



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 17 maja 2016 r.

Pozycja 21

WYROK

z dnia 11 maja 2016 r.

Sygn. akt SK 16/14*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodniczący
Leon Kieres
Piotr Pszczółkowski
Andrzej Wróbel – sprawozdawca
Marek Zubik,

po rozpoznaniu w trybie art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293), na posiedzeniu niejawnym w dniu 11 maja 2016 r., skargi konstytucyjnej Zofii Siłkowskiej o zbadanie zgodności:

- 1) art. 35 ust. 1 w związku z art. 35 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 706, ze zm.) z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 35 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 3) art. 35 ust. 1 w związku z art. 35 ust. 2 i 3 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 31 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 4) art. 35 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 45 ust. 1 w związku z art. 176 ust. 1 oraz w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji,
- 5) art. 35 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78, w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 6) art. 35 ust. 1 w związku z art. 35 ust. 2 i 3 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 400) jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 35 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

* W dniu 11 maja 2016 r. Prezes TK zarządził ogłoszenie wyroku w Dzienniku Ustaw.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym** (Dz. U. z 2016 r. poz. 293) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 31 stycznia 2014 r. skarżąca Zofia Siłkowska (dalej: skarżąca) zarzuciła niezgodność trybu postępowania wynikającego z art. 35 ust. 1 w związku z art. 35 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 400) z: prawem do sprawiedliwego procesu (art. 45 Konstytucji); prawem do wniesienia odwołania od wyroku sądu pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji); prawem do wolności osobistej (art. 31 ust. 1 Konstytucji); prawem do swobody wypowiedzi, w tym krytykowania władzy publicznej (art. 54 ust. 1 Konstytucji); prawem do równego traktowania (art. 32 ust. 1 Konstytucji); prawem do co najmniej dwuinstancyjnego postępowania sądowego (art. 178 Konstytucji). Skarżąca uznała wskazane naruszenia Konstytucji za godzące w zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona na podstawie następującego stanu faktycznego:

Skarżąca była pełnomocnikiem inicjatora referendum lokalnego w sprawie odwołania burmistrza miasta W. oraz Rady Miasta W. Referendum zostało wyznaczone na 27 października 2013 r. W ramach kampanii referendalnej do mieszkańców gminy rozesłana została, za pośrednictwem Poczty Polskiej, ulotka odnosząca się do sposobu funkcjonowania władz miasta W. W dniu 22 października 2013 r. burmistrz miasta W. złożył do sądu okręgowego wnioski o wydanie orzeczenia w trybie art. 35 ustawy o referendum lokalnym, żądając zakazu rozpowszechniania ulotki oraz zamieszczenia przez skarżącą na portalu internetowym oraz w gazecie odpowiedniego sprostowania. Sąd wyznaczył posiedzenie na 24 października 2013 r. o godz. 8.30, o czym skarżąca została powiadomiona 23 października 2013 r. Skarżąca jako uczestnik postępowania złożyła do sądu wnioski o odroczenie rozprawy i wyznaczenie pełnomocnika z urzędu. Na posiedzeniu 24 października 2013 r. sąd nie uwzględnił wniosku i prowadził postępowanie pod nieobecność uczestniczki. W toku postępowania jeden ze świadków przedłożył sądowi pismo skarżącej wraz z licznymi dowodami w formie załączników, stanowiące odpowiedź na wniosek burmistrza miasta W. Kolejne posiedzenie wyznaczono na 25 października 2013 r., w którym skarżąca jako uczestnik postępowania wzięła udział i wniosła zastrzeżenia związane z naruszeniem postępowania przez nieuwzględnienie jej wcześniejszego wniosku o przesunięcie terminu posiedzenia oraz ustanowienie pełnomocnika z urzędu. Sąd okręgowy postanowieniem z 25 października 2013 r. uwzględnił wniosek burmistrza miasta W. w całości. Skarżąca zaskarżyła powyższe postanowienie zażaleniem z 25 października 2013 r. z zastrzeżeniem późniejszego uzupełnienia, które złożyła 30 października 2013 r. Sąd Apelacyjny 28 października 2013 r. rozpoznał zażalenie i wydał postanowienie, w którym nakazał zmienić zaskarżone postanowienie przez ograniczenie miejsc publikacji sprostowania jedynie do portalu internetowego. Ponadto oddalił zażalenie w pozostałym zakresie.

Zdaniem skarżącej 24-godzinny tryb postępowania inicjowanego na podstawie art. 35 ust. 1 w związku z art. 35 ust. 2 i 3 ustawy o referendum lokalnym w nadmierny i nieproporcjonalny sposób narusza prawo do sprawiedliwego procesu. Krótkie terminy uniemożliwiają przygotowanie się uczestnika do rozprawy, właściwe uczestnictwo oraz obronę swojego stanowiska przed sądem zarówno w pierwszej jak i drugiej instancji. Ustawowo narzucony termin nie gwarantuje, zdaniem skarżącej, właściwego rozstrzygnięcia w skomplikowanej problematyce rozpoznawanej w trybie wyborczym. Skarżąca uważa, że prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy wymaga, aby pełnomocnik również dysponował czasem odpowiednim do szczegółowej analizy sprawy. Ograniczenie prawa do sprawiedliwego procesu jest, zdaniem skarżącej, nieproporcjonalne do celu regulacji, ponieważ uczciwość kampanii referendalnej może być chroniona innymi środkami niż nadzwyczajny tryb postępowania. Skarżąca podkreśliła również, że złożyła w terminie środek odwoławczy od zabezpieczenia wniosku przez sąd, na który przysługiwał termin tygodniowy. Środek ten był jednak bezprzedmiotowy, ponieważ wcześniej zapadło postanowienie sądu w sprawie. Z tych względów nie jest, zdaniem skarżącej, sprawiedliwe i rzetelne postępowanie, w którym uprawnienia strony przed sądem (prawo do wniesienia odwołania) mają charakter pozorny i nie prowadzą do ochrony gwarantowanych prawem jej interesów.

Skarżąca zarzuca, że art. 35 ust. 1 w związku z art. 35 ust. 2 i 3 ustawy o referendum lokalnym w nadmierny i nieproporcjonalny sposób narusza jej wolność osobistą przez bezwzględną konieczność stawienia się przed sądem w krótkim terminie, określonym w zawiadomieniu doręczanym w dniu lub w przeddzień posiedzenia. Natomiast niestawiennictwo strony prowadzi do rozpoznania sprawy w oparciu o stanowisko i dowody przedstawione wyłącznie przez wnioskodawcę. Zastosowanie nadzwyczajnego trybu ochrony dóbr osobistych w kampanii referendalnej prowadzi do nadmiernego ograniczenia wolności osobistej uczestnika postępowania, zmuszając go do uczestnictwa w rozprawie w terminie wybranym przez wnioskodawcę, który może kolidować z istotnymi planami i bieżącymi sprawami życia codziennego. W ramach trybu referendalnego wnioskodawca może swobodnie wybrać dogodny dla siebie termin rozstrzygnięcia sprawy i jednocześnie najmniej dogodny dla drugiej strony. Zdaniem skarżącej, krótki czas upływający między zawiadomieniem a terminem posiedzenia istotnie ogranicza aktywność życiową uczestnika i zmusza do natychmiastowej reakcji na złożony wniosek. Z uwagi na brak ograniczeń zarówno podmiotowych jak i przedmiotowych uprawnienia wynikającego z art. 35 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym, co do zasady, każdego dnia jakaś osoba zainteresowana w kampanii referendalnej może składać wnioski o wydanie orzeczenia w trybie referendalnym wobec osoby formułującej wypowiedzi mogące mieć charakter agitacji lub propagandy. Konieczność stawiania się w sądzie, nawet wiele dni pod rząd może skutecznie usunąć z debaty publicznej osoby krytyczne wobec władzy. Wynikającego z tego faktu rozmiaru ograniczenia wolności osobistej nie można uzasadnić celami ochrony prawidłowości kampanii referendalnej czy dobrego imienia wnioskodawcy. Prowadzenie nadzwyczajnego trybu postępowania w kampanii referendalnej wymusiło na skarżącej, pod presją wydania orzeczenia z pominięciem jej racji, podejmowanie natychmiastowych działań znacznie ograniczających możliwość realizacji innych czynności w ramach konstytucyjnej wolności osobistej. Przy czym skarżąca zwraca uwagę na brak proporcjonalności między celem regulacji a ograniczeniem praw uczestnika postępowania.

