



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 11 października 2018 r.

Pozycja 56

POSTANOWIENIE z dnia 4 października 2018 r. Sygn. akt SK 30/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Jędrzejewski – przewodniczący
Grzegorz Jędrejek
Justyn Piskorski
Piotr Pszczółkowski
Stanisław Rymar – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 4 października 2018 r., skargi konstytucyjnej T.L. o zbadanie zgodności:

art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 706) w związku z art. 510 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101) i w związku z art. 35 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o referendum lokalnym z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 62 ust. 1 oraz art. 170 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej, wniesionej 27 sierpnia 2014 r., T.L. (dalej: skarżący) domagał się stwierdzenia niezgodności art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 706; dalej: ustawa o referendum lokalnym lub u.r.l.) w związku z art. 510 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101; dalej: k.p.c.) oraz w związku z art. 35 ust. 2 zdanie pierwsze u.r.l. – z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 62 ust. 1 i art. 170 Konstytucji.

1.1. Stan faktyczny stanowiący podstawę skargi konstytucyjnej przedstawiał się następująco.

Skarżący – działając w związku z kampanią przed referendum lokalnym przeprowadzonym na podstawie uchwał Rady Miasta Krakowa z 1 kwietnia i 9 kwietnia 2014 r., dotyczącym, w szczególności, kwestii ubiegania się przez Kraków o organizację Zimowych Igrzysk Olimpijskich w 2022 r. – złożył 13 maja 2014 r. do Sądu Okręgowego w Krakowie (dalej: sąd okręgowy, sąd) wniosek w trybie art. 35 ust. 1 u.r.l. We wniosku tym skarżący podniósł, że rozpowszechniany w kampanii referendalnej przez gminę miejską Kraków slogan „bo igrzyska to metoda na smog” stanowił element „propagandy i agitacji” w rozumieniu art. 35 ust. 1 u.r.l., a jego wymowa wzbudziła zastrzeżenia co do prawdziwości zawartej w sloganie treści, w związku z czym domagał się w szczególności wydania zakazu rozpowszechniania materiałów zawierających ten slogan.

Sąd okręgowy postanowieniem z 20 maja 2014 r. oddalił wniosek skarżącego, opierając to oddalenie przede wszystkim na ustaleniu, że skarżący nie jest „osobą zainteresowaną” w rozumieniu art. 35 u.r.l. w związku z art. 510 § 1 k.p.c., wobec czego nie przysługuje mu legitymacja do wystąpienia z wnioskiem, o którym mowa w tym przepisie. Na zakończenie uzasadnienia postanowienia sąd stwierdził jednak, iż „równolegle badał kwestie formalne i merytoryczne”, co pozwoliło mu również na ocenę wniosku jako nieuzasadnionego.

Skarżący wniósł zażalenie na postanowienie Sądu Okręgowego do Sądu Apelacyjnego w Krakowie (dalej: sąd apelacyjny, sąd). Postanowieniem z 22 maja 2014 r. sąd apelacyjny oddalił zażalenie.

1.2. Skarżący podniósł, że rozstrzygnięcia zawarte w postanowieniach tych sądów naruszają, przez konkretyzację w stosunku do skarżącego niekonstytucyjnych przepisów ustawy, zasady konstytucyjne oraz jego prawa i wolności konstytucyjne, mianowicie:

a) prawo do sądu wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji – przez pozbawienie go możliwości wystąpienia ze skutecznym wnioskiem sądowym w trybie art. 35 u.r.l.,

b) prawo wyborcze – prawo do udziału w rzetelnie przeprowadzonym referendum, wynikające z art. 2 i art. 4 w związku z art. 62 ust. 1 i art. 170 Konstytucji, wskutek braku zapewnienia stosownych gwarancji proceduralnych przeprowadzenia kampanii referendalnej w sposób rzetelny (co dodatkowo narusza zasadę równości – art. 32 ust. 1 Konstytucji),

c) zasadę równości wobec prawa określoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wskutek arbitralnego zróżnicowania sytuacji prawnej organizatora referendum lokalnego i innych uczestników referendum pod względem dostępu do sądu,

d) zasadę dostatecznej określoności prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji, przez nieprecyzyjne wskazanie adresatów normy wyrażonej w art. 35 ust. 1 u.r.l.

