

Sygn. akt V ACz 375/20

POSTANOWIENIE

Dnia 16 czerwca 2020 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie V Wydział Cywilny w składzie:

Przewodnicząca - Sędzia SA Małgorzata Micorek-Wagner (spr.)

Sędzia SA Magdalena Tymińska

Sędzia SA Renata Szelhaus

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym

sprawy z wniosku Burmistrza Miasta M. P. R.

z udziałem D. K. Pełnomocnika (...)

o wydanie orzeczenia w trybie ustawy o referendum lokalnym

na skutek zażalenia D. K. Pełnomocnika (...)

na postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie Wydział IV Cywilny

z dnia 10 czerwca 2020 r. sygn. akt IV Ns 65/20

p o s t a n a w i a :

uchylić zaskarżone postanowienie w punkcie 1, 2, 3, 4 i 5 i umorzyć postępowanie w tym zakresie.

Magdalena Tymińska Małgorzata Micorek-Wagner Renata Szelhaus

Sygn. akt V ACz 375/20

UZASADNIENIE

W dniu 5 czerwca 2020 r. P. R. Burmistrz Miasta M., na podstawie art. 35 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 741 t.j.), wniósł o wydanie orzeczenia w trybie referendalnym, tj.:

1. Orzeczenie natychmiastowego zakazania dystrybuowania ulotek, w której egzemplarz został przedstawiony w załączeniu, wśród mieszkańców M. i nakazanie ich komisyjnego zniszczenia w ciągu 6 godzin od ich konfiskaty w obecności osób wyznaczonych przez wnioskodawcę i uczestnika postępowania w Biurze Rady Miasta M. przy ul. (...), ponieważ zawierają nieprawdziwe informacje i wprowadzają w błąd mieszkańców M., że:

a) Burmistrz w kampanii roztaczał wizję utworzenia szkół artystycznych na T., tymczasem, gdy Rada Miasta odebrała mu upoważnienie do sprzedaży T., w krótkim czasie ponownie wystąpił o zgodę na sprzedaż, a gdy takowej nie dostał, zaczął występować o zmianę planu zagospodarowania T.. Ewentualny podział T. na dwie działki leśną i teren zabytkowych willi, otwiera furtkę do dalszych zmian w planie i np. do całkowitej zmiany przeznaczenia działek w tereny deweloperskie. A gdzie obiecane szkoły?

b) O M. mieli współdecydować mieszkańcy. Tymczasem opinię na temat zmian w planach zagospodarowania, mających wpływ na kształt naszego miasta jak np. na możliwość zabudowania przez dewelopera ogromnych terenów zielonych przy granicy z B., wydała fasadowa (...) złożona z 16 wybrańców Burmistrza.

2. Wydania zakazu dalszego drukowania ulotek i publikacji nieprawdziwych informacji o których mowa w pkt 1, w mediach społecznościowych typu F. i I., a w przypadku gdy już zostały opublikowane, usunięcia ich w ciągu 24 godzin od uprawomocnienia się orzeczenia.

3. Nakazania sprostowania informacji w lokalnym dodatku do Gazety (...) na F. Referendum M. 2020 (...) w terminie 24 godzin od uprawomocnienia się orzeczenia w taki sposób że:

a) Ja D. Pełnomocnik (...) oświadczam, że nieprawdą jest, że Burmistrz P. R., chciał zmienić plan zagospodarowania T. i całkowicie zmienić przeznaczenie działek na tereny deweloperskie, a informacje takie zostały zamieszczone w ulotce (...), dystrybuowanej wśród mieszkańców M.

b) Ja D. K. Pełnomocnik (...) oświadczam, że nieprawdą jest, że możliwość zabudowania przez dewelopera ogromnych terenów zielonych przy granicy z B., wydała fasadowa (...) złożona z 16 wybrańców Burmistrza, a informacje takie zostały umieszczone w ulotce (...), dystrybuowanej wśród mieszkańców Miasta M..

4. Nakazanie uczestnikowi D. K. przeroszenia pomówionego Burmistrza Miasta M. Pana P. R. i publikacji przeprosin w lokalnym dodatku do Gazety (...) na F. (...) (...) (...) w terminie 48 godzin od uprawomocnienia się orzeczenia w taki sposób że:

a) ja D. K. Pełnomocnik (...) przeprasza Pana P. R. Burmistrza Miasta M., że w ulotce (...) podane były nieprawdziwe i nierzetelne informacje, iż Pan Burmistrz chciał zmienić plan zagospodarowania T. i całkowicie zmienić przeznaczenie działek na tereny deweloperskie

b) Ja D. K. Pełnomocnik (...) przepraszam Pana P. B. M., że w ulotce (...) podane były nieprawdziwe i nierzetelne informację, iż możliwość zabudowania przez dewelopera ogromnych terenów zielonych przy granicy z B., wydała fasadowa (...) złożona z 16 wybrańców Burmistrza.

5. Nakazanie uczestnikowi wpłacenia kwoty 5000 zł na rzecz Fundacji im (...) (...)-(...) W. ul. (...) Nr konta (...) z dopiskiem (...) w M. w terminie 48 godzin od uprawomocnienia się orzeczenia.

