

Rola i znaczenie sądowej ochrony prawdziwości informacji przedstawianych w trakcie kampanii referendalnej – elementy wybrane

Wstęp

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym¹ stanowi przejaw gwarancji możliwości Suwerena dotyczących podejmowania decyzji w sprawach lokalnych. Jako narzędzie demokracji bezpośredniej służy wyrażeniu woli w formie aktu samodecydowania prowadzącego do uzyskania konkretnego rozstrzygnięcia². Referendum lokalne zagwarantowane przez art. 170 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³ jest o tyle doniosłą instytucją, że nie tylko umożliwia ono członkom wspólnoty samorządowej współdecydowanie w sprawach istotnych lokalnie o charakterze gospodarczym czy kulturalnym (art. 2 u.r.l.), ale także gwarantuje sposobność wyrażenia swego niezadowolenia z pracy wybranych przez wspólnotę samorządową przedstawicieli jeszcze przed zakończeniem ich kadencji – mowa tu

¹ T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 400 ze zm., dalej: u.r.l.

² M. Jabłoński, *Rola i znaczenie instytucji demokracji bezpośredniej we współczesnym państwie*, [w:] O. Hałub, M. Jabłoński, M. Radajewski (red.), *Instytucje demokracji bezpośredniej w praktyce*, Wrocław 2016, s. 17.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (t.j. Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządowego: organu stanowiącego, a w przypadku referendum gminnego⁴ także wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Institucja demokracji bezpośredniej, jaką jest referendum lokalne, uważana jest przez niektórych za narzędzie mało efektywne⁵. Tak zarysowane stanowisko opiera się na przeświadczeniu o braku realnego wpływu na rozważane w referendach sytuacje z powodu niskiej frekwencji uprawnionych do głosowania. Niemniej jednak liczba referendów lokalnych o charakterze gminnym odwoławczym nie wykazuje tendencji spadkowej⁶ w porównaniu z latami 2010–2014⁷. Z tego względu uzasadnione wydaje się pochylenie nad problematyką niektórych zagadnień związanych z przeprowadzaniem referendum lokalnego.

Skupiając się na ostatnim przytoczonym rodzaju referendum lokalnego (tzn. gminnym referendum odwoławczym), warto podkreślić znaczący wpływ kampanii referendalnej na późniejsze rozłożenie głosów oraz frekwencję mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. Kampania jako faza procesu referendalnego⁸, co do zasady, ukierunkowana powinna być na uzyskanie niezbędnych dla mieszkańców informacji dotyczących istoty problemów rozstrzyganych w referendum, treści postawionych pytań i wariantów. Powinna stanowić także „platformę” do przybliżania członkom wspólnoty stanowisk m.in. inicjatora referendum oraz zagrożonego odwołaniem organu (art. 28 u.r.l.).

Nie jest zaskoczeniem, że ustawodawca, zdając sobie sprawę z potencjalnych zagrożeń manipulacji przekazami czy ryzyka przekazu informacji nieautentycznych, zagwarantował mechanizm kontrolny

⁴ Podział na referendum gminne, powiatowe, wojewódzkie na mocy art. 6 u.r.l.

⁵ A. Maciąg, *Czy referendum lokalne w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego przed upływem kadencji to efektywny instrument demokracji bezpośredniej?*, [w:] J. Korczak (red.), *Województwo – region – regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej*, Wrocław 2013, s. 30.

⁶ Zob. tab. 1.

⁷ Według danych Państwowej Komisji Wyborczej w trakcie kadencji 2010–2014 przeprowadzono 61 referendów o charakterze gminnym odwoławczym <http://pkw.gov.pl/pliki/1458208809_14c3fac1e5ea84e899f4a06df3cdaa13.pdf> [dostęp: 7.01.2018].

⁸ Tak M.P. Gapski, *Udział sądów w procedurze przeprowadzania referendum lokalnego*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7–8, s. 111.

w postaci art. 35 u.r.l. Stosownie do ust. 1 omawianego artykułu, „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”.

Mechanizm ten wprowadził obowiązek czuwania nad przebiegiem kampanii, a dokładniej, nad rzetelnością przepływów informacyjnych z nią związanych. Wspomniana powinność została nałożona na sądy okręgowe, a w razie złożenia zażalenia, także na sądy apelacyjne. Wydaje się jednak, że regulacja ta w kształcie, w jakim obowiązuje, nastroczać może wielu wątpliwości interpretacyjnych. Ponadto, analizując omawianą instytucję prawną, można dojść do wniosków wyrażających pewną dozę sceptycyzmu co do konstytucyjności samego unormowania.