1.3. Skarżący podniósł, że na postanowienie sądu apelacyjnego utrzymujące w mocy postanowienie sądu okręgowego nie przysługuje środek zaskarżenia, a więc skarżący wyczerpał drogę prawną. Postanowienie sądu okręgowego, utrzymane w mocy wskutek oddalenia zażalenia skarżącego, zostało wydane na podstawie art. 35 ust. 1 oraz art. 510 k.p.c. w związku z art. 35 ust. 2 u.r.l. Wobec powyższego przesłanka dopuszczalności skargi konstytucyjnej określona w art. 79 ust. 1 Konstytucji została spełniona.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 20 kwietnia 2016 r. zajął w imieniu Sejm stanowisko, zgodnie z którym postępowanie w sprawie skargi powinno zostać umorzone z powodu niedopuszczalności wydania wyroku; w razie nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania w całości wniósł o stwierdzenie, że art. 35 ust. 1 u.r.l., w części obejmującej wyrażenie „każdy zainteresowany”, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, oraz o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

2.1. W piśmie Marszałka Sejmu wskazano, że podstawą postanowienia sądu okręgowego był art. 35 ust. 1 u.r.l. tylko w tej części, w której charakteryzuje materiały wyborcze podlegające ewentualnym sankcjom, natomiast nie w tej części, w której wyznacza krąg podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o zastosowanie takich sankcji; tymczasem przepis ten zaskarżony został tylko w tej części, w której wyznacza krąg podmiotów uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem. Także postanowienie sądu apelacyjnego, będące ostatecznym orzeczeniem w sprawie skarżącego, powołuje art. 35 u.r.l. wyłącznie jako podstawę rozstrzygnięcia merytorycznego wniosku skarżącego. Oznacza to, zdaniem Marszałka Sejmu, iż zachodzi ujemna przesłanka dopuszczalności skargi konstytucyjnej, a co za tym idzie, postępowanie powinno podlegać umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.2. Marszałek Sejmu podniósł także, że stan naruszenia konstytucyjnych praw i wolności skarżącego wynikających z jego prawa do rzetelnego przebiegu kampanii referendalnej ustał (utracił aktualność) z chwilą rozstrzygnięcia w referendum poddanej mu kwestii, które było zgodne z jego poglądem. W tej sytuacji bowiem nie dotyczą go już nawet pośrednie skutki zarzucanego naruszenia. Ustanie stanu naruszenia z chwilą zakończenia referendum stanowi kolejną przesłankę umorzenia postępowania w sprawie skargi ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 23 sierpnia 2016 r. zajął stanowisko, zgodnie z którym postępowanie w sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 83 ust. 1 w związku z art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157) z uwagi na niedopuszczalność orzekania.

3.1. Prokurator Generalny wskazał w szczególności, że postanowienie Sądu Okręgowego było uzasadnione nie tylko brakiem – w opinii tego sądu – legitymacji skarżącego, ale także „równoległym” zbadaniem strony merytorycznej wniosku, prowadzącym do konkluzji, że hasło „bo igrzyska to metoda na smog” ma charakter ocenny i jego prawdziwość nie podlega kontroli sądu. Prokurator Generalny wskazał także, że sąd apelacyjny nie zakwestionował legitymacji skarżącego; uzasadnienie postanowienia tego sądu opierało się wyłącznie na merytorycznej ocenie podniesionych we wniosku skarżącego zarzutów. Zdaniem Prokuratora Generalnego, w efekcie w sprawie nie doszło do naruszenia gwarantowanej konstytucyjnie skarżącemu sądowej kontroli spornego materiału referendalnego.