W opinii skarżącej art. 35 ust. 3 ustawy o referendum lokalnym pozbawia uczestnika postępowania prawa do wniesienia skargi kasacyjnej od orzeczenia sądu drugiej instancji i bezzasadnie różnicuje sytuację prawną stron w zależności od trybu rozpoznawania sprawy o ochronę dóbr osobistych.

Skarżąca uważa, że zbyt krótki termin wniesienia zażalenia, określony w art. 35 ust. 3 ustawy o referendum lokalnym, nadmiernie i nieproporcjonalnie narusza prawo

do wniesienia środka odwoławczego od orzeczenia sądu pierwszej instancji i prawo do sprawiedliwego procesu. Termin 24-godzinny wniesienia zażalenia nie pozwala na jego prawidłowe przygotowanie. Sąd drugiej instancji rozpoznał sprawę na posiedzeniu niejawnym, co zdaniem skarżącej, pozbawiło ją możliwości przedstawienia swojej argumentacji bezpośrednio na rozprawie. Rozpoznawanie sprawy na posiedzeniu niejawnym wymusza przedstawienie całej argumentacji w pisemnym zażaleniu. Z tego względu termin 24-godzinny wniesienia zażalenia jest nieuzasadniony i prowadzi do nadmiernego, nieproporcjonalnego ograniczenia prawa skarżącej do zaskarżenia orzeczenia sądu pierwszej instancji. Sąd odwoławczy rozpoznaje sprawę na posiedzeniu niejawnym i rozstrzyga wyłącznie na podstawie akt sprawy. Do realizacji prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy konieczne jest, zdaniem skarżącej, określenie odpowiedniego czasu do właściwego rozpoznania sprawy również przez sąd drugiej instancji. Tak krótki termin w skomplikowanej sprawie (art. 35 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym) budzi wątpliwości skarżącej co do możliwości sądu do wnikliwego zapoznania się ze sprawą i wydania wolnego od uchybień orzeczenia. Prawo do zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, wynikające z art. 78 Konstytucji, wymaga, zdaniem skarżącej, określenia odpowiednich warunków umożliwiających właściwe korzystanie z tego prawa. Szczególnie istotny jest termin wniesienia środka zaskarżenia. W przeciwnym razie naruszone zostaje prawo strony do sprawiedliwego procesu. Kwestionowany art. 35 ust. 3 ustawy o referendum lokalnym ustanawia, zdaniem skarżącej, nowy priorytet działania Sądu. Ważniejsze jest zakończenie sprawy w wyznaczonym terminie niż prawda materialna i prawo uczestnika do czynnego udziału w postępowaniu. Wyznaczony ustawowo termin nie znajduje uzasadnienia w celu regulacji, ponieważ uczciwość kampanii referendalnej mogłaby być chroniona, zdaniem skarżącej, również wtedy, gdyby uczestnik postępowania miał zapewnione prawo do skutecznej realizacji konstytucyjnych praw, a sąd dysponował czasem niezbędnym do rozpoznania sprawy z uwzględnieniem wszystkich okoliczności danej sprawy.

Zdaniem skarżącej, art. 35 ust. 1 w związku z art. 35 ust. 2 i 3 ustawy o referendum lokalnym nadmiernie ogranicza prawo do swobody wypowiedzi, przede wszystkim w zakresie krytyki władzy. Przepis ten ma zbyt szeroki zakres podmiotowy i przedmiotowy. W związku z tym każda wypowiedź ogólna może stać się podstawą do wszczęcia procedury w trybie referendalnym, co nadmiernie ogranicza prawo swobody wypowiedzi, a szczególnie krytyki władzy w kampanii referendalnej. Naruszenia konstytucyjnej swobody wypowiedzi skarżąca upatruje w zakwestionowaniu przez składy sędziowskie możliwości wysuwania stwierdzeń ogólnych na temat władz lokalnych.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 5 lutego 2015 r. zajął stanowisko i w pierwszej kolejności wyraził swoją wątpliwość co do legitymacji skarżącej do wniesienia skargi konstytucyjnej. Zdaniem Marszałka, Trybunał Konstytucyjny powinien ustalić, czy skarżąca działa w niniejszym postępowaniu jako pełnomocnik stowarzyszenia Inicjatywa Wolne Wadowice, czy też domaga się ochrony przysługujących jej indywidualnie praw i wolności.

Zdaniem Marszałka Sejmu, skarżąca, kwestionując konstytucyjność art. 35 ust. 1 w związku z art. 35 ust. 2 i 3 ustawy o referendum lokalnym ze względu na naruszenie wolności osobistej, błędnie wskazuje art. 31 ust. 1 Konstytucji jako wzorzec kontroli zamiast art. 41 ust. 1 Konstytucji. W związku z tym zasadne jest, zdaniem Marszałka, umorzenie postępowania w zakresie, w jakim art. 31 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji stanowi wzorzec kontroli konstytucyjności.

Marszałek Sejmu zwrócił również uwagę, że zarzut pozbawienia uczestnika przyspieszonego postępowania prawa do wniesienia skargi kasacyjnej jest bezzasadny, ponieważ ostatecznym rozstrzygnięciem w sprawie skarżącej jest postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie wydane w drugiej instancji. Przepis ustawy o referendum lokalnym zamykający

drogę sądową w trybie referendalnym nie był podstawą rozstrzygnięcia wobec skarżącej, dlatego nie może stanowić przedmiotu kontroli Trybunału Konstytucyjnego w trybie skargi konstytucyjnej.

Marszałek Sejmu w odniesieniu do zarzutów dotyczących zbyt krótkiego (24 godziny) terminu rozpatrywania spraw w trybie referendalnym, przypomniał, że tak krótkie terminy podejmowania określonych czynności procesowych stanowią trwały i typowy element polskiego porządku prawnego. Z uwagi na to, że postępowanie przyspieszone w kampaniach referendalnych i wyborczych zostało wprowadzone na początku transformacji ustrojowej, należy je postrzegać, zdaniem Marszałka, jako zastaną instytucję prawa wyborczego.

Zdaniem Marszałka Sejmu, ograniczenia czasowe dotyczące rozpoznania wniosku oraz zażalenia regulowane w art. 35 ustawy o referendum lokalnym nie kolidują z zasadą sprawiedliwości proceduralnej. Ponieważ przedmiotem ochrony sądowej w tym trybie jest wyłącznie prawdziwość informacji i danych prezentowanych w kampanii referendalnej, określony przez ustawodawcę 24-godzinny tryb postępowania wydaje się być wystarczający do weryfikacji zgodności z faktami treści materiałów agitacyjnych i propagandowych, które mogą mieć wpływ na wynik wyborów. W związku z tym art. 35 ust. 1 w związku z art. 35 ust. 2 i 3 ustawy o referendum lokalnym jest, zdaniem Marszałka, zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Marszałek Sejmu zwraca uwagę, że zaskarżony art. 35 ust. 3 ustawy o referendum lokalnym pozbawiony jest treści, z którymi skarżąca wiąże zarzut niekonstytucyjności (art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 31 ust. 3 Konstytucji). Kwestionowana niekonstytucyjność wynika z błędnej interpretacji przez skarżącą przepisów prawa. Przede wszystkim przepis ten nie zawiera nakazu rozpatrzenia sprawy na posiedzeniu niejawnym – przeciwnie, wymaga przeprowadzenia rozprawy. W trybie przyspieszonym rozpatrzenie zażalenia na postanowienie sądu pierwszej instancji następuje według reguł szczególnych (odesłanie do trybu postępowania przed sądem okręgowym), a nie według ogólnej zasady ustawy z dnia 17 listopada 1064 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101 i z 2015 r. poz. 1635). Ponadto zauważa, że skarżąca nie wskazuje naruszenia swoich praw i wolności, ale podnosi raczej wątpliwości interpretacyjne przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, ze zm.), uznając, że przewidziane w art. 9 § 2 kodeksu wyborczego reguły obliczania terminów dotyczą jedynie terminów obliczanych w dniach i nie mają zastosowania do terminów liczonych w godzinach. Równocześnie Marszałek Sejmu zauważył, że przepis ten nie stanowił podstawy wydania ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej i nie może, zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, stanowić przedmiotu kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

Z tego względu Marszałek Sejmu wnosi o stwierdzenie, że przepis ten jest zgodny z art. 45 w związku z art. 78 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Marszałek zwrócił uwagę, że art. 35 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym dotyczy weryfikowania przez sąd wyłącznie prawdziwości informacji oraz danych publikowanych w czasie kampanii referendalnej. To znaczy, że sąd bada ich zgodność co do faktów.

