według skarżącej, art. 35 ust. 3 u.r.l. jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wadliwość zakwestionowanego w tej konfiguracji przepisu polegać ma na tym, iż: „Termin określony 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 na postanowienie sądu I instancji, powinien był określić stronie termin odpowiedni dla jego realizacji, to znaczy taki, który w normalnych warunkach byłby wystarczającym dla korzystania z jej uprawnienia” (skarga, s. 20). W sprawie leżącej u podstaw niniejszego postępowania „[o]głoszenie postanowienia przez Sąd Okręgowy [...] 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 26 października, lecz budynek sądu, a tym samym dziennik podawczy sądu były zamknięte [...]. Ustawodawca co prawda przewidział [art. 9 § 2 k.w. – uwaga własna], 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” (skarga, s. 20).

Zdaniem skarżącej, „naruszenie zasady dwuinstancyjności wyrażonej w art. 78 Konstytucji RP uwidacznia fakt, że sąd II instancji rozpoznaje sprawę na posiedzeniu niejawnym” (skarga, s. 21).

2.2. Istota problemu konstytucyjnego, jaki wyłania się z akt sprawy, nie polega na braku środka zaskarżenia orzeczenia pierwszoinstancyjnego, ani nawet nie na tym, że na wniesienie zażalenia na postanowienie sądu okręgowego przyznane zostały uczestnikowi postępowania jedynie 24 godziny. Skądinąd odnośnie do konstytucyjności tego terminu aktualność zachowują argumenty zaprezentowane w poprzednim punkcie stanowiska, traktującym o terminach rozpoznania sprawy przez sąd I i II instancji (por. pkt III.1). Wadliwie – w ocenie skarżącej – ukształtowana została przede wszystkim regulacja dotycząca obliczania terminu na wniesienie zażalenia (na sporządzenie którego miało jej pozostać zaledwie 30 minut) oraz trybu procedowania sprawy zainicjowanej zażaleniem, mająca przesądzać o iluzorycznym (wyłącznie formalnym) charakterze środka odwoławczego.

2.3. W opinii Sejmu, zaskarżony przepis pozbawiony jest treści, z którymi skarżąca wiąże zarzut niekonstytucyjności. Świadczą o tym następujące argumenty.

Przede wszystkim, art. 35 ust. 3 u.r.l. nie zawiera nakazu rozpatrzenia sprawy na posiedzeniu niejawnym, a wręcz przeciwnie – wymaga przeprowadzenia rozprawy. Wprawdzie ogólną zasadą jest, w myśl art. 397 § 1 k.p.c., że: „Sąd drugiej instancji rozpoznaje zażalenie na posiedzeniu niejawnym”, niemniej nie ma ona zastosowania, wbrew twierdzeniom skarżącej, do trybu przyśpieszonego. Zgodnie bowiem z art. 35 ust. 3 u.r.l. „Sąd apelacyjny, w składzie trzech sędziów, rozpoznaje zażalenie w postępowaniu nieprocesowym, w trybie i terminie, o których mowa w ust. 2”. Zaskarżony przepis odsyła w kwestii „trybu i terminu” do regulacji zawartej w art. 35 ust. 2 u.r.l., co oznacza, że sąd apelacyjny proceduje według trybu właściwego do rozpoznawania wniosku w sprawach referendalnych, obowiązującego przed sądem okręgowym. Sąd I instancji rozpoznaje natomiast wniosek w ciągu 24 godzin w postępowaniu nieprocesowym, ale na rozprawie, o czym świadczy następujący fragment art. 35 ust. 2 u.r.l.: „Sąd może rozpoznać sprawę w przypadku usprawiedliwionej nieobecności wnioskodawcy lub uczestnika postępowania, pod warunkiem że o terminie rozprawy zostali oni prawidłowo powiadomieni”. W konsekwencji, w trybie przyśpieszonym rozpatrzenie zażalenia na postanowienie



sądu I instancji następuje według reguł szczególnych (*lex specialis*) stanowiących wyjątek od zasady ustanowionej w k.p.c., czego nie dostrzegła ani skarżąca, ani rozpatrujący jej sprawę Sąd Apelacyjny w K (zob. cytowane wyżej postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 6 listopada 2012 r., sygn. akt I ACz 941/12).

W świetle tych okoliczności faktycznych warto zaznaczyć, że ani kontrola prawidłowości ustaleń sądów (organów administracji publicznej), ani kontrola sposobu wykładni obowiązujących przepisów, ich stosowania lub niestosowania przez sądy (organy administracji publicznej) orzekające w indywidualnych sprawach nie leży w kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, zaś akty stosowania prawa (nawet jeśli wadliwie podjęte prowadzą do naruszenia prawa konstytucyjnego) nie mogą stanowić przedmiotu skargi konstytucyjnej (por. m.in. postanowienia TK z: 30 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 15/07; 2 grudnia 2010 r., sygn. akt SK 11/10).