3.2. Ponadto Prokurator Generalny podniósł, że zarzucane w skardze konstytucyjnej naruszenie praw i wolności konstytucyjnych musi mieć charakter faktyczny, osobisty i aktualny. Tymczasem w niniejszej sprawie skarżący nie ma interesu prawnego w merytorycznym rozstrzygnięciu jego skargi, ponieważ ustały całkowicie skutki faktyczne i prawne kwestionowanej regulacji w sferze jego praw konstytucyjnych, których ochrony dochodzi. Postępowanie podlega zatem umorzeniu także i z tego powodu.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 5 października 2015 r. poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Ustalenia wstępne.

Postępowanie w niniejszej sprawie zostało wszczęte skargą konstytucyjną, wniesioną 27 sierpnia 2014 r. Od 3 stycznia 2017 r., a więc już po wpływie skargi do Trybunału, zaczęły

obowiązywać nowe przepisy dotyczące postępowania przed Trybunałem, zawarte w ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: uotpTK).

Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074, ze zm.; dalej: u.p.w.), do postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie uotpTK, stosuje się przepisy tej ustawy. W myśl art. 9 ust. 2 u.p.w., czynności procesowe dokonane w postępowaniach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie uotpTK pozostają w mocy.

Zgodnie z powyższymi przepisami, postępowanie w niniejszej sprawie toczyło się na podstawie uotpTK i przepisy tej ustawy rozstrzygają w szczególności o dopuszczalności orzeczenia w sprawie skargi konstytucyjnej, w tym o istnieniu przesłanek skargi.

2. Specyfika postępowania skargowego i jej wpływ na dopuszczalność skargi.

Rozpoznając skargę konstytucyjną, TK przede wszystkim uwzględni założenia, jakie legły u podstaw tego środka ochrony praw i wolności w kształcie nadanym mu przez ustrojodawcę. Wynikają one przede wszystkim z treści art. 79 ust. 1 Konstytucji, który wprowadził do polskiego systemu prawa skargę konstytucyjną i – statuując przesłanki jej dopuszczalności – determinuje zarówno zakres zaskarżenia, jak i wzorce kontroli. Zgodnie z treścią tego przepisu, skarżący może kwestionować tylko takie unormowanie, „na podstawie którego sąd (...) orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach (...) określonych w Konstytucji”.

Na tle tego przepisu nie ulega wątpliwości, że – po pierwsze – skarga konstytucyjna w prawie polskim jest środkiem kontroli konkretnej, dopuszczalnym tylko w takim zakresie, w jakim może służyć ochronie praw i wolności skarżącego, będącego inicjatorem postępowania. Trybunał w swym orzecznictwie przeciwstawił ten model skargi środkom prawnym, które byłyby oderwane od sytuacji prawnej skarżącego i miałyby służyć ochronie interesu powszechnego (tzw. *actio popularis*). Art. 79 ust. 1 ustawy zasadniczej nie daje więc legitymacji do kwestionowania każdego aktu normatywnego, którego stosowanie – w ocenie skarżącego – narusza przepisy konstytucyjne, lecz wymaga związku między obowiązywaniem unormowania będącego przedmiotem skargi a indywidualną sytuacją osoby ją wnoszącej.

3. Zaskarżone przepisy jako podstawa orzeczenia o wolnościach i prawach skarżącego.

3.1. Skarżący zarzuca, że art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 400, ze zm.; dalej: ustawa o referendum lokalnym lub u.r.l.) w związku z art. 510 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1360, ze zm.; dalej: k.p.c.), zastosowany przez sądy orzekające w jego sprawie, narusza jego określone w Konstytucji prawa: do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), do udziału w rzetelnie przeprowadzonym referendum (art. 2 i art. 4 w związku z art. 62 ust. 1 i art. 170 Konstytucji), a także prawa chronione przez zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz dostatecznej określoności prawa (art. 2 Konstytucji).