Marszałek Sejmu zauważył również, że uzasadnienie skargi konstytucyjnej, w zakresie naruszenia swobody wypowiedzi, odnosi się do kwestii stosowania prawa oraz oceny pracy sądów, a to pozostaje poza kognicją Trybunału.

Zdaniem Marszałka Sejmu, cel postępowania przyspieszonego ukierunkowanego na zbadanie prawdziwości informacji i danych nie może budzić wątpliwości konstytucyjnych, a informacja nieprawdziwa, wprowadzająca w błąd odbiorców w kwestii przedmiotu referendum i spraw publicznych, nie powinna korzystać z ochrony przewidzianej w art. 54 Konstytucji.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 11 września 2015 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 35 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym w zakresie, w jakim ustanawia termin 24-godzinny na rozpoznanie wniosku przez sąd okręgowy, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; art. 35 ust. 2 zdanie drugie ustawy o referendum lokalnym w zakresie, w jakim ustanawia termin 24-godzinny na rozpoznanie zażalenia przez sąd apelacyjny, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; art. 35 ust. 3 zdanie pierwsze ustawy o referendum lokalnym w zakresie, w jakim ustanawia termin 24-godzinny na wniesienie zażalenia na postanowienie sądu okręgowego, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 31 ust. 3 Konstytucji; art. 35 ust. 1 w związku z art. 35 ust. 2 i ust. 3 ustawy o referendum lokalnym jest zgodny z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, oraz o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

Prokurator Generalny nie podziela wątpliwości Sejmu co do zdolności skargowej podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem. Prokurator zwraca uwagę, że wydane orzeczenia sądowe wywołują skutki prawne dla skarżącej, dlatego należy uznać, że jest ona legitymizowana do dochodzenia ochrony swoich praw i wolności przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, analizie zgodności z powołanymi wzorcami kontroli konstytucyjności należy poddać wyłącznie art. 35 ust. 2 i 3 ustawy o referendum lokalnym ze względu na treść normatywną zaskarżonych przepisów oraz argumenty przedstawione w uzasadnieniu.

Prokurator Generalny stwierdził, że przewidziany ustawowo 24-godzinny termin rozpoznania wniosku przez sąd okręgowy (art. 35 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym) oraz taki sam termin rozpoznania zażalenia przez sąd apelacyjny (art. 35 ust. 3 ustawy o referendum lokalnym) nie narusza zasady sprawiedliwości proceduralnej, ponieważ tak ukształtowany tryb postępowania uzasadniony jest koniecznością rozstrzygnięcia sądu przed aktem głosowania. Prokurator przypomina, że przedmiotem ochrony sądowej w tym trybie jest wyłącznie prawdziwość informacji i danych prezentowanych w okresie kampanii referendalnej. Natomiast podstawową funkcją takiej regulacji jest zapewnienie rzetelności samej kampanii oraz zapobieganie publikowaniu informacji nieprawdziwych, które mogłyby wpłynąć na ostateczne rozstrzygnięcie referendum.

W odniesieniu do art. 35 ust. 3 ustawy o referendum lokalnym Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że pomimo wskazania przez skarżącą jako wzorca kontroli art. 78 Konstytucji, z treści uzasadnienia wynika, że istotą problemu jest nie brak środka zaskarżenia orzeczenia sądu pierwszej instancji, tylko zbyt krótki termin wniesienia zażalenia oraz wadliwie ukształtowana regulacja dotycząca sposobu obliczania tego terminu. Prokurator zauważył, że przepis kodeksu wyborczego określający sposób obliczania terminu nie został przez skarżącą zakwestionowany. Skarżąca nie wskazała go w *petitum* skargi ani nie wykazała naruszenia w tym zakresie swoich praw i wolności. Natomiast przewidziany w tym przepisie termin wniesienia zażalenia podyktowany został tymi samymi argumentami, które odnoszą się do terminu przewidzianego do rozpatrzenia sprawy przez sąd pierwszej instancji i sąd odwoławczy. Takie rozwiązanie, zdaniem Prokuratora, ma na celu ochronę rzetelności procesu wyborczego. Ponadto Prokurator zwraca uwagę, że trudno oczekiwać, aby termin przewidziany dla uczestnika postępowania w celu złożenia zażalenia był dłuższy niż terminy rozpoznania zażalenia i wydania wyroku przez sąd apelacyjny.

Prokurator Generalny nie podziela stanowiska skarżącej, co do naruszenia zasady dwuinstancyjności przez brak możliwości ustosunkowania się uczestnika postępowania do treści orzeczenia sądu pierwszej instancji w postępowaniu odwoławczym z uwagi na rozpoznawanie sprawy przez sąd drugiej instancji na posiedzeniu niejawnym. Prokurator przypomniał, że sąd odwoławczy, zgodnie z art. 35 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym, wprawdzie rozpoznaje sprawę w postępowaniu nieprocesowym, ale na rozprawie. Z tego

względu istnieje możliwość wysłuchania przez sąd odwoławczy uczestnika postępowania, o ile stawia się na rozprawie.

Zarzut nieproporcjonalnego ograniczenia wolności osobistej polegający na konieczności stawienia przed sądem w nadzwyczaj krótkim terminie nie może, zdaniem Prokuratora Generalnego, stanowić przedmiotu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym z uwagi na to, że wskazany w skardze wzorzec (art. 31 ust. 1 Konstytucji) ma charakter ogólny, dopełniający przepisy określające poszczególne wolności konstytucyjne. Natomiast wolność jako prawo podmiotowe osadzona jest w art. 41 Konstytucji. Z uwagi na to, że art. 31 ust. 3 Konstytucji wyrażający zasadę proporcjonalności nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli, postępowanie w zakresie badania zgodności zakwestionowanych przepisów z art. 31 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji należy, zdaniem Prokuratora, umorzyć.

W opinii Prokuratora Generalnego, zakwestionowany przez skarżącą art. 35 ust. 3 zdanie trzecie ustawy o referendum lokalnym nie stanowił podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej. Natomiast dla merytorycznej oceny zarzutu skarżącej konieczne było wniesienie skargi kasacyjnej, choć nie budzi wątpliwości, że w analizowanym stanie faktycznym nie przysługiwał jej taki środek zaskarżenia. Z tych względów, zdaniem Prokuratora, postępowanie w zakresie badania zgodności art. 35 ust. 3 zdania trzeciego ustawy o referendum lokalnym z art. 45 ust. 1 w związku z art. 176 Konstytucji podlega umorzeniu.

W odniesieniu do zarzutu nadmiernego ograniczenia prawa do swobody wypowiedzi, Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że kwestionowany art. 35 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym odnosi się wyłącznie do rozpowszechniania nieprawdziwych danych i informacji w kampanii referendalnej i nie odnosi się do wyrażania poglądów. Przepis ten nie daje podstaw do inicjowania postępowań sądowych dotyczących rozpowszechniania w kampanii referendalnej opinii i komentarzy. Celem kwestionowanej regulacji jest weryfikacja informacji i danych rozpowszechnianych w kampanii referendalnej, tak aby proces wyborczy odbywał się w warunkach uczciwości i prawdy.

Prokurator Generalny podziela stanowisko Sejmu, że celem szczególnego trybu postępowania sądowego, przewidzianego w art. 35 ust. 1-3 ustawy o referendum lokalnym, jest weryfikowanie informacji i danych rozpowszechnianych w kampanii referendalnej. Natomiast informacja nieprawdziwa, wprowadzająca w błąd nie może korzystać z ochrony przewidzianej w art. 54 Konstytucji.