2.4. Na podstawie art. 35 ust. 3 u.r.l. nie można, zdaniem Sejmu, konstruować kwestionowanej w skardze konstytucyjnej normy prawnej, która zakładałaby 30 minutowy termin na wniesienie zażalenia od postanowienie sądu I instancji wydanego w trybie przyspieszonym. Zgodnie z art. 2 u.r.l., „[w] zakresie nieuregulowanym w ustawie do referendum lokalnego stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy”. W myśl art. 9 § 1 k.w., „Ilekcroć w kodeksie jest mowa o upływie terminu do wniesienia skargi, odwołania lub innego dokumentu do sądu, organu wyborczego, urzędu gminy, konsula albo kapitana statku, należy przez to rozumieć dzień złożenia skargi, odwołania lub innego dokumentu w sądzie, organowi wyborczemu, w urzędzie gminy, w konsulacie lub kapitanowi statku”. Kodeks wyborczy ustala: „Jeżeli kodeks nie stanowi inaczej, czynności wyborcze określone kalendarzem wyborczym oraz czynności, o których mowa w § 1, są dokonywane w godzinach urzędowania sądów, organów wyborczych, urzędów gmin oraz konsulatów” (art. 9 § 3 k.w.). Przepis ten *expressis verbis* doprecyzowuje, iż wniesienie dokumentu do sądu oznacza dzień „złożenia [...] w sądzie”. Powyższe wysłowanie przepisu nie może budzić wątpliwości, iż tryb doręczeń unormowany w k.w. jest regulacją szczególną (*lex specialis*) wobec unormowania doręczeń przewidzianego w kodeksie postępowania cywilnego. Z kolei obowiązek złożenia dokumentu w sądzie wynika z trybu przyspieszonego zastrzeżonego dla spraw rozpatrywanych w czasie kampanii referendalnej,

wymagającego sprawnego procedowania. Dodatkowo k.w. wyjaśnia, że: „Jeżeli koniec terminu wykonania czynności określonej w kodeksie przypada na sobotę albo na dzień ustawowo wolny od pracy, termin upływa pierwszego roboczego dnia po tym dniu” (art. 9 § 2 k.w.). Przepis ten ma zastosowanie wobec przypadków, kiedy bieg terminu do wniesienia zażalenia upływa w sobotę lub dzień ustawowo wolny od pracy, co uniemożliwia spełnienie warunków przewidzianych w § 1 i 3 art. 9 k.w., tj. złożenie odwołania w sądzie i dokonanie tej czynności w godzinach urzędowania sądów. W takim przypadku 24 godzinny termin upływa pierwszego dnia roboczego po tym dniu.

Artykuł 9 § 2 k.w., jak wynika z *petitum* skargi konstytucyjnej oraz z jej uzasadnienia, nie został zakwestionowany. Należy przypomnieć w tym miejscu, że w myśl art. 66 ustawy o TK, Trybunał, orzekając, jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi. Z drugiej strony, w europejskiej kulturze prawnej ugruntowana jest zasada *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie (orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95; wyrok TK z 16 czerwca 1999 r., sygn. akt P 4/98). W związku z tym pojawia się wątpliwość, czy Trybunał Konstytucyjny może i powinien zbadać konstytucyjność art. 9 § 2 k.w. oraz art. 397 § 1 k.p.c.

*Petitum* skargi konstytucyjnej wskazuje, że przedmiot kontroli obejmuje wyłącznie treści normatywne wyrażone w art. 35 ust. 3 u.r.l. Wprawdzie skarżąca przywołuje art. 9 § 2 k.w., to odniesienie to ma charakter przykładowy i służy uzasadnieniu tezy o niekonstytucyjności całego art. 35 ust. 3 u.r.l. Nie ma więc w tym wypadku mowy o popełnieniu pomyłki przy określeniu przedmiotu kontroli konstytucyjności, wymagającej skorygowania z urzędu przez Trybunał Konstytucyjny. Sejm pragnie zwrócić także uwagę, że w tym zakresie skarżąca nie wskazuje naruszenia swoich praw i wolności, ale podnosi raczej wątpliwości interpretacyjne, których źródłem jest art. 9 § 2 k.w., wywodząc, iż: „[...] 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” (skarga, s. 20-21). Inny pogląd formułowany jest w doktrynie prawa, której przedstawiciele akcentują, że: „[...] wprowadzenie w kodeksie wyborczym wyjątkowego w stosunku do obowiązującego w procedurze cywilnej sposobu liczenia terminów, uwzględniającego realia życiowe, należy uznać za doniosłą gwarancję korzystania z praw wyborczych” (zob. F. Rymarz, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, K. Czaplicki, B. Dauter, F. Rymarz, S. Jaworski, A. Kisielewicz, Lex/el, nr 8968. Zob. też postanowienie Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z 29 marca 2012 r., sygn. akt I ACz 606/12).