3.2. Skarga została wniesiona w związku z prowadzeniem w Krakowie kampanii referendalnej dotyczącej (m.in.) ubiegania się przez Kraków o organizację Zimowych Igrzysk Olimpijskich w 2022 r. Ustawa o referendum lokalnym w art. 35 ust. 1-5 przewiduje, że „każdy zainteresowany” może złożyć do sądu okręgowego wnioski o zastosowanie sankcji w wypadku posługiwania się przez uczestników kampanii referendalnej nieprawdziwymi danymi i informacjami. Sąd okręgowy rozpoznaje sprawę w postępowaniu nieprocesowym. Na

postanowienie sądu okręgowego przysługuje zażalenie do sądu apelacyjnego. Na postanowienie sądu apelacyjnego nie przysługuje środek zaskarżenia; podlega ono natychmiastowemu wykonaniu. Charakterystyczne dla postępowania w sprawach określonych w art. 35 u.r.l. są, związane ze specyfiką sądowej kontroli kampanii referendalnej, bardzo krótkie (24-godzinne) terminy rozpoznania wniosku, wniesienia zażalenia i rozpoznania zażalenia.

3.3. Wątpliwości dotyczące konstytucyjności regulacji art. 35 u.r.l. były już przedmiotem wyroków Trybunału Konstytucyjnego, który uznał art. 35 ust. 2 i 3 u.r.l., zaskarżony z powodu skrajnie krótkich terminów i możliwości wydania wyroku pomimo usprawiedliwionej nieobecności uczestnika, za zgodny z Konstytucją (wyrok z 11 maja 2016 r., sygn. SK 16/14, OTK ZU A/2016, poz. 21), natomiast art. 35 ust. 3 zdanie trzecie u.r.l. – za niezgodny z Konstytucją w zakresie, w jakim wyłącza dopuszczalność wznowienia postępowania (zob. wyrok z 20 kwietnia 2017 r., sygn. K 10/15, OTK ZU A/2017, poz. 31).

3.4. Art. 35 ust. 1 u.r.l. ustanawia prawo „każdego zainteresowanego” do złożenia wniosku o zastosowanie wymienionych w nim sankcji, jeżeli formy propagandy i agitacji użyte w toku kampanii referendalnej „zawierają nieprawdziwe dane i informacje”. Na podstawie tego przepisu skarżący skierował do sądu okręgowego wnioski o wydanie zakazu publikowania materiałów zawierających nieprawdziwą informację „bo igrzyska to metoda na smog” oraz orzeczenia innych sankcji tej nieprawdziwości wynikających z art. 35 ust. 1 u.r.l. Jego wniosek został oddalony przez ten sąd, a wniesione przez skarżącego do sądu apelacyjnego zażalenie na to postanowienie zostało prawomocnie oddalone.

Skarżący wskazuje, że przyczyną oddalenia jego wniosku przez sąd okręgowy było przyjęcie w uzasadnieniu postanowienia, że art. 35 ust. 1 u.r.l., ze względu na zastosowanie pojęcia „każdy zainteresowany”, w istocie odsyła do art. 510 § 1 k.p.c., zawierającego definicję pojęcia „zainteresowany w sprawie”. Zdaniem skarżącego, w związku z oddaleniem przez sąd apelacyjny jego zażalenia przepisy te stały się podstawą prawomocnego, ostatecznego orzeczenia o jego prawach konstytucyjnych. Skarżący nie kwestionuje poprawności tej konstrukcji prawnej przyjętej przez sąd okręgowy, natomiast zarzuca tak rozumianemu art. 35 ust. 1 u.r.l. sprzeczność ze wskazanymi wyżej przepisami Konstytucji określającymi konstytucyjne prawa skarżącego.

3.5. Na gruncie art. 79 ust. 1 Konstytucji tylko przepis, którego treść stanowiła bezpośrednią przyczynę naruszenia konstytucyjnych praw skarżącego wskutek wydania opartego na nim ostatecznego orzeczenia (lub, w wypadku możliwego wyodrębnienia, nawet tylko odpowiednia część takiego przepisu), może być przedmiotem zaskarżenia (zob. w szczególności wyrok TK z 28 października 2015 r., sygn. SK 59/13, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 162).