Uzasadniając powyższy wniosek wnioskodawca wskazał, że informacje podane w ulotce skonstruowanej na potrzeby kampanii referendalnej o tytule „(...)” są całkowicie nieprawdziwe i jako takie mają w swoim zamiarze wprowadzić mieszkańców M. w błąd. Są więc przedmiotem negatywnej kampanii referendalnej mającej na celu odwołanie z urzędu Burmistrza Miasta M. w osobie wnioskodawcy. Wnioskodawca zaprzeczył, w odniesieniu do tekstu ulotki i podanych faktów, jakoby jako osoba pełniący wskazany urząd występował wielokrotnie o zmianę planu zagospodarowania T.. Przyznał jednak, że wniosek taki został złożony tylko jeden raz, co miało swoje odbicie w przyjętej w dniu 21 maja 2020 r. przez Radę Miasta uchwale.

Wskazał także, że tekst ulotki jest wyrazem założonej manipulacji faktami, chociażby tym, że rzekomo ta inicjatywa Burmistrza otwiera dalszą drogę do zmian w planie i do całkowitego przeznaczenia działek na tereny deweloperskie. Jest to zatem fikcyjna i nie mająca żadnego przełożenia w rzeczywistych faktach informacja, która z założenia ma wzbudzić wyłącznie negatywne emocje wśród mieszkańców M., którym dobro T. leży mocno na sercu. Zaznaczył, że w treści uchwały z dnia 21 maja 2020 r. znajdują się wyraźne powody jej podjęcia. Nie ma więc w jej treści mowy o tym, że jest zamiarem kogokolwiek przeznaczenie tego terenu (działek) na działalność deweloperską. Także dalsza zawartość przedmiotowej ulotki, która sprowadza się do rzekomej opinii wydanej przez tzw. fasadową (...), ma w założeniu, zdaniem wnioskodawcy, wywoływać u przyszłych głosujących w referendum mieszkańców M. wyłącznie negatywne emocje i opinie w stosunku do osoby Burmistrza. Według wnioskodawcy ten fragment tekstu ulotki w sposób zdecydowany wysuwa sugestię o tym, że pierwszoplanowy wpływ na zmiany planu zagospodarowania terenów znajdujących się na terenie M. i jego okolic ma w sposób zdecydowany (...) złożona z 16 wybrańców Burmistrza i w zasadzie tylko ona, bez jakiegokolwiek udziału jego mieszkańców. Jak zaznaczył wnioskodawca, tej treści przekaz zawarty w ulotce pozostaje w oczywistej sprzeczności z regułami prawnymi, które zawarte są w przepisach ustawy z dnia 27 marca 2003 r- o planowaniu przestrzennym, gdzie w powyższym zakresie kompetencje do tego przyznano

Radzie Gminy, nie pozbawiając jednocześnie prawa dla mieszkańców w różnych tego stadiach do wywierania wpływu na uchwalanie planu. W świetle przepisów tej ustawy mieszkańcy więc posiadają bardzo szerokie uprawnienia uczestniczenia w kompleksowej procedurze planistycznej i mają tym samym prawo do współdecydowania co do ostatecznego kształtu planu zagospodarowania przestrzennego. W tym kontekście za całkowicie nieprawdziwe należy uznać to co na temat rzekomej zmiany planu zagospodarowania przestrzennego tych wymienionych terenów i udziału w tym (...) zostało zawarte w przedmiotowej ulotce. Wnioskodawca zaznaczył, że nie jest autorem jakiegokolwiek projektu uchwały w sprawie zmiany planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie możliwości zabudowania przez dewelopera ogromnych terenów zielonych przy granicy z B., ani też nie przedstawił Radzie Miasta M. takiej uchwały do przyjęcia. Wnioskodawca podniósł, że wbrew temu wszystkiemu co zostało zawarte w ulotce jedynie kompetentnym organem samorządu terytorialnego do uchwalania zmian w planie zagospodarowania przestrzennego jest w tym przypadku Rada Miasta M.. Podkreślił w konkluzji, że działania uczestnika i także organizujących referendum wprowadzają świadomie mieszkańców w błąd, przedstawiając w tym względzie kłamliwą narrację o tym, że Burmistrz M. ma zamiar przekształcić te tereny i nieruchomości pod „deweloperkę”.

Uczestnik D. K. Pełnomocnik (...) wniósł o oddalenie wniosku, jako nieopartego na żadnych podstawach prawnych.