1. Założenia ustawowe a rzeczywisty mechanizm kampanii

Rozpoczęcie kampanii referendalnej może się wiązać z zapoczątkowaniem lub zaostreniem antagonizmów w zakresie polityki lokalnej na linii inicjator referendum – organ, który ma być odwoalny. Jak słusznie wskazuje się w literaturze, w toku kampanii może dojść niejednokrotnie do złamania reguł i zasad prowadzenia tej fazy wdrożenia narzędzia demokracji bezpośredniej⁹. Stąd też podnosi się, że podstawowa funkcja regulacji z art. 35 u.r.l. związana jest

⁹ F. Rymarz, *Komentarz do art. 35 ustawy o referendum lokalnym*, [w:] K.W. Czapliski, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, LEX nr 7698.

z zagwarantowaniem rzetelności zarówno kampanii, jak i przekazywanych w jej trakcie informacji, co w konsekwencji powinno prowadzić do niwelacji ryzyka w zakresie wpływu tego typu informacji na rozłożenie głosów w dniu referendum¹⁰. Badając jednak elementy omawianego unormowania, można dojść do zgoła odmiennych konkluzji. Po pierwsze, należy brać pod uwagę fakt, że organ, którego los rozstrzygany będzie przedterminowo w drodze referendum lokalnego, co do zasady, ma zagwarantowany dostęp do profesjonalnej obsługi prawnej¹¹, podczas gdy druga strona sporu może nie mieć takiej możliwości. Tak zarysowany scenariusz już na wstępie przypuszczalnie uprzywilejowuje wnioskodawcę, którym najczęściej jest podmiot zagrożony przedwczesnym odwołaniem, co implikować może także zwiększone szanse na pozytywne rozpatrzenie wniosku przez sąd w trakcie posiedzenia. Na potwierdzenie powyższego przypuszczenia można wskazać, że jeżeli w momencie rozpoczynania procesu referendalnego inicjator nie korzysta z usług profesjonalnego pełnomocnika, to oczywista jest nikłość szans na pozyskanie takiej reprezentacji w przeciągu kilku godzin, biorąc pod uwagę takie elementy, jak: ekstraordynaryjny dwudziestoczęterogodzinny tryb postępowania, nadzwyczajna forma doręczenia powiadomienia o terminie posiedzenia, a także wielość dokumentów będących podstawą zarzutów widniejących na plakatach, hasłach, ulotkach, artykułowanych w wypowiedziach czy innych formach propagandy, z którymi pełnomocnik powinien się zapoznać.

Po drugie, warto zwrócić uwagę na wydzźwięk, jaki niesie za sobą postanowienie wydane w sprawie przedstawiania nieprawdziwych danych w tym szczególnym dla wspólnoty samorządowej czasie. Niewątpliwy wpływ na świadomość społeczności lokalnej wywiera stanowisko sądu, które zakłada brak dostatecznego sprawdzenia i zweryfikowania informacji forsowanych przez stronę będącą w opozycji do

¹⁰ P.J. Uziębło, *Komentarz do art. 35 ustawy o referendum lokalnym*, [w:] idem, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, LEX nr 7725.

¹¹ Na temat zawarcia umów na obsługę prawną urzędu z firmami zewnętrznymi – kancelariami lub prowadzenia obsługi prawnej przez pracowników urzędu zob. <<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/administracja/nik-o-zleceniu-uslug-prawniczych-przez-samorzady-w-nbsp-województwie-dolnoslaskim.html>> [dostęp: 7.01.2018].