Analiza art. 35 ust. 1 u.r.l. w jego zaskarżonej części, tzn. w zakresie, w jakim określa on legitymację do wystąpienia z uregulowanym w nim wnioskiem dotyczącym sądowej kontroli materiałów referendalnych, nie potwierdza stanowiska skarżącego, jakoby przepis ten odsyłał do art. 510 § 1 k.p.c. Zbieżność terminów „każdy zainteresowany” w art. 35 ust. 1 u.r.l. i „zainteresowany w sprawie” w art. 510 § 1 k.p.c. może być myląca, ale w istocie jest tylko werbalna i nawet w płaszczyźnie werbalnej tylko częściowa. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na to, że funkcja tych pojęć w ramach hipotez obu przepisów jest zupełnie odmienna. Art. 35 ust. 1 u.r.l. reguluje prawo do wystąpienia z wnioskiem wszczynającym postępowanie, natomiast art. 510 § 1 k.p.c. dotyczy sytuacji, w której postępowanie jest już wszczęte, a wnioskodawca znany. Status „zainteresowanego” jest regulowany w art. 510 § 1 k.p.c. z punktu widzenia prawa osoby nie będącej wnioskodawcą do nabycia statusu uczestnika postępowania; zainteresowanym w sprawie jest tylko osoba, której praw dotyczy wynik postępowania. Przepis ten w § 2 zobowiązuje wręcz sąd do wezwania zainteresowanego do

udziału w sprawie, jeżeli nie jest on uczestnikiem. Art. 510 k.p.c. pozostawia natomiast regulację prawa do wystąpienia z wnioskiem przepisom szczególnym.

Argument przeciwko utożsamieniu pojęć „każdy zainteresowany” i „zainteresowany w sprawie” wynika także z porównania zakresu podmiotowego legitymacji do wystąpienia z wnioskiem o zbadanie przez sąd materiałów referendalnych w ustawie o referendum lokalnym i w ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. z 2015 r. poz. 318, ze zm.; dalej: u.r.o.). W art. 44 ust. 1 u.r.o. taka legitymacja została przyznana każdemu, „czyjego prawa dotyczy wynik postępowania”. To pojęcie, przynajmniej w warstwie werbalnej, istotnie jest zbieżne z określeniem przymiotu uczestnika postępowania w art. 510 k.p.c., wobec czego jednak w każdym razie nie zachodzi potrzeba sięgania do tego przepisu dla ustalenia zakresu podmiotowego legitymacji z art. 44 ust. 1 u.r.o. Natomiast pojęcie „każdy zainteresowany” użyte w art. 35 ust. 1 u.r.l. powinno w tym kontekście być rozumiane jako wyraz świadomej decyzji ustawodawcy ukształtowania legitymacji – z uwagi na specyfikę referendum lokalnego – w sposób rozszerzony (zarówno w stosunku do art. 44 ust. 1 u.r.o. jak i art. 510 § 1 k.p.c.), umożliwiając sądowi elastyczną ocenę sytuacji, przez wyeliminowanie wymagania, aby zgłaszany przez wnioskodawcę interes miał w ścisłym tego słowa znaczeniu charakter prawny.