Postanowieniem z dnia 10 czerwca 2020 r. Sąd Okręgowy uwzględnił częściowo wniosek w ten sposób, że:

1. Orzekł zakaz publikowania ulotek przez uczestnika D. P. (...) o treści: „(...)” wśród mieszkańców M. i nakazał ich konfiskatę w obecności osób wyznaczonych przez wnioskodawcę P. R. i uczestnika D. K. Pełnomocnika (...), ponieważ zawierają nieprawdziwe informacje i wprowadzają w błąd mieszkańców M., że:

a) Burmistrz w kampanii roztacza wizję utworzenia szkół artystycznych na T. tymczasem gdy Rada Miasta odebrała mu upoważnienie do sprzedaży T., w którym czasie ponownie wystąpił o zgodę na sprzedaż, a gdy takowej nie dostał zaczął występować o zmianę planów zagospodarowania T.. Ewentualny podział T. na dwie działki leśną i teren zabytkowych willi, otwiera furtekę do dalszych zmian w planie i np. do całkowitej zmiany przeznaczenia działek na tereny deweloperskie. A gdzie obiecane szkoły?

b) O M. mieli współdecydować mieszkańcy. Tymczasem opinię na temat zmian w planach zagospodarowania, mających wpływ na kształt naszego miasta, jak np. możliwość zabudowania przez dewelopera ogromnych terenów zielonych przy granicy z B., wydała fasadowa (...) złożona z 16 wybrańców Burmistrza.

2. Zakazał uczestnikowi D. K. Pełnomocnikowi (...) dalszej publikacji takich materiałów w formie ulotki: „(...)” zawierającej nieprawdziwe informacje jak w pkt. 1 postanowienia i publikacji nieprawdziwych informacji o których mowa w pkt. 1 postanowienia w mediach społecznościowych typu F., I., a w przypadku gdy zostały już opublikowane do usunięcia ich w ciągu 24 godzin od uprawomocnienia się orzeczenia.

3. Nakazał uczestnikowi D. K. Pełnomocnikowi (...) sprostowanie informacji w lokalnym dodatku do Gazety (...) na F. (...): (...) w terminie 24 godzin od uprawomocnienia się orzeczenia w taki sposób, że:

a) Ja D. K. Pełnomocnik (...) oświadczam, że nieprawdą jest, że Burmistrz P. R. chciał zmienić plan zagospodarowania T. i całkowicie zmienić przeznaczenie działek na tereny deweloperskie, a informacje takie zostały umieszczone w ulotce (...), dystrybuowanej wśród mieszkańców Miasta M.;

b) Ja D. K. Pełnomocnik (...) oświadczam, że nieprawdą jest, że możliwość zabudowania przez dewelopera ogromnych terenów zielonych przy granicy z B. wydała fasadowa (...) złożona z 16 wybrańców Burmistrza, a informacje takie zostały umieszczone w ulotce (...) dystrybuowanej wśród mieszkańców Miasta M..

4. Nakazał uczestnikowi D. K. Pełnomocnikowi (...) przeproszenie Burmistrza Miasta M. pana P. R. i dokonanie publikacji tych przeprosin w lokalnym dodatku do Gazety (...), na F. (...): (...) w taki sposób, że:

a) Ja D. K. Pełnomocnik (...) przepraszam Pana P. R. Burmistrza Miasta M., że w ulotce (...) podane były nieprawdziwe i nierzetelne informacje, iż Pan Burmistrz chciał zmienić plan zagospodarowania T. i całkowicie zmienić przeznaczenie działek na tereny deweloperskie;

b) Ja D. K. Pełnomocnik (...) przepraszam Pana P. R. Burmistrza Miasta M., że w ulotce (...) podane były nieprawdziwe i nierzetelne informacje, iż możliwość zabudowania przez dewelopera zielonych terenów przy granicy z B., wydała fasadowa (...) złożona z 16 wybrańców Burmistrza.

5. Nakazał uczestnikowi D. K. Pełnomocnikowi (...) wpłacenie kwoty 2.000,00 zł (dwa tysiące złotych 00/100) na rzecz Fundacji imienia (...) (...) W. ul. (...) nr konta: (...) z dopiskiem (...) w M. w terminie 48 godzin od uprawomocnienia się orzeczenia.

W pozostałym zakresie Sąd Okręgowy wniosek oddalił (pkt 6 postanowienia).

Powyższe rozstrzygnięcie zostało oparte na następujących ustaleniach faktycznych:

P. R. pełni publiczny urząd Burmistrza M. od dnia 5 listopada 2018 r. (dowód: zaświadczenie Przewodniczącego Miejskiej Komisji Wyborczej w M.- akta sprawy).

D. K. jest mieszkańcem M. i jedną z osób, która ustawowo zainicjowała w dniu 31 stycznia 2020 r. przeprowadzenie referendum. Sam też został upoważnionym przez to grono osób do pełnienia funkcji pełnomocnika inicjatorów referendum. Postanowieniem Komisarza Wyborczego w W. (...)z dnia 24 kwietnia 2020 r. zarządzono przeprowadzenie referendum gminne w sprawie odwołania Burmistrza Miasta M. P. R..

Termin przeprowadzenia referendum został wyznaczony na 14 czerwca 2020 r.

(dowody: dokumenty - akta sprawy, zeznanie świadka P. I., postanowienie Komisarza Wyborczego z dnia 24 kwietnia 2020 r.)

W M. znajduje się zespół zabytkowej zabudowy, zespół willi (...).