4. Pismem z 1 sierpnia 2014 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

II

W dniu 30 sierpnia 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, ze zm.; obecny Dz. U. z 2016 r. poz. 293). Zgodnie z art. 134 pkt 2 powołanej ustawy w sprawach wszczętych i niezakończonych przed jej wejściem w życie w postępowaniu przed Trybunałem stosuje się przepisy dotychczasowe, jeżeli Trybunał rozprawę odroczył lub przerwał albo wyznaczył termin rozprawy lub ogłoszenia orzeczenia przypadający po dniu wejścia w życie ustawy. Ponieważ takie zdarzenia nie miały miejsca, w niniejszym postępowaniu mają zastosowanie przepisy ustawy o TK. Stosownie do art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK w brzmieniu obowiązującym przed 28 grudnia 2015 r. skarga konstytucyjna może być rozpoznana na posiedzeniu niejawnym, jeżeli pisemne stanowiska uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia. Trybunał uznał, że w niniejszej spr-

wie spełniona została powyższa przesłanka, i wydał postanowienie o rozpoznaniu sprawy na posiedzeniu niejawnym.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Warunki formalne wniesienia skargi konstytucyjnej.

1.1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, warunkiem merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest wykazanie przez skarżącego, że w związku z wydaniem przez organ władzy publicznej ostatecznego orzeczenia, którego podstawę stanowi zakwestionowany w skardze akt normatywny, doszło do naruszenia przysługujących skarżącemu wolności lub praw o randze konstytucyjnej. Zatem przedmiotem skargi konstytucyjnej mogą być jedynie przepisy stanowiące podstawę prawną rozstrzygnięcia dotyczącego skarżącego, które naruszają konstytucyjne wolności lub prawa podmiotowe przysługujące skarżącemu. 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. SK 70/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 60), „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.

Sejm wyraża w związku z tym wątpliwość, czy skarżąca ma zdolność skargową, skoro zapadłe w postępowaniu sądowym orzeczenia wywierały skutki prawne dla inicjatora referendum lokalnego, nie zaś dla skarżącej.

1.2. W związku z tym należy zważyć, że Sąd Okręgowy w Krakowie, postanowieniem z 25 października 2013 r., zakazał skarżącej jako uczestniczce postępowania rozpowszechniania ulotki referendalnej z 17 października 2013 r. wydanej w imieniu inicjatora referendum, ponadto nakazał jej opublikowanie na portalu internetowym oraz jednokrotnie w czasopiśmie sprostowania o wskazanej treści. Sąd Apelacyjny w Krakowie, Wydział I Cywilny, postanowieniem z 28 października 2013 r. zmienił, na skutek zażalenia uczestniczki postępowania, postanowienie Sądu Okręgowego w Krakowie, zwalniając ją z obowiązku jednokrotnego opublikowania sprostowania w czasopiśmie. W ten sposób Sąd Apelacyjny ostatecznie określił zakres obowiązków nałożonych na uczestniczkę postępowania.

Z treści powyższych orzeczeń sądowych wynika, że uczestnikiem postępowania sądowego była osoba fizyczna, a nie pełnomocnik inicjatora referendum. Z tego względu, adresem rozstrzygnięcia sądu zarówno pierwszej jak i drugiej instancji, w sprawie będącej podstawą wniesienia skargi konstytucyjnej, jest skarżąca i to ona, jako osoba fizyczna, na którą sąd nałożył określone obowiązki jest uprawniona do wniesienia skargi konstytucyjnej w trybie art. 79 Konstytucji.

2. Przedmiot kontroli.

2.1. W sprawie będącej podstawą wniesienia niniejszej skargi konstytucyjnej zastosowanie znalazł art. 35 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 2 i 3 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 400).

2.2. Skarżąca zakwestionowała zgodność art. 35 ust. 1 w związku z art. 35 ust. 2 i 3 ustawy o referendum lokalnym z konstytucyjnym prawem do sprawiedliwego procesu, które w jej opinii zostało naruszone w sposób nieproporcjonalny (art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Skarżąca nie przedstawiła natomiast żadnych argumentów wskazujących na naruszenie przez art. 35 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym, czy to samodzielnie, czy też w kontekście art. 35 ust. 2 i 3 ustawy o referendum lokalnym wskazanych wzorców konstytucyjnych.

2.3. Art. 35 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym stanowi: „Jeżeli plakaty, hasła, ulotki, wypowiedzi albo inne formy propagandy i agitacji zawierają nieprawdziwe dane i informacje, każdy zainteresowany ma prawo złożyć do sądu okręgowego wnioski 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”. Z treści kwestionowanego przepisu wynika, że dotyczy on warunków, jakie muszą być spełnione, aby osoba zainteresowana mogła zainicjować postępowanie przed sądem (w związku z prowadzoną kampanią wyborczą w ramach referendum lokalnego), oraz zakresu składanego do sądu wniosku.

2.4. Z uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika, że zarzuty nieproporcjonalnego naruszenia prawa do sprawiedliwego procesu odnoszą się wyłącznie do trybu postępowania, uregulowanego w art. 35 ust. 2 i 3 ustawy o referendum lokalnym, które zostały uczynione odrębnymi przedmiotami zaskarżenia.

Z uwagi na brak odniesienia się skarżącej do materii regulowanej w art. 35 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym, zarówno w powiązaniu z ust. 2 jak i ust. 3 tego przepisu, postępowanie w zakresie badania zgodności art. 35 ust. 1 w związku z art. 35 ust. 2 i 3 ustawy o referendum lokalnym z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji podlega umorzeniu 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 z 1997 r.) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK).

2.5. Podobnie zostały sformułowane zarzuty wobec art. 35 ust. 1 w związku z art. 35 ust. 2 i 3 ustawy o referendum lokalnym w kontekście nieproporcjonalnego naruszenia wolności osobistej (art. 31 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Argumenty prezentowane w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skierowane są przeciwko konstytucyjności art. 35 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym, natomiast w żaden sposób nie podważają konstytucyjności art. 35 ust. 1 tej ustawy. Jednakże przedmiotem kontroli skarżąca uczyniła właśnie art. 35 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym w kontekście art. 35 ust. 2 i 3 tej ustawy. Z uwagi na to, że Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 50 ustawy o TK, związany jest zakresem zaskarżenia wskazanym w skardze konstytucyjnej i nie może z własnej inicjatywy ingerować ani w przedmiot ani we wzorce kontroli, postępowanie

w zakresie badania zgodności art. 35 ust. 1 w związku z art. 35 ust. 2 i 3 ustawy o referendum lokalnym z art. 31 ust. 1 w związku z ust. 3 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK.

2.6 Skarżąca zarzuca, że art. 35 ust. 3 ustawy o referendum lokalnym, który przez pozbawienie uczestnika prawa do wniesienia skargi kasacyjnej od orzeczenia sądu drugiej instancji, mimo że w przypadku rozstrzygania 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, narusza nadmiernie zasadę równości wobec prawa z art. 45 ust. 1 w związku z art. 176 ust. 1 oraz w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zgodnie z 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. Ts 221/08, OTK ZU nr 3/B/2010, poz. 171; 14 czerwca 2010 r., sygn. Ts 123/09, OTK ZU nr 6/B/2010, poz. 442). Ostatecznym rozstrzygnięciem w sprawie skarżącej, z którym wiąże ona naruszenie przysługujących jej konstytucyjnych praw (skarga, s. 4), jest postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 28 października 2013 r., oddalające jej zażalenie na postanowienie Sądu Okręgowego w Krakowie z 25 października 2013 r. Nie ma wątpliwości, że przepis art. 35 ust. 3 zdanie trzecie ustawy o referendum lokalnym, stanowiący, że: „Na postanowienie sądu apelacyjnego nie przysługuje środek zaskarżenia i podlega ono natychmiastowemu wykonaniu”, nie był podstawą wskazanego wyżej postanowienia Sądu Apelacyjnego w Krakowie, a zatem skarżąca uczyniła przedmiotem skargi konstytucyjnej przepis prawny, którego ten sąd nie zastosował jako podstawy prawnej rozstrzygnięcia wobec skarżącej.