wnioskodawcy¹². W takim momencie zmniejsza się znaczenie merytorycznych dyskusji, trafnych argumentów oraz sposobu prezentacji motywów działania. Mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego, nie będąc świadomi istnienia pewnych zasad postępowania, reguł dowodzenia, wyżej wspomnianych okoliczności ekstraordynaryjnych mających wpływ na rzeczywiste przygotowanie się do udziału w postępowaniu, kształtują swoje stanowiska, opierając się bardziej na wyczuciu i autorytecie Państwa w postaci sądu aniżeli na rzeczywistej wiedzy. Uwzględniając powyższe, można dojść do wniosku, że instytucja z art. 35 u.r.l. może jawić się jako swego rodzaju narzędzie przechylające szalę zwycięstwa na rzecz wnioskodawcy będącego zagrożonym organem. Co więcej, może być na tyle efektywnym i dominującym znaczeniowo instrumentem, że odpowiednie skalkulowanie czasu złożenia wniosku do sądu może przełożyć się na to, iż będzie to w istocie jedyny i wystarczający środek zastosowany w kampanii w celu odparcia wszystkich zarzutów, a tym samym zdeprecjonowania drugiej strony. Uzyskanie korzystnego postanowienia może być istotne dla inicjatora także z ekonomicznego punktu widzenia. Wnosząc bowiem o nakazanie sprostowania informacji lub/i przeproszenia pomówionego, kampania na rzecz organu zagrożonego prowadzona będzie bowiem z funduszy drugiej strony sporu, w kształcie zatwierdzonym przez tego pierwszego.

W tym miejscu wypada także podkreślić, że odpowiednie skalkulowanie czasu złożenia wniosku do sądu może mieć swoje konsekwencje w postaci rzeczywistego przedłużenia kampanii mimo trwania oficjalnej ciszy wyborczej. Artykuł 36 ust. 4 u.r.l. zakłada bowiem, że nie stosuje się ograniczeń czasowych związanych z kampanią referendalną wyrażonych w art. 29 ust. 1 u.r.l., a co za tym idzie, że nieprawdziwe informacje i dane odnoszące się do referendum i związane z kampanią referendalną opublikowane w prasie podlegają sprostowaniu w ciągu 48 godzin nawet wtedy, gdy swój bieg rozpoczął termin 24 godzin poprzedzający dzień głosowania. Biorąc pod uwagę powyższe, należy się zastanowić, czy art. 35 u.r.l. stanowi gwarancję dla prawdziwości

¹² Postanowienie Sądu Apelacyjnego (SA) we Wrocławiu z dnia 8 grudnia 2016 r., III APz 41/16, niepubl.

danych przedkładanych w trakcie kampanii, czy jednak spełnia inną, gołą odmienną rolę, np. oręża do walki politycznej.

2. Podmiot będący wnioskodawcą

Ustawodawca, tworząc regulację z art. 35 u.r.l., postanowił, że sprawy spełniające kryteria z ustawy o referendum lokalnym w zakresie rozpowszechniania nieautentycznych informacji powinny być rozpatrywane w trybie postępowania nieprocesowego. Taki wybór może być podany w wątpliwość, biorąc pod uwagę fakt, że w tego rodzaju sytuacjach mamy przeciwstawne sobie strony o spornych interesach. Wydaje się jednak, że za wyborem tego trybu postępowania mogły stać przesłanki akcentujące szybkość przeprowadzania wskazanego rodzaju spraw.

Odnosząc się do podmiotów omawianego postępowania, należy zwrócić uwagę na konstrukcję wnioskodawcy zaproponowaną przez ustawodawcę. Analiza tej regulacji pozwala na stwierdzenie, że poprzez brak dopełniających elementów (tak jak np. w art. 545 Kodeksu postępowania cywilnego¹³), prawodawca zamierzał doprowadzić do takiej sytuacji, że każdy zainteresowany może być podmiotem uprawnionym do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania. Jest to tym bardziej ewidentne, gdy porówna się ze sobą omawianą regulację referendalną z jej wzorcem, tj. art. 111 Kodeksu wyborczego¹⁴, w którym ograniczono grono potencjalnych wnioskodawców do kandydata lub pełnomocnika wyborczego zainteresowanego komitetu wyborczego. Konfrontując te dwa unormowania, można zasadnie stwierdzić, że rozszerzenie grona podmiotów mogących być wnioskodawcami w przypadku referendum lokalnego wydaje się celowym zabiegiem.

Wypada się także zastanowić, czy pod podjęciem „każdy zainteresowany” należy rozumieć w sposób tożsamy „zainteresowanego” w rozumieniu art. 510 k.p.c., czy należałoby temu terminowi nadać

¹³ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1822 ze zm.), dalej: k.p.c.