Na wniosek Burmistrza Miasta M. została podjęta przez Radę Miasta M. w dniu 21 maja 2020 r. uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego terenu (...) w M.. Zgodnie z nią zmiana planu dotyczy rozszerzenia katalogu usług określonych, jako przeznaczenie terenu oznaczonego symbolem (...) oraz zmiany szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, minimalnej powierzchni nowo wydzielonej działki w obszarze planu. Granice obszaru objętego zmianą planu obejmują cały obszar miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu (...) w M.. Burmistrz Miasta M. nigdy nie poddał pod procedowanie w formie uchwały, zezwolenia na przeznaczenie terenu (...) pod działalność deweloperską. O takiej treści uchwała nigdy nie została podjęta, a zwłaszcza w okresie sprawowania przez P. R. aktualnie kadencji. Ponadto Burmistrz Miasta M. P. R. nigdy nie poddał pod głosowanie w formie takiej samej uchwały, zezwolenia na prowadzenie działalności deweloperskiej na terenach zielonych graniczących z miejscowością B..

(dowód: uchwała Rady Miasta M. wraz z uzasadnieniem z dnia 21 maja 2020 r.), (dowód: zeznanie świadka P. I.).

Żadnej decyzji co do tego tzw. terenu zielonego nie podejmowała (...) przy Burmistrzu Miasta M., która została powołana jego zarządzeniem z dnia 24 maja 2019 r. J. to zespół składający się z przedstawicieli środowiska przedsiębiorców i jej zadaniem jest zapewnienie udziału mieszkańców w kształtowaniu polityki gospodarczej miasta. Pełni jedynie funkcje organu opiniodawczo-doradczego Burmistrza Miasta M..

(dowód: zeznanie świadka P. I.), (dowód: zarządzenie Burmistrza Miasta M. z dnia 24 maja 2019 r.).

W ramach prowadzonej kampanii referendalnej osoby tworzące inicjatywę referendum lokalnego w M. i w tym D. K. wydali i rozpowszechnili wśród mieszkańców ulotkę stanowiącą część agitacji referendalnej o tytule „(...)”.

Między innymi wskazano, że Burmistrz Miasta M., zaczął występować o zgodę na zmianę planu zagospodarowania (...). Podano, że zakładany ewentualny podział T. na dwie działki - leśną i obejmującą teren zabytkowych willi - otwiera furtkę do dalszych zmian w planie i do całkowitej zmiany przeznaczenia działek na tereny deweloperskie. W innym miejscu wskazano, że opinię na temat zmian w planach zagospodarowania, mających wpływ na kształt naszego miasta, jak np. możliwość zabudowania przez dewelopera ogromnych terenów zielonych przy granicy z B., wydała fasadowa (...) złożona z 16 wybrańców Burmistrza. Ulotka ta znajduje się aktualnie i została umieszczona na stronie internetowej (...) na facebooku i I. administrowanym na tej stronie. Została też rozdana (...) przed terminem zarządzanego referendum.

(dowód: ulotka), (dowód: zeznanie świadka P. I.).

W ustalonym wyżej stanie faktycznym Sąd Okręgowy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym - jeżeli plakaty, hasła, ulotki, wypowiedzi albo inne formy propagandy lub agitacji zawierają nieprawdziwe dane i informacje, każdy zainteresowany ma prawo złożyć do sądu okręgowego wniosek o:

- orzeczenie konfiskaty tych materiałów,
- wydanie zakazu publikacji tych materiałów,
- nakazanie sprostowania informacji,
- nakazanie przeproszenia pomówionego,
- nakazanie uczestnikowi postępowania wpłacenia kwoty do 10000 zł. na rzecz instytucji charytatywnej,
- zasądzenie od uczestnika postępowania na rzecz wnioskodawcy kwoty do 10000 zł. tytułem odszkodowania.

Wnioskodawca w sprecyzowanym wniosku w tym trybie, wystąpił niemalże z wszystkimi żądaniami w stosunku do osoby uczestnika, z wyjątkiem żądania przyznania na jego rzecz kwoty pieniężnej.

W pierwszej kolejności wskazać trzeba, że wszystkie roszczenia wymienione w przepisie art. 35 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym mają charakter równorzędny w tym sensie, że rozważane są w kategorii prawdy lub fałszu. Ustawa zatem przewidując ten tryb, nie zawiera żadnych innych dodatkowych przesłanek poza wskazaną ekspressis verbis przesłanką niezgodności z prawdą.

Przedmiotowa ulotka w rozważanym zakresie dotyka dwóch kwestii - pierwszej związanej z terenem i zespołem willowym (...) i drugiej związanej z tzw. terenem zielonym położonym w gminie M. M., a graniczącym z miejscowością B.. Uczestnik jako równocześnie autor przedmiotowej ulotki w jednym i drugim przypadku tak ją sformułował, że istotnie przekazał informację o tym, że wnioskodawca jako Burmistrz poczynił konkretne już działania w celu całkowitej zmiany przeznaczenia działek (T.) na tereny deweloperskie. To samo odnieść należy w stosunku do drugiego fragmentu ulotki wskazującego na bezpośredni udział i przygotowanie projektu uchwały mającej także zasadniczo zmienić plan zagospodarowania przestrzennego, bo zezwalającego na zabudowanie przez dewelopera znacznej powierzchni terenów zielonych. Nie ma także żadnej wątpliwości, że chodzi w tym wszystkim o osobę P. B. M., gdyż sam już tytuł wskazuje na bezpośrednią identyfikację osoby, której ulotka i zawarte w niej informacje dotyczą. Zwrócić należy uwagę, że w podanym miejscu treść ulotki nie jest formą wnioskowania czy polemiki, a zasadniczo podaje fakty, które podlegają w oparciu o art. 35 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym badaniu pod kątem ich prawdziwości. Przeprowadzone dowody w sprawie wskazują, że te informacje są nieprawdziwe, a uczestnik postępowania we właściwym trybie dowodowym nie wykazał tego przeciwnieństwa. Zawartość ulotki jest więc wyrazem działania uczestnika i osób, którymi zgodził się kierować w kampanii referendalnej i są one przykładem rozpowszechniania informacji narażających osobę wnioskodawcy na utratę zaufania i wywołania w stosunku do niego niechęci przez mieszkańców społeczności, dla której pełni tę funkcję publiczną. Nie ma w tym przypadku znaczenia