2.7. Skarżąca zarzuca, że art. 35 ust. 1 w związku 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, w której obowiązują nazbyt krótkie terminy rozstrzygnięcia sprawy przez sąd pierwszej i drugiej 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, w nadmierny sposób naruszając wolność osobistą skarżącej, jest niezgodny z art. 31 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W związku z tym zarzutem Trybunał stwierdza, że art. 31 ust. 1 Konstytucji wyraża zasadę prawnej ochrony wolności człowieka. W orzecznictwie Trybunału podkreśla się, że art. 31 ust. 1 Konstytucji jest „dopełnieniem przepisów, określających poszczególne wolności konstytucyjne” (wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165). „Zasada wolności, wyrażona w art. 31 ust. 1 Konstytucji, ma zatem charakter subsydiarny” (wyrok TK z 10 lipca 2007 r., sygn. SK 50/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 75). 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. Tymczasem naruszenie wolności osobistej zaskarżonym przepisem ustawy o referendum lokalnym może być rozpatrywane i oceniane według wzorca, którym jest art. 41 Konstytucji. Należy zatem podzielić stanowisko Sejmu, że 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. SK 18/10, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 105). Ponadto Sejm trafnie przyjmuje, że 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, bo 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. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78; 23 października 2012 r., sygn. SK 11/12, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 107).

2.8. Skarżąca uważa, że w art. 35 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym ustawodawca zbyt szeroko określił krąg podmiotowy i przedmiotowy stosowania nadzwyczajnego trybu referendalnego. W opinii skarżącej, każda wypowiedź ogólna może stać się podstawą do wystąpienia z roszczeniem osoby potencjalnie mieszczącej się w zakresie podmiotowym wypowiedzi, co nadmiernie ogranicza prawo do swobody wypowiedzi, zwłaszcza krytyki władzy przez obywateli w kampanii referendalnej.

W niniejszym postępowaniu skarżąca za podstawę naruszenia swobody wypowiedzi (art. 54 Konstytucji) wskazała to, że składy sędziowskie zakwestionowały możliwość wysuwania stwierdzeń ogólnych na temat władz lokalnych, natomiast nie uzasadniła, na czym polega nieproporcjonalne naruszenie swobody wypowiedzi przez inicjowanie, przez osoby uprawnione na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym, 24-godzinnego, nieprocesowego trybu rozpoznawania wniosków. Przedstawione w skardze konstytucyjnej zarzuty w głównej mierze odnoszą się do oceny działań sądów. Zdaniem skarżącej, wydane w niniejszej sprawie orzeczenia sądów zapadły „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” (s. 23 uzasadnienia). Natomiast do naruszenia konstytucyjnej zasady swobody wypowiedzi doszło, zdaniem skarżącej, „kiedy to składy sędziowskie wprost zakwestionowały możliwość wysuwania stwierdzeń ogólnych na temat władz lokalnych” (s. 25 uzasadnienia).

Trybunał przypomina, że ocena wykładni i stosowania prawa przez sądy nie leży w jego kompetencji i nie może stanowić przedmiotu postępowania przed Trybunałem. Trybunał już wielokrotnie wypowiadał się w swoim orzecznictwie na temat niedopuszczalności skargi konstytucyjnej jako skargi na stosowanie prawa, a nie na przepis. „Zgodnie z linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, skarga konstytucyjna nie może być skargą na stosowanie prawa, a Trybunał nie jest kolejnym w toku instancji organem legitymowanym do badania prawidłowości wydanego rozstrzygnięcia” (postanowienie z 29 listopada 2010 r., sygn. SK 8/10, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 117). Trybunał wielokrotnie zwracał również uwagę, że w odniesieniu do skargi konstytucyjnej przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego nie są akty stosowania prawa, a więc orzeczenia lub ostateczne decyzje zapadłe w indywidualnych sprawach skarżących, lecz akty normatywne, na podstawie których rozstrzygnięcia te zostały wydane. „Do kognicji Trybunału Konstytucyjnego nie należy więc rozpatrywanie zarzutów dotyczących wykładni dokonanej przez sąd ani zarzutów błędnej subsumcji stanu faktycznego dokonanej w wyroku czy też wadliwości kierunku argumentacji wykorzystanej w ostatecznym orzeczeniu” (postanowienie z 7 maja 2013 r., sygn. SK 31/12, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 46 i powołane tam orzecznictwo).

W związku z tym, że przedstawione przez skarżącą argumenty mające uzasadnić naruszenie konstytucyjnej zasady swobody wypowiedzi (art. 54 Konstytucji) przez art. 35 ust. 1 w związku z art. 35 ust. 2 i 3 ustawy o referendum lokalnym, odnoszą się do stosowania i wykładni prawa przez sądy, postępowanie, jako niedopuszczalne w tym zakresie, również podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK.

2.9. W związku z powyższym, Trybunał uznał, że w niniejszym postępowaniu badaniu hierarchicznej kontroli konstytucyjności podlega:

a) art. 35 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

b) art. 35 ust. 3 ustawy o referendum lokalnym z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. Wzorce kontroli.

3.1. Skarga konstytucyjna oparta została przede wszystkim na zarzucie nieproporcjonalnego naruszenia prawa do sprawiedliwego procesu przez wprowadzenie 24-godzinnego trybu postępowania prowadzonego w ramach kampanii referendalnej, w tym 24-godzinnego terminu rozpoznania wniosku przez sąd pierwszej instancji oraz 24-godzinnego terminu wniesienia zażalenia na postanowienie sądu pierwszej instancji oraz 24-godzinnego terminu jego rozpoznania przez sąd drugiej instancji. Tak więc skarżąca za główny wzorzec kontroli konstytucyjności uznała art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Art. 45 ust. 1 Konstytucji statuuje prawo do sądu. Orzecznictwo Trybunału wskazuje na trzy zasadnicze elementy składające się na to prawo: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd (zob. wyroki z: 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50; 13 maja 2002 r. sygn. SK 32/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 31; 14 marca 2005 r. sygn. K 35/04, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 23; 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 113). „Art. 45 Konstytucji wymaga, aby postępowanie sądowe odpowiadało wymogom sprawiedliwej procedury. Wyjaśniając sens tego wymogu, Trybunał Konstytucyjny przypominał, że «sprawiedliwa procedura sądowa powinna zapewniać stronom uprawnienia procesowe stosowne do przedmiotu prowadzonego postępowania. W każdym wypadku ustawodawca powinien zapewnić jednostce prawo do wysłuchania» (wyrok z 11 czerwca 2002 r., SK 5/02, OTK ZU nr 4/A/2002, s. 554). «Zgodnie z wymogami rzetelnego procesu uczestnicy postępowania muszą mieć realną możliwość przedstawienia swoich racji, a sąd ma obowiązek je rozważyć» (wyrok z 13 maja 2002 r., SK 32/01, OTK ZU nr 3/A/2002, s. 409). Wymóg sprawiedliwego postępowania zakłada dostosowanie jego zasad do specyfiki rozpoznawanych spraw» (wyrok z 19 lutego 2003 r., sygn. P 11/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 12). „Warunkiem podstawowym i koniecznym umożliwienia jednostce realizacji prawa wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji jest zapewnienie jej dostępu do sądu, rozumianego jako możliwość uruchomienia stosownej procedury jurysdykcyjnej. Dopiero po przekroczeniu tego progu, doniosłości nabierają pozostałe elementy składowe prawa do sądu» (wyrok z 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 12/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 41 i cytowane tam orzecznictwo).

Art. 31 ust. 3 Konstytucji wyraża zasadę proporcjonalności. W orzecznictwie Trybunału obowiązuje ustalony pogląd, że oceniając daną regulację z punktu widzenia zgodności z art. 31 ust. 3 Konstytucji, należy zbadać trzy istotne zagadnienia: 1) czy ta regulacja jest

niezbędna dla ochrony i realizacji interesu publicznego, z którym jest związana, 2) czy jest efektywna, umożliwiając osiągnięcie zamierzonych celów, 3) czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela lub inny podmiot prawny (zob. wyroki z: 11 kwietnia 2006 r., sygn. SK 57/04, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 43 i 11 kwietnia 2000 r., sygn. K 15/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 86). Trybunał konsekwentnie podkreślał znaczenie zakazu naruszania istoty wolności i praw, wynikającego z art. 31 ust. 3 zdania drugiego Konstytucji. Koncepcja „istoty” praw i wolności oparta jest „na założeniu, że w ramach każdego konkretnego prawa i wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe (rdzeń, jądro), bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będzie mogła istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe (otoczkę), które mogą być przez ustawodawcę zwykłego ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności. Wyrażne nawiązanie do tej koncepcji w tekście Konstytucji z 1997 r. nadaje jej bezpośrednią podstawę konstytucyjną i nakazuje ją traktować jako istotny punkt odniesienia przy kontroli konstytucyjności ustaw” (wyrok z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3).