Przeciwko zastosowaniu zasady *falsa demonstratio non nocet* i uznaniu, że art. 9 § 2 k.w. powinien zostać poddany kontroli TK, przemawia dodatkowo okoliczność, iż zarzut w tym zakresie musiałby zostać umorzony na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Z wydanego w sprawie skarżącej postanowienia nie wynika, aby Sąd Apelacyjny w K        uznał zażalenie za spóźnione z tego powodu, iż zostało wniesione pierwszego roboczego dnia po sobocie lub po dniu ustawowo wolnym od pracy. Co więcej, jak wskazują przedstawione w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej okoliczności faktyczne sprawy, skarżąca terminowo wniosła naprędce sporządzone (bezpośrednio po ogłoszeniu postanowienia sądu okręgowego) zażalenie, zastrzegając zamiar jego późniejszego uzupełnienia. Wspomniane uzupełnienie złożyła jednak w sądzie dopiero        października 2013 r. (a więc trzeciego roboczego dnia po sobocie lub po dniu ustawowo wolnym od pracy), a dwa dni po wydaniu postanowienia w sprawie jej zażalenia przez Sąd Apelacyjny w K

W efekcie trzeba dojść do wniosku, że sąd II instancji nie wywiódł (nie mógł wywieść) negatywnych skutków prawnych zanalizowanego przepisu kodeksu wyborczego w stosunku do skarżącej. Innymi słowy, art. 9 § 2 k.w. nie był podstawą wydania, w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji i art. 46 ust. 1 ustawy o TK, ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej, prowadzącego do odrzucenia jej środka zaskarżenia (pisma stanowiącego uzupełnienie zażalenia). Okoliczność ta stanowi nieusuwalną przeszkodę do kontroli merytorycznej zakwestionowanego rozwiązania.

2.5. Na marginesie Sejm pragnie zwrócić uwagę, że środek zaskarżenia, o którym mowa w art. 35 ust. 3 u.r.l., nie mógł mieć *in casu* charakteru czysto formalnego, skoro umożliwił sądowi odwoławczemu merytoryczną ocenę



w kampanii referendalnej, gdzie taka krytyka jest kluczowym elementem debaty publicznej” (skarga, s. 24-25).

3.2. Wziąwszy pod uwagę wyżej przedstawione wyjaśnienia co do konstytucyjności nadzwyczajnego trybu rozpatrywania wniosków w postępowaniu referendalnym należy uznać, że odrębnego rozpatrzenia wymaga już tylko ten element zarzutu naruszenia art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, który sprowadza się do twierdzenia, iż postępowanie przyśpieszone, obejmując swoim zakresem ogólne sądy na temat działalności władzy publicznej, stanowi nieproporcjonalną ingerencję w wolność słowa.

3.3. Przystępując do rozważenia argumentów podniesionych w skardze konstytucyjnej, należy zauważyć, że przywołany w charakterze podstawowego wzorca kontroli art. 54 ust. 1 Konstytucji, regulujący wolność słowa (jak wskazuje skarżąca: swobodę wypowiedzi), wyraża trzy odrębne, acz powiązane i uzależnione od siebie wolności jednostki. Są to: wolność wyrażania swoich poglądów, wolność pozyskiwania informacji oraz wolność rozpowszechniania informacji (tak m.in. wyroki TK z: 5 maja 2004 r., sygn. akt P 2/03; 12 maja 2008 r., sygn. akt SK 43/05). Zważywszy brzmienie zakwestionowanego art. 35 ust. 1 u.r.l., trzeba uznać, że ujęte w nim normy prawne mogą być poddane testowi zgodności jedynie z perspektywy konstytucyjnych wolności pozyskiwania oraz rozpowszechniania informacji, natomiast konstytucyjna wolność wyrażania poglądów jest dla wspomnianego przepisu wzorcem nieadekwatnym.