to, że podejmowane one były w ramach rozpoczętej i trwającej kampanii referendalnej ani również to, że sporna treść ulotki jest przełożeniem intencji, jakimi kierował się uczestnik w czasie kampanii. Jak stwierdzono każde z wymienionych roszczeń w art. 35 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym mają walor równorzędny i dla ich zasadności nie jest konieczne wykazywanie innych dodatkowych przesłanek poza rozpowszechnianie informacji pozostającej w niezgodności z prawdą. Zdaniem Sądu, niemniej istotne w przedmiotowej sprawie są też okoliczności, lub w zasadzie ich brak, które poświadczałyby rzetelność, względnie jakąkolwiek przedsięwziętą staranność przy, najpierw pozyskiwaniu, a następnie przy rozpowszechnianiu takich wiadomości, jakie znalazły się w przedmiotowej ulotce. W sprawie brak jest dowodów wskazujących na to, że uczestnik powyższe informacje uzyskał z wiarygodnego źródła. Bezpośrednim dowodem sprawy jest uchwała rady Gminy M. z dnia 21 maja 2020 r., która zaprzecza podanej informacji na temat (...). Co więcej stwierdzić należy, że uczestnik nie przedstawił żadnych dowodów, z których miałyby wynikać, że po jego stronie doszło w ogóle do próby, nie mówiąc już o rzetelnej weryfikacji tych informacji, jakie zostały w ulotce podane. Wskazać tylko w tym miejscu należy, że uczestnik jak każdy korzystający z pełnych praw obywatel miał i ma prawo sprawdzenia lub weryfikacji danych, faktów i informacji w trybie określonym w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Jak widać uczestnik zaniechał skorzystania z tego uprawnienia, skoro w sprawie nie przedstawił na tę okoliczność żadnego dowodu. Uczestnik przekazuje więc informacje, których nieprawdziwość jest weryfikowalna również poprzez normy obowiązującego prawa, które w sposób bezwzględny rozstrzygają, kto jest podmiotem uprawnionym do dokonywania zmian zasad w planie zagospodarowania przestrzennego. Te i inne z tym związane kwestie reguluje ustawa z dnia 27 marca 2003 r. – o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która nie przewiduje samodzielnej legitymacji i kompetencji do zmiany takiego planu.

Według Sądu w ten sposób zachodząca okoliczność jest na tyle istotna, gdyż po pierwsze, wskazuje na bezspornie występujące zawinienie uczestnika i co za tym idzie także ze względu na to uzasadnia w wyższym jeszcze stopniu zastosowanie wymienionej w art. 32 ust.1 sankcji zamieszczenia sprostowania, a przede wszystkim przeproszenia podmiotu pomówionego tym materiałem referendalnym. W opisanej więc sytuacji każde ze sprecyzowanych żądań zawartych we wniosku jest uzasadnione wobec zachodzącej przesłanki niezgodności z prawdą podanych informacji. Uzasadnione jest też co do zasady roszczenie nakazania osobie rozpowszechniającej nieprawdziwe informacje wpłaty określonej kwoty na rzecz organizacji charytatywnej. Także to roszczenie jest uzasadnione co do zasady. Wnioskodawca domagał się wpłaty przez uczestnika kwoty 5000 zł. Jednak kwota o takiej wysokości, zdaniem Sądu jest zbyt wysoka, chociażby w odniesieniu do skali i wagi stawianych wnioskodawcy w spornej ulotce zarzutów. Sumą zatem odpowiednią dla realizacji, przede wszystkim celu prewencyjnego regulacji zawartej w art. 35 ust. 1 pkt5 ustawy o referendum lokalnym, jest kwota 2000 zł. W pozostałym co do tego żądania zakresie wniosek podlegał więc oddaleniu.

Mając to wszystko na uwadze wniosek podlegał uwzględnieniu, na podstawie art. 35 ust. 1 pkt 1, 2, 3, 4, 5 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym.

Powyższe postanowienie zostało w dniu 12 czerwca 2020 r. (godzina wpływu zażalenia do Sądu Okręgowego – 12.55 – prezentata Biura Podawczego – k. 87) zaskarżone zażaleniem uczestnika D. K. Pełnomocnika (...) w części, tj. w zakresie rozstrzygnięcia zawartego w punktach od 1 do 5.