3.2. Kwestia naruszenia prawa do sprawiedliwego procesu przez wprowadzenie skróconej procedury w postępowaniu prowadzonym w związku z kampanią wyborczą stanowiła przedmiot wcześniejszych rozważań Trybunału. Trybunał podkreślał, że samo skrócenie trybu postępowania prowadzonego w toku kampanii wyborczej nie stanowi nieproporcjonalnego naruszenia prawa do prawidłowo ukształtowanej procedury sądowej z uwagi na jego cel i funkcje.

W wyroku z 13 maja 2002 r., sygn. SK 32/01 (OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 31) Trybunał dokonał analizy, wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji prawa do sądu, i wskazał, że jednym z jego elementów jest prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej. W tym kontekście badał procedurę określoną w art. 72 ust. 3 zdanie trzecie ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. Nr 95, poz. 602, ze zm.). Przepis ten przewidywał analogiczne rozwiązanie prawne dotyczące procedury sądowej prowadzonej w trakcie kampanii wyborczej. Trybunał uznał uproszczenie i skrócenie postępowania (w obu instancjach) za uzasadnione z uwagi na jego funkcje. „Postępowanie to ma bowiem pochodny charakter do prowadzonej kampanii wyborczej, i jego podstawowym celem jest niezwłoczne zawiadomienie wyborców, że określone dane i informacje o kandydacie na radnego, przekazane w formie określonej w ust. 1 art. 72 ordynacji wyborczej, są nieprawdziwe”.

Podobnie w wyroku z 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09 (OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 113), dotyczącym przepisu ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2007 r. Nr 190, poz. 1360, ze zm.) Trybunał zwrócił uwagę na znaczenie kwestionowanych przepisów. „Zapewniają one obywatelom dostęp do prawdziwych informacji na temat kandydatów i uniemożliwiają manipulowanie wyborcami. Przepisy te mają także na celu ochronę rzetelności procesu wyborczego. Prawidłowość procesów komunikacji społecznej i prawdziwość informacji dotyczących kandydatów ma umożliwić podjęcie przez wyborców odpowiedniej i świadomej decyzji na podstawie prawdziwych informacji dotyczących rzeczywistości. (...) szczególne tryby postępowania w celu rozpoznawania spraw związanych z rozpowszechnianiem nieprawdziwych informacji w trakcie kampanii wyborczej mają zapewnić możliwość rzetelnej oceny kandydatów przez wyborców”.

3.3. Kolejnym wzorcem kontroli konstytucyjności wskazanym w niniejszej skardze konstytucyjnej jest art. 78 Konstytucji, w myśl którego „Każda ze stron ma prawo do zaskar-

żenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa”.

W orzecznictwie Trybunału ukształtował się pogląd, w myśl którego ustawowa regulacja środków zaskarżenia 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 (zob. wyroki TK z: 16 listopada 1999 r., sygn. SK 11/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 158; 26 listopada 2013 r., sygn. SK 33/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 124). Należy podkreślić, że zasada zaskarżalności orzeczeń oraz decyzji wydanych w pierwszej instancji nie jest absolutna. Art. 78 zdanie drugie Konstytucji pozwala na wprowadzenie od niej wyjątków, pod warunkiem zachowania formy ustawy. Wyjątki od zasady zaskarżalności nie mogą doprowadzić do naruszenia innych przepisów konstytucyjnych. Z kolei każde odstępstwo od zasady wyrażonej w art. 78 zdaniu pierwszym Konstytucji musi znajdować uzasadnienie w szczególnych okolicznościach faktycznych i prawnych (zob. wyrok TK z 14 maja 2013 r., sygn. P 27/12, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 41).

Trybunał w swoim orzecznictwie stoi na stanowisku, że „Prawo strony do rozpatrzenia sprawy przez sąd drugiej instancji może być naruszone zarówno bezpośrednio – przez wyłączenie możliwości wniesienia środka zaskarżenia, jak i pośrednio – przez ustanowienie takich formalnych warunków wniesienia środka zaskarżenia, które czynność tę czyniłyby nadmiernie utrudnioną” (wyrok o sygn. SK 12/13 i cytowane tam orzecznictwo).

4. Prawo do sprawiedliwego procesu w 24-godzinny trybie postępowania sądowego.

4.1. Skarżąca zarzuca art. 35 ust. 2 i 3 w zakresie, w jakim ustanawia się 24-godzinny termin rozpoznania – odpowiednio wniosku przez sąd okręgowy (ust. 2) i zażalenia na postanowienie sądu okręgowego przez sąd apelacyjny (ust. 3), naruszenie art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji przez to, że w nadmierny i nieproporcjonalny sposób zostało naruszone prawo do sprawiedliwego procesu.

Skarżąca zarzuca w szczególności, że wskazane terminy uniemożliwiają uczestnikowi postępowania referendalnego właściwe przygotowanie się do sprawy, w szczególności zebranie materiału dowodowego i zaznajomienie się z przepisami prawa; utrudniają kontakt uczestnika z pełnomocnikiem; nie gwarantują właściwego rozstrzygnięcia sprawy przez sądy; naruszają prawa konstytucyjne uczestników w sposób nieproporcjonalny.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe orzecznictwo Trybunału dotyczące prawa do sądu, określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, Trybunał uznał, że kwestionowane przepisy ustawy o referendum lokalnym zapewniają uczestnikom dostęp do sądu. Natomiast wymaga rozważenia, czy art. 35 ust. 2 i 3 ustawy o referendum lokalnym w zakresie, w jakim określa terminy rozpoznania przez sądy obu instancji spraw określonych w art. 35 ust. 1 tej ustawy, jest zgodny z wynikającym z art. 45 ust. 1 Konstytucji prawem do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, nazywanych w orzecznictwie zasadą sprawiedliwości proceduralnej.

4.2. Na wstępie należy przypomnieć, że Trybunał w uzasadnieniu wyroku K 7/09, w którym oceniał zgodność z Konstytucją art. 91 ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zwrócił uwagę na to, że ustalając znaczenie zaskarżonych przepisów, należy uwzględnić szerszy kontekst normatywny regulacji konstytucyjnych dotyczących instytucji demokratycznych. Podobnie zdaniem Sejmu, regulacje, które w podobnych okolicznościach (tj. w czasie kampanii poprzedzającej

powszechne głosowanie) ustanawiają krótkie terminy podjęcia określonych czynności w postępowaniu sądowym, stanowią trwałe i typowy element polskiego porządku prawnego. Analogiczne do przyjętych w kwestionowanych przepisach rozwiązania prawne były zawarte w nieobowiązujących przepisach wskazanych w stanowisku Sejmu ordynacji wyborczej; podobne rozwiązania obowiązują obecnie w art. 111 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, ze zm.).

Z przytoczonych regulacji wynika, że przewidują one sądową kontrolę prawdziwości treści rozpowszechnianych za pomocą materiałów wyborczych, referendalnych czy też promocyjnych oraz że 24-godzinne terminy dokonania określonych czynności procesowych oraz rozpoznania sprawy przez sądy są typowe dla wszystkich powyższych procedur wyborczych i referendalnych.