Językowa wykładnia art. 35 ust. 1 u.r.l. nie pozostawia wątpliwości, że zakres postępowania przyśpieszonego obejmuje jedynie rozpowszechniane w toku kampanii dane oraz informacje, nie dotyczy zaś wypowiedzi oceniających, w tym krytycznych (zob. postanowienia Sądu Apelacyjnego w Katowicach z: 28 października 2010 r., sygn. akt I ACz 802/10; 7 listopada 2002 r., sygn. akt I ACz 1956/02; wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 10 listopada 2006 r., sygn. akt I ACz 872/06; wyrok Sądu Okręgowego w Poznaniu z 14 października 2014 r., sygn. akt I NS 342/14). Informacje, podobnie jak dane, upowszechniają zaistniałe okoliczności faktyczne i pozostają w związku z wiedzą na ich temat, zaś wypowiedzi ocenne wyrażają sądy i przekonania człowieka, stąd – ze swej istoty – nie podlegają weryfikacji pod kątem prawdy i fałszu (są niemożliwe do udowodnienia).

Na problem ochrony wypowiedzi ocennych i krytycznych w postępowaniu przyśpieszonym (*in casu* prowadzonym w okresie kampanii wyborczej, a nie referendalnej) zwrócił uwagę Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPCz). W jego opinii, publikacja materiału wyborczego zawierająca negatywną ocenę pracy i krytykę władz lokalnych oraz polityków mieści się w zakresie ochrony prawnej, gwarantowanej wolnością słowa (zob. wyrok ETPCz z 8 lipca 2008 r., skarga nr 57659/00, *Kita przeciwko Polsce*; por. także wyrok ETPCz z 17 grudnia 2004 r., skarga nr 49017/99, *Pedersen i Baadsgaard przeciwko Danii*). Trybunał Konstytucyjny deklaruje przychylność względem linii orzeczniczej ETPCz, uznając jej adekwatność i spójność z konstytucyjną regulacją wolności słowa (zob. wyroki TK z: 5 maja 2004 r., sygn. akt P 2/03; 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06). Podobnie jak ETPCz, także polski sąd konstytucyjny dostrzega, że: „[...] w praktyce istnieją wprawdzie niekiedy trudności z oddzieleniem wypowiedzi ocennych od wypowiedzi o faktach, często bowiem te pierwsze formułowane są na tle jakiegoś stanu faktycznego, czyli rzeczywistych, dających się obiektywnie ustalić okoliczności sprawy” (wyrok TK z 12 maja 2008 r., sygn. akt SK 43/05; por. wyrok TK z 5 maja 2004 r., sygn. akt P 2/03).

Mając na uwadze uzasadnienie skargi konstytucyjnej, w którym wielokrotnie podnoszone są kwestie: „sprzecznej z zasadami językowymi i doświadczeniem życiowym oceny dowodów” (skarga, s. 23), nieprawidłowej, przyjętej przez sąd interpretacji treści ulotki „znacząco rozszerzającej znaczenie kwestionowanej wypowiedzi” (skarga, s. 24), a nawet kierowania się przez sądy „dobrami osobistymi burmistrz W jako wartością nadrzędną” i dawania im pierwszeństwa w czasie kampanii referendalnej (skarga, s. 26), należy zastrzec, że kontrola stosowania prawa przez sądy pozostaje poza ramami niniejszego postępowania.

Trybunał Konstytucyjny często w swoim orzecznictwie przypomina, że zgodnie z art. 79 Konstytucji, przedmiotem skargi konstytucyjnej jest ocena konstytucyjności przepisu stanowiącego prawną podstawę indywidualnego rozstrzygnięcia. To sprawia, że sposób stosowania prawa nie może być przedmiotem skargi konstytucyjnej. Stosowanie prawa przez sądy, które choćby nawet zostało uznane za błędne, pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. wyrok TK z 21 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 19/03 oraz postanowienie TK z 1 grudnia 2010 r., sygn. akt SK 50/07). Trybunał Konstytucyjny jest bowiem „sądem prawa”, a nie „sądem faktów” (zob. m.in. postanowienia TK z: 26 października 2005 r., sygn. akt

SK 11/03; 6 lutego 2007 r., sygn. akt P 41/06; 7 maja 2013 r., sygn. akt SK 31/12 oraz wyrok TK z 19 listopada 2001 r., sygn. akt K 3/00). W związku z tym Trybunał Konstytucyjny, rozpatrując skargę konstytucyjną, nie może pełnić funkcji kolejnej instancji odwoławczej – nie bada zgodności z prawem i słuszności podjętych przez orzekające organy rozstrzygnięć. Na tym tle należy zaznaczyć, że w niniejszej sprawie skarżąca nie podjęła próby wykazania, iż konsekwentna praktyka stosowania prawa trwale ustaliła wykładnię kwestionowanego art. 35 u.r.l. w taki sposób, który prowadziłby do objęcia nim także rozpowszechnianych w toku kampanii referendalnej treści ocennych (sądów i opinii). Nie ma zatem podstaw, by przedmiotem kontroli konstytucyjności uczynić dekodowaną w ten sposób normę prawną.