Na wstępie uczestnik wskazał, iż postanowienie Sądu Okręgowego nie zawiera uzasadnienia, o którego sporządzenie i doręczenie w zakresie całości zaskarżonego postanowienia wystąpił 10 czerwca 2020 r., a brak uzasadnienia postanowienia nie pozwala na właściwe odniesienie się merytoryczne do postanowienia. Z uwagi jednak na dosłowną treść art. 35 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym (dalej: URL) oraz funkcjonowanie postanowienia w obiegu prawnym, uczestnik składa z ostrożności zażalenie oparte na ustnych motywach rozstrzygnięcia podanych przez Sąd Okręgowy w trakcie publikacji zaskarżonego postanowienia oraz treści wniosku i przebiegu postępowania przed tym Sądem.

Postanowieniu Sądu I instancji w zaskarżonej części skarżący zarzucił:

I. Naruszenie prawa materialnego, w szczególności art. 35 ust. 1 URL poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, polegające na:

- 1) przyjęciu, że dla skorzystania z sankcji w nim przewidzianych nie jest wymagane wskazanie nieprawdziwości konkretnych informacji zawartych w ulotce referendalnej,
- 2) uznaniu że dyspozycja art. 35 ust. 1 nie dotyczy nieprawdziwych informacji zawartych w ulotce a dotyczy szerzej nie wyjaśnionego kontekstu ulotki referendalnej,
- 3) przypisanie nieprawdziwości nie informacjom zawartym w ulotce referendalnej, a ulotce jako całości, uznając treść ulotki za nieprawdziwą w całości z uwagi na szerzej niewyjaśniony kontekst, którego treść miałyby dotyczyć,
- 4) nakazaniu sprostowania i przeproszenia za podanie informacji uznanych przez sąd za nieprawdziwe, pomimo że takie nie były zawarte w ulotce referendalnej,
- 5) uznaniu za informacje i nakazanie sprostowania stwierdzenia, które nie było informacją, a oceną lub opinią,
- 6) nałożeniu na uczestnika zobowiązań niewykonalnych, w szczególności nakazanie złożenia sprostowań prasowych bez określenia dokładnie gdzie to sprostowanie ma być zamieszczone.

II. Naruszenie przepisów postępowania, mające wpływ na jego wynik, to jest przepisu art. 233 k.p.c. poprzez błędy w ustaleniach faktycznych dokonanych przez Sąd Rejonowy (winno być „Okręgowy” – przypis Sądu Apelacyjnego), mające wpływ na wynik sprawy, w szczególności polegające na:

- 1) sprzeczności ustalenia Sądu z treścią zebranych dowodów, wnioskodawca nie udowodnił żadnym dowodem nieprawdziwości informacji zawartych w ulotce wyborczej;
- 2) dowolnej ocenie dowodów - Sąd uwzględnił żądania wnioskodawcy tylko w oparciu o treść wniosku, bez wyjaśnienia czy i z jakich przyczyn nie dał wiary stanowisku uczestnika,
- 3) przyjęciu przez SO, że ulotka referendalna zawiera informacje nieprawdziwe, pomimo braku w ulotce wskazanych przez SO informacji - Sąd I instancji ustalił stan faktyczny wbrew treści ulotki referendalnej,

Naruszenia wskazane w powyższych zarzutach doprowadziły do tego, że Sąd Okręgowy w skarżonym postanowieniu:

- a) nakazał konfiskatę oraz zakaz dalszego rozpowszechniania ulotki referendalnej uznając za informację nieprawdziwą wypowiedź: „(...)podczas gdy wypowiedź ta zawiera 4 informacje („(...)”, „(...)”, „(...)”, „(...)”), które są prawdziwe i których prawdziwość nie była kwestionowana przez wnioskodawcę w postępowaniu a także stwierdzenie „(...)?”, która nie jest informacją a oceną i opinią uczestnika zmian w planie zagospodarowania, a nawet gdyby uznać to stwierdzenie za informację, to nie jest nieprawdziwa;
- b) nakazał konfiskatę oraz zakaz dalszego rozpowszechniania ulotki referendalnej uznając za informację nieprawdziwą wypowiedź „O M. mieli współdecydować mieszkańcy. Tymczasem opinię na temat zmian w planach zagospodarowania, mających wpływ na kształt naszego miasta, jak np. możliwość zabudowania przez dewelopera ogromnych terenów zielonych przy granicy z B., wydała fasadowa (...) złożona z 16 wybrańców Burmistrza”.

Podczas gdy informacja zawarta w wypowiedzi jest prawdziwa, co zostało również wykazane w postępowaniu, w tym dokumentami oraz zeznaniem świadka (sekretarza miasta P. I.) powołanego przez wnioskodawcę;

- c) uznał za nieprawdziwą i nakazał sprostowanie informacji „(...)”

„(...)” a także nakazał dokonania przeprosin w związku z tą informacją.

Podczas gdy informacja taka w ogóle nie znajduje się w ulotce referendalnej.

d) uznał za nieprawdziwą i nakazał sprostowanie informacji „(...)” a także nakazał dokonania przeprosin w związku z tą informacją.