¹⁴ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 15), dalej: k.w.

znaczeniowo inny zakres. Doktryna nie wypracowała w tym zakresie jednego wspólnego stanowiska. Niektórzy zakładają, że „uprawnionym do wystąpienia z wnioskiem o zastosowanie środków, mających na celu zapobieżenie szkodzie lub jej naprawienie, jest każdy, czyje dobra zostały naruszone”¹⁵. Inni twierdzą, że z takim wnioskiem wystąpić może „każdy w interesie własnym lub publicznym, który pragnie zwalczyć na drodze sądowej pojawiające się nieprawdziwe informacje dotyczące przeprowadzonego referendum”¹⁶. Żaden ze wskazanych autorów nie odnosi się jednak w swoich rozważaniach do wspomnianej wyżej definicji zainteresowanego z art. 510 k.p.c. Niewątpliwie, regulacja z art. 35 u.r.l. stanowi przykład regulacji procesowej, dlatego uzasadnione jest sięganie w sposób subsydiarny do przepisów k.p.c. Stąd też pojęcie zainteresowanego powinno się rozumieć szeroko, jako każdego, czyjego praw dotyczy wynik postępowania. Ponadto rozważania odnośnie do podmiotu będącego zainteresowanym powinno się rozszerzyć o dywagacje na temat interesu prawnego. W tym zakresie należy podzielić pogląd Sądu Najwyższego (SN), że „interes prawny może być również pośredni, pozostający obok istoty oraz skutków mającego zapaść rozstrzygnięcia. Interes prawny w postępowaniu nieprocesowym nie wynika bowiem, tak jak w procesie, z naruszenia lub zagrożenia sfery prawnej wnioskodawcy, lecz z pewnych zdarzeń prawnych, które wywołują konieczność uregulowania wiążących się z nimi stosunków prawnych i rodzą obiektywną potrzebę wszczęcia postępowania lub wzięcia w nim udziału”¹⁷.

3. Termin rozpatrzenia wniosku

Kolejnym elementem, który w praktyce może budzić pewne zastrzeżenia, jest dwudziestoczęterogodzinny termin, w czasie którego właściwy sąd okręgowy powinien rozpoznać wniosek. Pierwsza wątpliwość, jaka może się pojawić w przypadku tego zagadnienia, dotyczy momentu rozpoczęcia biegu dwudziestu czterech godzin.

¹⁵ Tak: P.J. Uziębło, op. cit.

¹⁶ M.P. Gapski, op. cit., s. 112.

¹⁷ Postanowienie SN z dnia 4 stycznia 2012 r., III Cz 78/11, LEX nr 1147769.

Wydaje się, że jedynym słusznym stanowiskiem w obliczu braku regulacji szczególnych w ustawie o referendum lokalnym jest przyjęcie, że wskazany termin powinien być liczony od momentu otrzymania przez pismo procesowe (wniosek) prawidłowego biegu. W przypadku złożenia do sądu wniosku zawierającego braki formalne przewodniczący składu sędziowskiego, na podstawie art. 130 § 1 k.p.c. w zw. z art. 13 § 2 k.p.c., powinien wezwać wnioskodawcę do niezbędnych uzupełnień czy modyfikacji pisma procesowego. Przyjęcie takiego konceptu wywołuje znaczne wydłużenie czasu zapewnienia realizacji ochrony praw wnioskodawcy, w porównaniu z modelowym przyspieszonym przebiegiem zakładanym przez ustawodawcę. Przyjmując, że przewodniczący składu sędziowskiego nie wyznaczy terminu tygodniowego zagwarantowanego w art. 130 k.p.c., lecz termin krótszy, i biorąc pod uwagę, na podstawie art. 13 § 2 k.p.c., cel, specyfikę i odrębność postępowania nieprocesowego z art. 35 u.r.l., nadal czas pomiędzy złożeniem wniosku do sądu a wydaniem rozstrzygnięcia nie jest tożsamy z ramami wyżej zarysowanej sytuacji. W związku z powyższym należy wysunąć propozycję *de lege ferenda* w zakresie uszczegółowienia kwestii związanych z terminami przy postępowaniu w sprawie nieprawdziwych informacji przedstawianych w trakcie kampanii referendalnej.