3.6. Osób, których interesu może dotyczyć ewentualne rozstrzygnięcie wniosku z art. 35 ust. 1 u.r.l., jest – z uwagi na specyfikę postępowania referendalnego – bardzo wiele i zapewnienie im wszystkim statusu uczestnika, przy tym w sprawie toczącej się w dwóch instancjach przez najwyżej trzy doby, jest w oczywisty sposób niemożliwe. Dlatego art. 35 ust. 1 u.r.l. w ogóle nie reguluje kwestii, kto może uczestniczyć w postępowaniu wszczętym na wniosek osoby zainteresowanej. Ta kwestia musi istotnie być rozstrzygnięta na podstawie art. 510 § 1 k.p.c., którego stosowanie także wymaga wówczas od sądu znacznej elastyczności i dostosowania przepisu do konkretnej sytuacji. Wątpliwości dotyczące podobnych kwestii w obszarze szeroko pojętego prawa wyborczego były już podnoszone w doktrynie i orzecznictwie, np. na gruncie ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2010 r. Nr 72, poz. 467, ze zm.; dalej: u.w.p.). W szczególności, Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia z 10 kwietnia 2001 r., sygn. akt I CZ 25/01 (OSNC nr 12/2001, poz. 176) stwierdził, komentując art. 80 ust. 1 u.w.p. regulujący zagadnienie analogiczne do objętego art. 35 ust. 1 u.r.l., iż „sprawy z zakresu prawa wyborczego cechuje trudny do przewidzenia krąg podmiotów zainteresowanych”. Rozstrzygnięcie ewentualnych wątpliwości nie jest jednak potrzebne w niniejszej sprawie, w której zarzucane naruszenie konstytucyjnych praw skarżącego przez zaskarżone przepisy dotyczy wyłącznie odmówienia mu legitymacji czynnej (do wystąpienia z wnioskiem).

3.7. Jak wynika z powyższej analizy, zawarta w uzasadnieniu postanowienia Sądu Okręgowego opinia co do braku legitymacji skarżącego do wystąpienia z wnioskiem z art. 35 ust. 1 u.r.l. nie wynika z treści zaskarżonych przepisów, a w szczególności z art. 35 ust. 1, ale z interpretacji tego przepisu polegającej na utożsamieniu pojęcia „każdego zainteresowanego” w rozumieniu tego przepisu z pojęciem „zainteresowanego w sprawie” w rozumieniu art. 510 § 1 k.p.c. Interpretacja ta jest błędna i w szczególności *in casu* nie została podzielona przez sąd apelacyjny. Skarżący, uważając bezpodstawnie, że interpretacja ta nie odbiega od bezpośredniej treści normy wyrażonej przez art. 35 ust. 1 u.r.l., nie podjął nawet próby wykazania, że jest ona utrwalona w orzecznictwie. Orzecznictwa w tej kwestii, poza postanowieniami sądów w sprawie skarżącego, w istocie nie ma. Wobec tego nie można mówić o nadaniu przez orzecznictwo kwestionowanego przez skarżącego znaczenia normie wyrażonej w art. 35 ust. 1 u.r.l.

Art. 79 ust. 1 Konstytucji wymaga, aby przedmiotem zaskarżenia była niezgodność z Konstytucją ustawy (a więc określonej normy w ustawie wyrażonej), a nie jej interpretacji zastosowanej przez organ orzekający *in casu* w stosunku do skarżącego. Już zatem samo powyższe ustalenie wystarcza do stwierdzenia, że nie została spełniona jedna z przesłanek skargi konstytucyjnej.

3.8. Art. 79 ust. 1 Konstytucji wymaga, aby zaskarżony przepis był podstawą ostatecznego orzeczenia o wolnościach i prawach skarżącego. Twierdzenie skarżącego, że zaskarżona rzekoma norma wyrażona w art. 35 ust. 1 u.r.l. (a w istocie jej interpretacja) stała się podstawą ostatecznego orzeczenia o jego legitymacji do wniesienia wniosku uregulowanego w tym przepisie, nie znajduje jednak potwierdzenia w treści orzeczeń sądów. Podstawa prawna rozstrzygnięć obu sądów nie została wskazana w sentencjach ich postanowień, wobec czego jej ustalenie wymaga analizy ich uzasadnienia. Sama okoliczność, że w uzasadnieniu postanowienia sądu okręgowego oddalającego wniosek skarżącego znalazła się teza o braku jego legitymacji, a sąd apelacyjny oddalił zażalenie na to postanowienie, nie uzasadnia jeszcze twierdzenia skarżącego.