Podczas gdy informacja w ulotce dotyczy wydania opinii przez (...) (dokładna treść informacji jak w pkt. b) powyżej) i jest informacją prawdziwą co zostało wykazane w postępowaniu, w tym dokumentami oraz zeznaniem świadka (sekretarza miasta P. I.) powołanego przez wnioskodawcę.

Powołując się na powyższe zarzuty skarżący wniósł o:

1) zmianę zaskarżonego postanowienia w zaskarżonej części (pkt 1 do 5) poprzez jego zmianę i oddalenie wniosku w całości oraz zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego za obie instancje,

ewentualnie o:

2) uchylenie zaskarżonego postanowienia w zaskarżonej części i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd Okręgowy.

W dniu 15 czerwca 2020 r., o godz. 14.36 wpłynęło mailem do Sądu Okręgowego pismo uczestnika D. K. - „uzupełnienie uzasadnienia zażalenia”, zawierające wniosek dowodowy o dopuszczenie dowodu z uchwały Wojewody (...) z dnia 10 czerwca 2020 r. o stwierdzeniu nieważności uchwały Rady Miasta M. nr (...) z dnia 21 maja 2020 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu (...) w M..

Zażalenie wpłynęło do Sądu Apelacyjnego w Warszawie 15 czerwca 2020 r. o godzinie 12.30 (prezentata na k. 104).

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Zaskarżone postanowienie podlegało uchyleniu, zaś postępowanie w sprawie należało umorzyć.

Na wstępie należy wskazać, że „ [w] myśl art. 2 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska jest państwem demokratycznym (...).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 zapewniają 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” (vide: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 lipca 2009 r., sygn. akt K 7/09, OTK Seria A 2009 nr 7, poz. 113).

Powyższe przymioty, jakimi powinien cechować się proces wyborczy, wynikające nie tylko z zasady państwa demokratycznego, ale również z innych wartości konstytucyjnych, urzeczywistniają instytucje takie, jak szczególnie tryb postępowania przewidziany, m. in. w art. 111 kodeksu wyborczego, czy art. 35 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym.

Referendum lokalne jest instytucją prawną mającą również podstawy konstytucyjne. Przepis art. 4 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio. Rozwinięcie tej zasady w odniesieniu do społeczności lokalnych zawiera przepis art. 170 Konstytucji, według którego członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, w sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Jednocześnie przepis art. 170 Konstytucji odsyła i upoważnia do ustawowego uregulowania zasad i trybu przeprowadzania referendum lokalnego.

Kampania referendalna powinna być prowadzona według określonych ustawą reguł i zasad. Art. 35 ustawy o referendum lokalnym ustanawia ochronę prawną w okresie kampanii referendalnej dla każdego zainteresowanego przed zawartymi w materiałach wyborczych: plakatach, hasłach, ulotkach, wypowiedziach lub innych formach propagandy i agitacji, informacjami i danymi nieprawdziwymi. Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2000

r. o referendum lokalnym - jeżeli plakaty, hasła, ulotki, wypowiedzi albo inne formy propagandy lub agitacji zawierają nieprawdziwe dane i informacje, każdy zainteresowany ma prawo złożyć do sądu okręgowego wnioski o:

- orzeczenie konfiskaty tych materiałów,
- wydanie zakazu publikacji tych materiałów,
- nakazanie sprostowania informacji,
- nakazanie przeproszenia pomówionego,
- nakazanie uczestnikowi postępowania wpłacenia kwoty do 10000 zł. na rzecz instytucji charytatywnej,
- zasądzenie od uczestnika postępowania na rzecz wnioskodawcy kwoty do 10000 zł. tytułem odszkodowania.

Z uwagi na charakter sprawy obowiązuje tu bardzo szybka procedura; rozpoznanie sprawy następuje bowiem w ciągu 24 godzin od daty złożenia wniosku a od wydanego postanowienia sądu okręgowego wnioskodawcy i uczestnikowi postępowania, w terminie 24 godzin od jego wydania, służy zażalenie do sądu apelacyjnego, który w składzie trzech sędziów, również w terminie 24 godzin, rozpoznaje zażalenie w postępowaniu nieprocesowym. Postępowanie sądowe związane z ochroną prawidłowości danych i informacji pojawiających się w toku kampanii referendalnej zostało zatem w istotny sposób przyspieszone. Wzorowano się tutaj na obowiązującym w polskim prawodawstwie od wielu lat trybie - tzw. trybie wyborczym. Podstawową funkcją takiej regulacji jest zarówno zapewnienie rzetelności samej kampanii, jak i **uniknięcie sytuacji, w której publikowanie materiałów, które zawierają nieprawdziwe informacje, mogłoby wpłynąć na ostateczne rozstrzygnięcie podjęte w głosowaniu referendalnym.**

Wprawdzie zaskarżone orzeczenie Sądu I instancji zapadło w czasie trwania kampanii referendalnej, jednak data rozpoznawania środka odwoławczego przypadła już, nie tylko po jej zakończeniu, ale również po przeprowadzeniu referendum, które miało miejsce w dniu 14 czerwca 2020 r.