Kolejne obiekcje może wywoływać także termin zawarty w art. 35 ust. 3 u.r.l. oraz rodzaj środka odwoławczego na postanowienie sądu okręgowego. Ustanowienie zwyczajnego środka odwoławczego w tego rodzaju sprawach, czyli zażalenia, jest zaskakującym wyborem ustawodawcy. Orzeczenie, jakie wydaje sąd okręgowy, jest niewątpliwie orzeczeniem co do istoty sprawy, zgodnie zatem z art. 518 k.p.c. powinna od niego przysługiwać apelacja, a nie tak jak zdecydował ustawodawca – zażalenie. Natomiast w zakresie dwudziestoczegodzinnego terminu na wniesienie środka odwoławczego odnotować należy, że ustawodawca w przeciwieństwie do sytuacji zarysowanej powyżej wyznaczył początek biegu terminu. Problem jednak związany jest nie z rozpoczęciem biegu, ale z jego zakończeniem. Stosując dyspozycję art. 1 ust. 2 u.r.l., należy wziąć pod uwagę art. 9 § 3 k.w., zgodnie z którym czynności takie jak wniesienie skargi czy innego odwołania powinny być dokonane w godzinach urzędowania sądów.

Takie rozwiązanie prowadzić może do rzeczywistego skrócenia terminu dwudziestu czterech godzin wskazanych w art. 35 u.r.l. Może bowiem zdarzyć się tak, że postanowienie w sprawie zostanie wydane w godzinach popołudniowych w dniu, w którym sąd okręgowy pracuje dłużej niż sąd apelacyjny w dniu następnym¹⁸. Przyjęcie takiego rozwiązania skraca faktyczny czas przeznaczony przez ustawodawcę na merytoryczne ustosunkowanie się do pisma procesowego.

Należy również zauważyć, że ustawodawca w tzw. „trybie referendalnym” nie poprzestaje jedynie na wskazaniu odrębności związanych z terminami, ale także modyfikuje regułę ustalania zachowania terminu do dokonania czynności wyrażoną w art. 165 § 2 k.p.c. Reguła ta zakłada, że oddanie pisma procesowego w polskiej placówce pocztowej operatora lub w placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu. Natomiast wyjątek wyrażony w art. 9 § 1 k.w. zakłada, że za dzień wniesienia pisma procesowego powinno się przyjmować dzień złożenia tego pisma w sądzie¹⁹. Ustawodawca tym samym przyznał pierwszeństwo zasadzie szybkości rozpoznania sprawy, pomijając faktyczne możliwości merytorycznego przygotowania się do postępowania zarówno przez uczestników postępowania, jak i organ procesowy. Regulacja prawna w takim kształcie stanowi barierę utrudniającą efektywne zmaterializowanie się celu, jaki miał przyświecać tej grupie przepisów, czyli zapewnienie rzetelności przekazywanych informacji.

Wątpliwości budzi również art. 9 ust. 2 k.w. stanowiący, że jeżeli koniec terminu wykonania czynności określonej w Kodeksie wyborczym przypada na sobotę albo na dzień ustawowo wolny od pracy, termin upływa pierwszego roboczego dnia po tym dniu. Porównując tę regulację z wcześniej omawianą, oczywiste jest, że uprzywilejowuje ona podmiot, który uzyskałby rozstrzygnięcie w pierwszej

¹⁸ Przykładowo, Sąd Okręgowy (SO) w Świdnicy w poniedziałki urzęduje do godz. 18.00, natomiast właściwy dla wspomnianego sądu Sąd Apelacyjny we Wrocławiu urzęduje do godz. 15.30 we wtorki.

¹⁹ Por. A. Kisielewicz, *Komentarz do art. 9 Kodeksu wyborczego*, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, LEX nr 8968.

instancji w piątek, w porównaniu z sytuacją uczestników, w których sprawie postanowienie zostaje wydane w każdy inny dzień tygodnia. Należałoby się zastanowić nad nowelizacją art. 9 k.w. w zakresie, w jakim różnicuje on sytuację jednostek, za podstawę przyjmując jedynie dzień tygodnia, w jakim wydano rozstrzygnięcie. Rozwiązaniem, które mogłoby zmniejszyć powyższe zróżnicowanie, jest nałożenie obowiązku przekazania pisma procesowego w drodze wprowadzenia go do systemu teleinformatycznego na te podmioty, którym koniec terminu na dokonanie czynności przypadałby na sobotę.