Konstytucyjne pojęcie „podstawy ostatecznego orzeczenia” nie może być interpretowane formalnie. Sposób rozumienia tego kryterium był w szczególności przedmiotem uzasadnienia wydanego w pełnym składzie wyroku TK z 24 października 2007 r. o sygn. SK 7/06 (OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108). W wyroku tym Trybunał wskazał w szczególności, że o statusie zaskarżonego przepisu z tego punktu widzenia rozstrzyga „związek między normą będącą przedmiotem kontroli a prawną podstawą ostatecznego orzeczenia, którego istnienie jest także jedną z przesłanek skargi, w rozumieniu art. 79 Konstytucji”. Granicznym kryterium tego związku jest konstrukcja *sine qua non*: bez zastosowania zaskarżonego przepisu orzeczenie o kwestionowanej treści nie mogłoby być wydane.

3.9. Analiza postanowień sądu okręgowego i sądu apelacyjnego wskazuje, że oba te sądy zbadały wniosek skarżącego co do meritum. Sąd okręgowy zgodnie ze swoim własnym stwierdzeniem „równolegle badał kwestie formalne i merytoryczne”. Sąd ten przeprowadził postępowanie dowodowe i ostatecznie uznał, że wniosek nie zasługuje na uwzględnienie „[n]awet gdybyśmy przyjęli, że wnioskodawca ma legitymację do wystąpienia z wnioskiem oraz że przedmiotowe hasło podlega kontroli wg kryteriów prawda/fałsz”. Nie ulega wątpliwości, że mamy tu do czynienia z proceduralną nieprawidłowością, ponieważ stwierdziwszy brak legitymacji sąd powinien oddalić wniosek bez dalszego postępowania. Zachowanie sądu jest jednak do pewnego stopnia zrozumiałe, gdyż miał zaledwie 24 godziny na rozpoznanie wniosku. Ostateczna konkluzja uzasadnienia wskazuje, że wniosek skarżącego zostałby oddalony także wówczas, gdyby sąd uznał jego legitymację.

Z kolei sąd apelacyjny nie badał w ogóle zasadności tezy uzasadnienia postanowienia sądu okręgowego dotyczącej braku legitymacji powoda. Niewątpliwą wadą uzasadnienia postanowienia sądu apelacyjnego jest brak wyraźnego ustosunkowania się do tej tezy. Jednakże sam fakt dokładnego rozpoznania przez sąd apelacyjny wniosku, przy tym wyłącznie co do jego meritum, wskazuje zupełnie jednoznacznie, że sąd apelacyjny nie podzielił tej tezy sądu okręgowego. Nie może się zatem ostać twierdzenie skarżącego, że interpretacja art. 35 ust. 1 u.r.l. w związku z art. 510 § 1 k.p.c., przyjęta w postanowieniu sądu okręgowego, stała się podstawą ostatecznego orzeczenia o jego konstytucyjnych prawach, czego wymaga art. 79 ust. 1 Konstytucji. Zaskarżona norma nie zablokowała więc skarżącemu drogi sądowej do rozpoznania jego wniosku w sprawie kontroli materiałów referendalnych pod względem merytorycznym, a więc nie doszło do sytuacji, w której bez uwzględnienia tej normy nie mógłby zostać wydany wyrok oddalający jego wniosek. Zatem i ta niezbędna przesłanka skargi konstytucyjnej nie została spełniona.

3.10. Uczestnicy postępowania podnosili także zarzut dotyczący braku kolejnej przesłanki skargi konstytucyjnej, mianowicie aktualnego interesu prawnego skarżącego w uzyskaniu rozstrzygnięcia jego skargi. W sprawie zachodzi bowiem ich zdaniem utrata przymiotu aktualności naruszenia praw konstytucyjnych skarżącego. Wobec niespełnienia dwóch analizowanych powyżej podstawowych przesłanek skargi konstytucyjnej, warunkujących dopuszczalność wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku w sprawie, zbędne jest wszakże badanie zasadności tego zarzutu.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.