Podczas oceny konstytucyjności zaskarżonych przepisów należy mieć nadto na uwadze, że – jak podkreślił to Trybunał w wyroku o sygn. K 7/09 – „Do cech konstytucyjnych państwa demokratycznego należą wolne i uczciwe wybory przeprowadzane w rozsądnych odstępach czasu. Jednym z najważniejszych elementów wolnych wyborów jest wolna debata publiczna prowadzona podczas kampanii wyborczej przez wszystkich zainteresowanych obywateli. Z art. 2 Konstytucji wynika m.in. obowiązek ustawodawcy ustanowienia regulacji, które zapewnią uczciwą kampanię wyborczą, umożliwiającą obywatelom dostęp do zgodnych z prawdą informacji o sprawach publicznych i o kandydatach. Kampania wyborcza powinna prowadzić do swobodnego uformowania się woli wyborców i podjęcia decyzji wyrażanej w akcie głosowania”.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił w wyroku o sygn. K 7/09, że postępowania sądowe (przewidziane w ordynacji wyborczej), których przedmiotem jest kontrola prawdziwości treści rozpowszechnianych za pomocą materiałów wyborczych, referendalnych, czy też promocyjnych, „znajdują podstawę w zasadzie państwa demokratycznego, a także w innych wartościach konstytucyjnych. Przyjęte rozwiązania ustawowe wiążą się ze specyfiką kampanii wyborczej. Bardzo krótkie terminy rozpoznania sprawy w pierwszej i drugiej instancji mają zapewnić wydanie rozstrzygnięcia w takim czasie, aby z jednej strony wyborcy mogli zapoznać się z ustaleniami sądu przed dniem głosowania, a 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”.

W ocenie Trybunału, „przedstawione przepisy mają na celu ochronę konstytucyjnych praw kandydatów, a w szczególności ich prawa do ochrony czci i dobrego imienia. Jednocześnie przedstawione przepisy ustanawiają granice wolności wypowiedzi i skuteczne sankcje na wypadek ich przekroczenia, chroniąc proces komunikacji społecznej w trakcie kampanii wyborczej. Zapewniają one obywatelom dostęp do prawdziwych informacji na temat kandydatów i uniemożliwiają manipulowanie wyborcami”.

Wreszcie „przepisy te mają także na celu ochronę rzetelności procesu wyborczego. Prawdliwość procesów komunikacji społecznej i prawdziwość informacji dotyczących kandydatów ma umożliwić podjęcie przez wyborców odpowiedniej i świadomej decyzji na podstawie prawdziwych informacji dotyczących rzeczywistości. (...) szczególne tryby postępowania w celu rozpoznawania spraw związanych z rozpowszechnianiem nieprawdziwych informacji w trakcie kampanii wyborczej mają zapewnić możliwość rzetelnej oceny kandydatów przez wyborców. (...) ustawodawca nie przyznaje osobom niekandydującym w wyborach (a które mogą być narażone na nadużycia wolności wypowiedzi) szczególnych instrumentów ochrony przed nadużyciami wolności wypowiedzi ze strony kandydatów w czasie kampanii wyborczej” (pkt 3 uzasadnienia wyroku o sygn. K 7/09).

4.3. Trybunał odnosił się już w swoim orzecznictwie do kwestii sprawiedliwości proceduralnej. I tak np. w wyroku sygn. K 7/09 stanął na stanowisku, że „nie istnieje jeden idealny model postępowania, który dałoby się skonstruować na podstawie regulacji konstytucyjnych i który obowiązywałby w odniesieniu do wszystkich rodzajów postępowań sądowych, czy nawet do wszystkich postępowań w sprawach cywilnych”. Jednakże w tym samym orzeczeniu Trybunał zwrócił uwagę na podjętą przez siebie próbę wskazania podstawowych standardów sprawiedliwości proceduralnej. „Trybunał wskazywał, że różne koncepcje sprawiedliwości proceduralnej mają wspólne jądro, sprowadzające się do:

- możliwości bycia wysłuchanym,
- ujawniania w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia, w stopniu umożliwiającym weryfikację sposobu myślenia sądu (i to nawet jeśli samo rozstrzygnięcie jest niezaskarżalne – legitymizacja przez przejrzystość), a więc unikania dowolności czy wręcz arbitralności w działaniu sądu,
- zapewnienia przewidywalności dla uczestnika postępowania, przez odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym jest poddany (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2 i 26 lutego 2008 r., sygn. SK 89/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 7). Wśród wymienionych fundamentalnych standardów sprawiedliwości proceduralnej szczególną rolę odgrywa wymóg zapewnienia stronom prawa do wysłuchania. Prawo to zakłada w szczególności zagwarantowanie odpowiednich uprawnień, umożliwiających stronom skuteczną obronę swoich słuszych interesów w postępowaniu sądowym. Do koniecznych uprawnień stron w sprawiedliwej procedurze sądowej należą m.in. odpowiednie środki zaskarżenia”.

4.4. Wprowadzenie przez ustawodawcę relatywnie krótkiego (24 godziny) terminu rozpoznania wniosku wniesionego na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym może ograniczać prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej w ten sposób, że utrudnia dochodzenie przez sąd prawdy materialnej przez nadmierne skrócenie postępowania sądowego. Według Sejmu, ustawodawca przyznał pierwszeństwo zasadzie szybkości przed zasadą prawdy materialnej w przedwyborczym i przedreferendalnym postępowaniu sądowym.

Trybunał Konstytucyjny nie podziela tej argumentacji. Względ na szybkość postępowania – skądinąd stanowiącą podstawową wartość, która powinna być konsekwentnie realizowana w każdym procesie – nie może przesłaniać prawa strony do obrony i prowadzić do pozbawienia lub ograniczenia tego prawa (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 16 lipca 2009 r., sygn. akt I CSK 30/09, Lex nr 584184) oraz ograniczać zasady prawdy materialnej. Szybkość postępowania jako wartość sądowego stosowania prawa nie jest bowiem wartością nadrzędną w stosunku do zasady prawdy materialnej. Ustanawiając 24-godzinny termin rozpoznania sprawy, ustawodawca jest obowiązany uwzględnić wskazane wyżej cele regulacji, uzasadnione zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz prawami i wolnościami osoby, oraz zważyć racje wynikające z szybkości postępowania i prawdy materialnej. W odniesieniu do wartości szybkości postępowania chodzi w szczególności o uwzględnienie czynników wpływających na szybkość rozpoznania sprawy, a w szczególności trybu inicjowania procesu sądowego i wymagań procesowych dotyczących wniosku, właściwości stanu prawnego i stanu faktycznego sprawy, trybu (procesowy lub nieprocesowy, rozprawa lub posiedzenie niejawne) i zakresu uznania sądu podczas jej rozstrzygania oraz obowiązku uzasadnienia orzeczenia. Jednakże ekonomia procesowa nie może przesłonić podstawowego celu procedury cywilnej, którym jest dotarcie do prawdy obiektywnej (materialnej), co oznacza, że dążenie przez sąd do nadmiernego uproszczenia postępowania dowodowego dla zadośćuczynienia szybkości postępowania musi być uznane za niezgodne z prawem.

Jednak takie ukształtowanie procedury sądowej nie jest *a priori* jednoznaczne z naruszeniem standardów konstytucyjnych, bo do ich naruszenia dochodzi wówczas,

gdy naruszona zostanie istota konstytucyjnie chronionego prawa podmiotowego lub wprowadzone jego ograniczenia są nieproporcjonalne.

4.5. Art. 35 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym zapewnia dostęp do sądu oraz prawo do wyroku sądowego, dlatego w tej sytuacji nie można mówić o naruszeniu istoty prawa do sądu, a jedynie o ewentualnym ograniczeniu jednego z jego elementów, czyli prawa do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej ze względu na krótki termin rozpoznawania wniosku przez sąd. Rozważając, czy wprowadzone ograniczenia są zgodne z konstytucyjnymi standardami, należy poddać je analizie pod względem niezbędności, efektywności i proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

W odniesieniu do kwestii związanych z nadzwyczajnym trybem rozpoznawania spraw w ramach prowadzonej, analogicznej do kampanii referendalnej, kampanii wyborczej, Trybunał nie kwestionował samej szybkości postępowania, przeciwnie uznawał, że takie postępowanie jest elementem trwającej kampanii wyborczej i musi prowadzić do szybkiego wyjaśnienia sprawy mającej wpływ na wybór obywateli. Wątpliwości Trybunału budził jedynie brak możliwości wzruszenia prawomocnego orzeczenia obarczonego poważnymi wadami.

„Zasadne jest, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, uproszczenie i skrócenie postępowania z uwagi na jego funkcje, ale skutkiem nie może być utrzymywanie rozstrzygnięcia niezgodnego z prawdą materialną czyli nieodpowiadającego wymogom praworządności. Powinno być gwarantowane prawo do wznowienia postępowania, już niezależnie od kampanii wyborczej, a zatem prowadzenie postępowania w celu dojścia do prawdy materialnej” (wyrok o sygn. SK 32/01).