4. Nieprawdziwość informacji

Kolejne zagadnienie, które pozostaje dalece nieprecyzyjne i budzi pewne obiekcje, związane jest z zespołem potencjalnych dyrektyw, którymi powinien kierować się sąd, orzekając o prawdziwości tudzież nieprawdziwości informacji przekazywanych w trakcie kampanii referendalnej. Tryb referendalny nie powinien być stosowany do wypowiedzi o komponentach ocennych. Nie nadają się one bowiem do analizy w wariantach prawdy/falszu²⁰. Słusznie zauważa A. Rakowska²¹, że czas przedstawienia dyskusyjnych informacji, czyli czas kampanii referendalnej, nie pozostaje bez znaczenia – jest istotnym czynnikiem, który musi być brany pod uwagę przy dokonywaniu oceny problematycznych wypowiedzi, nierzadko pozbawionych precyzji, a przy tym nacechowanych dużym ładunkiem emocjonalnym. Dlatego też wydaje się, że uprawnione jest przyzwole nie na pewną niedokładność i nacechowanie omawianych wypowiedzi i tak nieuchronną dozą emocji. Nie dokonując pogłębionej analizy, należy jedynie zasygnalizować, że nie bez znaczenia pozostają też formy ekspresji politycznej, jakimi są plakaty, ulotki czy banery z pojedynczymi hasłami. Struktura wymienionych materiałów nie pozwala na precyzyjne uzasadnienie

²⁰ Podobnie: postanowienie SA w Katowicach z dnia 1 października 1998 r., I ACz 972/98, LEX nr 39618 – analogicznie do trybu referendalnego.

²¹ A. Rakowska, *Udział zawodowego pełnomocnika w postępowaniu w „trybie wyborczym” po wejściu w życie Kodeksu wyborczego*, „Palestra” 2011, nr 8–9, s. 15.

wyartykułowanych w nich zarzutów (np. przytoczenie konkretnych uchwał, informacji z Biuletynu Informacji Publicznej itd.). Nie oznacza to jednak, że sformułowania te obarczone są znamieniem nieprawdziwości. Wyżej wymienione formy z założenia zakładają skrócony przekaz. Dlatego też wymagają dalszego uszczegółowienia, które zwykle powinno nastąpić w trakcie debaty publicznej. Warto ponadto zaznaczyć, że w tego rodzaju sprawach na organ procesowy nałożony jest niełatwy obowiązek rozróżnienia między faktem a sformułowaniem o znamionach ocennych. Słusznie zauważył Europejski Trybunał Praw Człowieka, że „uznanie wypowiedzi za wypowiedź o okolicznościach faktycznych lub za osąd ocenny jest kwestią, która przede wszystkim wchodzi w zakres marginesu uznania przysługującego władzom krajowym, a w szczególności sądom krajowym”²². Często zdarza się, że granica między tymi dwoma jest wysoce dyskusyjna.

5. Faktyczna nierówność broni

Omawiając specyfikę trybu referendalnego, nie sposób pominąć zagadnienia dotyczącego zasady równości broni. Wstępny zarys sytuacji zarówno wnioskodawcy, jak i pozostałych uczestników postępowania został naszkicowany na podstawie wyżej zaprezentowanych twierdzeń. Tym, co dodatkowo przemawiać może za brakiem symetrii w zakresie możliwości obrony swoich racji między podmiotem wnioskującym a pozostałymi, jest fakt, że wyłącznie uczestnicy postępowania związani są niezwykle krótkim terminem wyznaczonym przez sąd, w trakcie którego zobowiązani są do merytorycznego przygotowania się, skompletowania niezbędnych dokumentów itd. W istocie bowiem wnioskodawca, patrząc z punktu widzenia pragmatyki, nie jest terminem tym ograniczony w tym samym stopniu co inni uczestnicy. Bezsporne jest wszakże to, że jedynymi ramami temporalnymi ograniczającymi działanie podmiotu w zakresie złożenia odpowiedniego wniosku o wszczęcie postępowania są te, które zostały wskazane w art. 29 § 1 k.w., tj. dzień podjęcia uchwały organu stanowiącego

²² Wyrok ETPC z dnia 8 lipca 2008 r., 57659/00, LEX nr 411909.

lub postanowienia komisarza o przeprowadzeniu referendum oraz, co do zasady, dzień poprzedzający dzień głosowania. Stąd też podmiot zainteresowany zainicjowaniem tego rodzaju postępowania może mieć odpowiednią ilość czasu na konstrukcję samego wniosku, a także na poczynienie odpowiednich przygotowań co do przewidywanych wystąpień w trakcie wysłuchania uczestników. Nie przemawia także na korzyść drugiej strony brak szczególnej regulacji w zakresie postępowania dowodowego w trybie referendalnym. Wydawać się może, że już sama czynność skompletowania koniecznych dokumentów, jak również pozyskanie świadków czy innych przydatnych dowodów, w praktyce może się okazać niezwykle utrudnione. Brak odpowiedniego czasu na pozyskanie stosownych dowodów wpłynąć będzie także na konstatację sądu drugiej instancji, podtrzymującą niekorzystne dla pozostałych uczestników rozstrzygnięcie sądu okręgowego²³.