Konkludując, w ocenie Sejmu zaskarżony art. 35 ust. 1 u.r.l. nie daje podstaw do wszczęcia postępowania sądowego w trybie przyśpieszonym w sprawie ogłoszonych w toku kampanii referendalnej wypowiedzi ocennych (w tym krytycznych). Przesądza o tym, po pierwsze, wynik wykładni językowej (ocenie sądu poddawane są wyłącznie dane i informacje), po drugie, wynik wykładni systemowej (sąd dokonuje oceny prawdziwości, niemożliwej do przeprowadzenia w odniesieniu do opinii). Uzyskanych w ten sposób rezultatów wykładni nie może podważyć ewentualny, jednostkowy przypadek nieprawidłowej subsumcji dokonanej w sprawie skarżącej. Tym samym nie sposób uznać, że art. 35 ust. 1 w związku z ust. 2 i ust. 3 u.r.l. ustanawia nadmierne ograniczenie prawa do krytyki władz publicznych.

3.4. Konsekwentnie do zajętego wyżej stanowiska trzeba przyjąć, że poddany kontroli TK przepis dotyczy weryfikowania przez sąd wyłącznie prawdziwości informacji oraz danych publikowanych w różnych formach propagandy i agitacji w czasie kampanii referendalnej. To zaś nakazuje rozważyć, czy art. 35 ust. 1 w związku z ust. 2 i ust. 3 u.r.l. nie stanowi nadmiernej (niedopuszczalnej) ingerencji w konstytucyjną wolność pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54 ust. 1 Konstytucji).

Sądowa kontrola prawdziwości oznacza badanie zgodności podnoszonych twierdzeń co do faktów ze stanem rzeczywistym. W tym miejscu odwołać się trzeba do ustaleń Trybunału Konstytucyjnego miarodajnych dla rozpatrywanego problemu. W jednym ze swych wyroków, rozstrzygając kwestię granic ochrony wolności słowa, stwierdził on: „prawda stanowi dobro uwzględnione w aksjologii Konstytucji. W myśl


preambuły do tego aktu, prawda jest wartością uniwersalną; przybiera znacznie bardziej skonkretyzowaną postać w art. 51 ust. 4, który przyznaje każdemu «prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą». Z cytowanego przepisu wynika, że ustrojodawca za szczególnie cenne i wymagające ochrony (gwarantowanej na najwyższym, konstytucyjnym szczeblu) uznał informacje odpowiadające rzeczywistości oraz – odpowiednio – prawo jednostki do wyeliminowania z obrotu (lub zapobiegnięcia trafienia do obrotu) wszelkich nieprawdziwych informacji na jej temat” (wyrok TK z 12 maja 2008 r., sygn. akt SK 43/05).

W kontekście rozpatrywanej sprawy trzeba podkreślić, że prawdziwość informacji oraz danych rozpowszechnianych w toku kampanii referendalnej ma także inny wymiar, wykraczający poza kwestie związane z ochroną czci i dobrego imienia jednostek (art. 47 Konstytucji). Jak bowiem w ślad za doktryną wskazuje w swych judykatach Trybunał Konstytucyjny, rola wolności słowa w funkcjonowaniu państwa demokratycznego wyraża się m.in. w zapewnianiu obywatelom informacji niezbędnych do brania udziału w społecznych debatach i w sprawowaniu demokratycznych rządów (wyroki TK z: wyroki TK z: 30 października 2006 r., sygn. akt P 10/06; 12 maja 2008 r., sygn. akt SK 43/05), co skądinąd koresponduje z koniecznością zapewniania przez państwo ochrony wyrażonej w art. 54 ust. 1 wolności pozyskiwania informacji.

W świetle tych ustaleń, cel postępowania przyśpieszonego ukierunkowanego na zbadanie prawdziwości informacji i danych nie może budzić wątpliwości konstytucyjnych. Z kolei informacja nieprawdziwa, wprowadzająca w błąd odbiorców w kwestii przedmiotu referendum i spraw publicznych, nie powinna korzystać z ochrony przewidzianej w art. 54 Konstytucji.

3.5. W konkluzji Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 35 ust. 1 w związku z ust. 2 i ust. 3 u.r.l. **jest zgodny** z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Radosław Sikorski