Art. 35 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym przewiduje 24 godziny na rozpoznanie sprawy przez sąd w postępowaniu nieprocesowym. Wprawdzie w postępowaniu nieprocesowym nie ma obowiązku przeprowadzania rozprawy, to jednak ustawodawca, w kwestionowanym przepisie, zdecydował, że mimo krótkiego terminu sprawy są rozpoznawane na rozprawie. W ten sposób uczestnik postępowania ma możliwość bycia wysłuchanym, są mu ujawniane motywy rozstrzygnięcia w spójnej i przewidywalnej procedurze. Z tych względów nie można mówić o naruszeniu sprawiedliwej procedury. Krótki termin rozpoznania sprawy jest terminem dyscyplinującym nie tylko uczestników postępowania, ale przede wszystkim sąd. Tak ukształtowana procedura wiąże się nie tylko z uciążliwością, ale i większym zagrożeniem prawidłowego dochodzenia prawdy materialnej przez sąd. Z tego względu ustawodawca mimo szybkości postępowania nie zrezygnował z procedury odwoławczej, która umożliwia ewentualną weryfikację ustaleń sądu pierwszej instancji.

Na marginesie Trybunał zwraca uwagę, że wprowadzenie kwestionowanego rozwiązania nie daje jeszcze podstaw do stwierdzenia braku rzetelności czynności podejmowanych w toku sprawy przez sąd.

W świetle powyższego Trybunał stwierdza, że wprowadzenie 24-godzinnego terminu rozpoznania wniosku przez sąd w postępowaniu nieprocesowym jest niezbędne dla zapewnienia prawidłowego przebiegu kampanii referendalnej, jest efektywne, ponieważ umożliwia wydanie wyroku przed dniem wyborów, i jest proporcjonalne z uwagi na to, że cel prowadzonego postępowania pozostaje w odpowiedniej proporcji do ograniczeń wynikających z szybkości działań sądu.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał stwierdza, że określona w art. 35 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym procedura sądowa, ze względu na szybkość postępowania, nie narusza art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4.6. Skarżąca kwestionuje również szybkość postępowania prowadzonego w procedurze odwoławczej (art. 35 ust. 3 ustawy o referendum lokalnym); uznaje, że w nieproporcjonalny sposób (art. 31 ust. 3 Konstytucji) zostało naruszone prawo

do sprawiedliwego procesu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) w kontekście prawa do wniesienia środka odwoławczego (art. 78 Konstytucji).

Należy w związku z tym przypomnieć, że ustawa o referendum lokalnym w art. 35 ust. 3 stanowi: „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”.

Zdaniem skarżącej, zbyt krótki termin wniesienia zażalenia uniemożliwia realizację prawa do wniesienia środka odwoławczego, tym samym narusza prawo do sprawiedliwego procesu.

Nie budzi wątpliwości to, że możliwość zaskarzania orzeczeń, które zapadły w pierwszej instancji należy do elementów sprawiedliwej procedury sądowej.

Trybunał, oceniając przepisy prawa w świetle art. 78 Konstytucji, stoi na stanowisku, że „Przyznaje on «każdej ze stron» prawo do zaskarzania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, a więc prawo do tego, by rozstrzygnięcia zapadłe w postępowaniu pierwszoinstancyjnym zostały skontrolowane, bez względu na charakter pierwszoinstancyjnego postępowania” (wyrok z 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 34/12, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 1).

Ustawa o referendum lokalnym w art. 35 ust. 3 wyraźnie wprowadza możliwość wniesienia środka odwoławczego od postanowienia sądu pierwszej instancji. Realizacja tego uprawnienia w ustawowym terminie 24 godzin jest możliwa, czego przykładem jest sprawa skarżącej. Skarżąca skorzystała z tego prawa i to w sposób skuteczny, wnosząc zażalenie, w wyniku którego sąd drugiej instancji zmienił postanowienie sądu pierwszej instancji. Niewątpliwie krótki termin wniesienia zażalenia zmusza uczestnika postępowania do pośpiesznego działania, ale nie pozbawia go możliwości dochodzenia prawdy materialnej. Krótki termin zarówno wniesienia zażalenia jak i rozpoznania sprawy przez sąd może mieć wpływ na prawidłowość ustaleń sądu odwoławczego, ale nie przesądza o nieprawidłowości tak ukształtowanej procedury odwoławczej.

W związku z tym 24-godzinny termin wniesienia zażalenia na postanowienie sądu pierwszej instancji oraz taki sam termin rozstrzygnięcia sprawy przez sąd drugiej instancji, mimo możliwości ograniczenia prawidłowości dochodzenia przez sąd prawdy materialnej nie narusza prawa do prawidłowo ukształtowanej procedury, ponieważ tryb postępowania odwoławczego pozostaje we właściwej proporcji do ograniczeń wynikających z szybkości działań uczestnika postępowania i sądu.

W związku z powyższym Trybunał stwierdza, że art. 35 ust. 3 ustawy o referendum lokalnym jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Piotra Pszczółkowskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie o sygn. SK 16/14

Na podstawie art. 99 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, 1928, 2129, 2147 i 2217), zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie o sygn. SK 16/14.

Wyrok zapadł w sprzeczności z przepisami ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 25 czerwca 2015 r. (Dz. U. poz.1064, ze zm.; dalej ustawa o TK), zmienionej ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217; dalej ustawa o zmianie ustawy o TK).

Trybunał Konstytucyjny przyjął w niniejszej sprawie, że na dzień orzekania tryb postępowania przed Trybunałem reguluje ustawa o TK w kształcie określonym wyrokiem TK z dnia 9 marca 2016 r. wydanym w sprawie o sygn. K 47/15. Trybunał przyjął również, że ustawa o zmianie ustawy o TK utraciła moc obowiązującą. Założenia powyższe są sprzeczne z przepisami art. 190 ust. 2 i 3 Konstytucji. Orzekając w sprawie niniejszej Trybunał powinien stosować przepisy ustawy o TK zmienione – wciąż obowiązującą ustawą o zmianie ustawy o TK z 22 grudnia 2015 r.

Z art. 190 ust. 3 Konstytucji wynika, że orzeczenia TK wchodzi w życie z dniem ogłoszenia. Z chwilą ogłoszenia – w braku określenia przez TK w wyroku innego terminu – następuje również utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego, który był przedmiotem orzeczenia. Przyjęcie przez ustrojodawcę w art. 190 ust. 3 Konstytucji, że orzeczenie TK wchodzi w życie z dniem ogłoszenia nawiązuje do art. 190 ust. 2 Konstytucji i oznacza, że chodzi o wskazane w art. 190 ust. 2 Konstytucji ogłoszenie orzeczenia TK w tym organie urzędowym, w którym będący przedmiotem orzeczenia Trybunału akt normatywny był opublikowany. W przypadku orzeczenia TK z 9 marca 2016 r. w Dzienniku Ustaw. Dopiero na skutek tej opisanej w art. 190 ust. 2 Konstytucji publikacji, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie i wywołuje skutki derogacyjne w nim przewidziane. Wskazać należy, że wyrok TK w sprawie o sygn. K 47/15 nie zawierał (oprócz orzeczenia w zakresie art. 44 ust. 1 ustawy o TK, który utraci moc obowiązującą po upływie 9 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku) określenia innego niż data ogłoszenia orzeczenia w Dzienniku Ustaw terminu utraty mocy obowiązującej ustawy o zmianie ustawy o TK. Orzeczenie TK z 9 marca 2016 r. nie zostało do dnia wydania wyroku opublikowane. Zgodnie z art. 190 ust. 2 i 3 Konstytucji nie weszło w życie i nie wywołało skutku w postaci utraty mocy obowiązującej ustawy o zmianie ustawy o TK, która nadal obowiązuje.

Stosownie do zapisu art. 2 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o TK, w sprawie o sygn. SK 16/14 skład Trybunał powinien orzekać w składzie siedmiu sędziów Trybunału (art. 2 ust. 1 zdanie drugie ustawy o zmianie ustawy o TK w związku z art. 44 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, zmienionej ustawą o zmianie ustawy o TK). W takim składzie powinien zapisać wyrok w niniejszej sprawie.