Kolejna kwestia mająca wpływ na symetrię uprawnień uczestników, tj. ciężar dowodu, również postrzegana jest w sposób dwuznaczny. Dochodzi tu do kolizji koncepcji zakładającej zastosowanie reguł ogólnych dotyczących ciężaru dowodu, tj. art. 6 Kodeksu cywilnego²⁴ oraz art. 232 k.p.c., z koncepcją traktującą o przerzuceniu ciężaru dowodu na uczestnika postępowania będącego autorem materiałów referendalnych, w której to bazą jest domniemanie bezprawności naruszenia dóbr osobistych. W obliczu braku uregulowania tej materii w u.r.l. należy się zastanowić nad słusznością obu

²³ Zob. postanowienie SA w Katowicach z dnia 27 października 2014 r., I Acz 943/14, LEX nr 1647795, w którym została przedstawiona opinia, że „jedyną przeszkodą dla zajęcia stanowiska w sprawie i wspierania go odpowiednimi wnioskami dowodowymi był ograniczony czas na przygotowanie tego stanowiska. Należy jednak podkreślić, że sprawa jest rozpoznawana w trybie wyborczym, a regulacje kodeksu wyborczego ściśle limitują czas rozpoznania zarówno wniosku, jak również środka zaskarżenia. Chodzi bowiem o szybką reakcję na sytuacje podawania nieprawdziwych informacji w materiałach wyborczych i w konsekwencji szybkie eliminowanie takich informacji z obiegu oraz usuwanie skutków stwierdzonych naruszeń. [...] uczestnik nie może przeność swojej aktywności procesowej dopiero na etap postępowania zażaleniowego, skoro w postępowaniu przed Sądem pierwszej instancji był zupełnie bierny”.

²⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 459 ze zm.), dalej: k.c.

wymienionych koncepcji. Akceptowalny wydaje się pogląd, że pierwsze ze wspomnianych stanowisk jest bardziej uzasadnione. Artykuł 35 u.r.l. nie zawiera *expressis verbis* domniemania bezprawności naruszenia dóbr osobistych z art. 24 k.c. ani nie posługuje się konstrukcją, która pozwalałaby na odpowiednie zastosowanie tego przepisu. Po drugie, omawiana regulacja w zestawieniu ze wspomnianym unormowaniem z Kodeksu cywilnego nie mają tożsamych przedmiotów ochrony. W przypadku postępowania nieprocesowego z art. 35 u.r.l. chroniona jest rzetelność informacji przedstawianych uprawnionym do głosowania, a nie dobra osobiste jednostki, której te informacje dotyczą. Chroniony jest zatem bardziej interes publiczny aniżeli jednostkowy. Stąd też niesłuszna wydaje się praktyka sądów w zakresie przerzucania dowodu na uczestników postępowania niebędących wnioskodawcą²⁵.

Podsumowanie

Omawiana regulacja obarczona jest wieloma mankamentami. Wątpliwości budzi jakość legislacji, na którą to godzi się współczesny ustawodawca. Biorąc pod uwagę mnogość wątpliwości interpretacyjnych oraz fakt, że regulacja ta była już dwukrotnie przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego (TK)²⁶, wydaje się, że nie można asekurować się stwierdzeniem, iż jest to zastana instytucja prawa wyborczego wprowadzona na początku transformacji ustrojowej²⁷. Konieczne wydają się więc poprawki w zakresie jej funkcjonowania.

Ukształtowana praktyka orzecznicza nie analizuje unormowania z art. 35 u.r.l. poprzez jego naczelną funkcję, ale jedynie skupia się na przyspieszonym ekstraordynaryjnym trybie procedowania.

²⁵ Zob. postanowienie SO w Świdnicy z dnia 22 października 2014 r., I Ns 261/14, POSP.

²⁶ Wyrok TK z dnia 11 maja 2016 r., SK 16/14, LEX nr 2038216, oraz wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2017 r., K 10/15 (Dz.U. 2017 poz. 850).

²⁷ Tak Marszałek Sejmu w ustosunkowaniu się do skargi będącej przedmiotem kontroli przez TK (SK 16/14).

Przekłada się to bezpośrednio na jakość postępowania, która wydaje się nie gwarantować prawidłowej ochrony uczestnikom, a także nie zabezpiecza możliwości egzekwowania ich uprawnień. W związku z powyższym wątpliwości budzi rzeczywista realizacja funkcji gwarancyjnej sądu w tym zakresie, zwłaszcza jeżeli weźmie się pod uwagę liczbę orzeczeń wydanych na korzyść wnioskodawców, będących, jak zostało to już zasygnalizowane, podmiotem uprzywilejowanym w stosunku do pozostałych uczestników postępowania (zob. tab. 2).

Tabela 1. Przeprowadzone referenda lokalne o charakterze gminnym odwoławczym

Lp.	Rok	Miejscowość	Województwo
1	2015	Jarocin	wielkopolskie
2	2015	Chrzanów	małopolskie
3	2015	Raciąż	mazowieckie
4	2016	Wierzchosławice	małopolskie
5	2016	Poręba	śląskie
6	2016	Przeciszów	małopolskie
7	2016	Nowy Dwór Mazowiecki	mazowieckie
8	2016	Trzebiatów	zachodniopomorskie
9	2016	Sulmierzyce	wielkopolskie
10	2016	Tychowo	zachodniopomorskie
11	2016	Bodzanów	mazowieckie
12	2016	Supraśl	podlaskie
13	2016	Ełk	warmińsko-mazurskie
14	2016	Koło	wielkopolskie
15	2016	Krajenka	wielkopolskie
16	2016	Witnica	lubuskie
17	2016	Kielce	świętokrzyskie
18	2016	Gniew	pomorskie
19	2016	Wąwolnica	lubelskie
20	2016	Wschowa	lubuskie
21	2016	Szczekociny	śląskie
22	2016	Wymiarki	lubuskie
23	2016	Dębica Kaszubska	pomorskie
24	2016	Legnickie Pole	dolnośląskie

25	2016	Nowe Miasteczko	lubuskie
26	2016	Ploty	zachodniopomorskie
27	2016	Wilczęta	warmińsko-mazurskie
28	2016	Marcinowice	dolnośląskie
29	2016	Dobrzany	zachodniopomorskie
30	2016	Tuliszków	wielkopolskie
31	2016	Orchowo	wielkopolskie
32	2016	Ziębice	dolnośląskie
33	2016	Otwock	mazowieckie
34	2017	Świdwin	zachodniopomorskie
35	2017	Dąbrówno	warmińsko-mazurskie
36	2017	Sadki	kujawsko-pomorskie
37	2017	Panki	śląskie
38	2017	Pionki	mazowieckie
39	2017	Dobrcz	kujawsko-pomorskie
40	2017	Gietrzwałd	warmińsko-mazurskie
41	2017	Słupno	mazowieckie
42	2017	Wińsko	dolnośląskie
43	2017	Raszyn	mazowieckie
44	2017	Kamień	lubelskie
45	2017	Wodzierady	łódzkie
46	2017	Bytom	śląskie

Tabela 2. Postanowienia wydane w „trybie referendalnym”

Lp.	Sąd, który wydał orzeczenie	Sygnatura sprawy	Rozstrzygnięcie na korzyść wnioskodawcy
1	SA we Wrocławiu	I ACz 1137/12	tak
2	SA we Wrocławiu	I ACz 748/12	tak
3	SA we Wrocławiu	I APz 41/16	tak
4	SA w Katowicach	V ACz 725/12	tak
5	SO w Toruniu	I Ns 250/13	tak
6	SA w Białymstoku	I ACz 509/13	tak
7	SO w Gorzowie Wlkp.	I Ns 91/16	tak
8	SO w Lublinie	I Ns 348/13	nie
9	SA w Białymstoku	I ACz 509/13	tak

The role and significance of judicial protection of accuracy of information provided during referendum campaigns – selected aspects

Summary

The aim of the article is an attempt to show issues connected to non-litigious proceedings, precisely, related to judicial protection of accuracy of information provided during referendum campaigns. The author – while presenting the standpoint of existing jurisprudence – expresses a critical opinion on the tendency of rulings in such cases. The imperfections of statutory solutions are exposed by presenting their direct influence on the unequal status of participants to the proceedings under art. 35 of the Local Referendum Act.