Powyższa okoliczność sprawia, że postępowanie to utraciło znaczenie dla przebiegu kampanii referendalnej, wyniku rozstrzygnięcia referendalnego i perspektyw wnioskodawcy w tym zakresie. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11 maja 2016 r., SK 16/14 (OTK-A 2016/21) orzekł, że art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym jest zgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zaś art. 35 ust. 3 tej ustawy jest zgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 78 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W uzasadnieniu tego orzeczenia Trybunał Konstytucyjny podniósł m.in., że wprowadzenie w kampanii przed referendum lokalnym 24-godzinnego terminu rozpoznania wniosku przez sąd w postępowaniu nieprocesowym jest niezbędne, efektywne, **ponieważ umożliwia wydanie wyroku przed dniem wyborów**, i proporcjonalne, bowiem cel prowadzonego postępowania pozostaje w odpowiedniej proporcji do ograniczeń wynikających z szybkości działań sądu. Także 24-godzinny termin wniesienia zażalenia na postanowienie sądu I instancji oraz taki sam termin rozstrzygnięcia sprawy przez sąd II instancji nie naruszają prawa do prawidłowo ukształtowanej procedury. W uzasadnieniu powołanego wyroku Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że w odniesieniu do kwestii związanych z nadzwyczajnym trybem rozpoznawania spraw w ramach prowadzonej, analogicznej do kampanii referendalnej, kampanii wyborczej, Trybunał Konstytucyjny w swoim bogatym orzecznictwie 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**. Rozważania te, które Sąd Apelacyjny w pełni podziela, trafnie akcentują kwestię celu determinującego opisany wyżej sposób uregulowania trybu postępowania przewidzianego w art. 35 ustawy o referendum lokalnym, jakim jest zapewnienie stosownej ochrony **przed dniem aktu wyboru (wyborów) w drodze referendum.**

Zaznaczyć przy tym należy, że powyższej konstatacji w żaden sposób nie podważa okoliczność, że art. 36 ust. 4 ustawy o referendum lokalnym stanowi, że w sprawach, o których mowa w art. 35 i 36 ust. 1-3 tej ustawy, nie

stosuje się przepisu art. 29 ust. 1. Ostatnio wskazana norma prawna określa natomiast ramy czasowe kampanii referendalnej wskazując, że kampania referendalna rozpoczyna się z dniem podjęcia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego lub postanowienia komisarza wyborczego o przeprowadzeniu referendum i ulega zakończeniu na 24 godziny przed dniem głosowania. Z opisanych wyżej regulacji wynika zatem, że szybka ścieżka sądowa, w tym także wykonanie postanowień sądu, obowiązująca w przypadku rozpowszechniania nieprawdziwych wiadomości, stosowana jest niezależnie od zakończenia kampanii wyborczej, tj. również w okresie ciszy referendalnej, ale nie oznacza to, że rozciąga się ona na okres po przeprowadzeniu referendum.

Jakkolwiek nie zostało to wprost wyrażone w treści cytowanych wyżej przepisów, systematyka ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym nakazuje przyjąć, iż ochrona przewidziana w artykule 35 odnosi się do treści rozpowszechnianych w trakcie kampanii wyborczej i rozciąga się na czas tzw. „ciszy wyborczej”. Świadczą o tym przyjęte rozwiązania ustawowe wiążące się ze specyfiką kampanii referendalnej, w tym bardzo krótkie terminy rozpoznania sprawy w pierwszej i drugiej instancji, które mają zapewnić wydanie rozstrzygnięcia w takim czasie, aby z jednej strony wyborcy mogli zapoznać się z ustaleniami sądu przed dniem głosowania, a z drugiej, aby rzetelna debata przedreferendalna, wolna od patologii związanych z rozpowszechnianiem nieprawdziwych wiadomości, miała miejsce przez wystarczająco długi okres, umożliwiając uformowanie woli wyborców (por. TK w wyroku z dnia 21 lipca 2008 r., K 7/09, OTK-A 2009, Nr 7, poz. 113).

Osiągnięcie wskazanych wyżej celów, przy uwzględnieniu specyfiki kampanii referendalnej, przede wszystkim związanej z jej dynamizmem, a tym bardziej wobec szybkości rozpowszechniania informacji w dobie powszechnej cyfryzacji społeczeństwa, wymusiło na ustawodawcy uregulowanie rzeczonyj procedury w sposób uproszczony, skutkujący nawet uszczupleniem gwarancji procesowych uczestników postępowania, a zwłaszcza osób, przeciwko którym wnoszone są zarzuty w tym szczególnym trybie.

Stosowanie tej procedury ma zatem charakter wyjątkowy i służy zapewnieniu wyborcom gwarancji dostępu do prawdziwych informacji, umożliwiających podjęcie niezafałszowanej i swobodnej decyzji. Potrzeba takiej szczególnej ochrony upada jednak wraz z ostatecznym aktem wyborczym, jakim jest oddanie głosu w referendum. Brak więc usprawiedliwionych podstaw, aby po przeprowadzeniu referendum, postępowanie co do spornych treści było prowadzone w trybie wynikającym z art. 35 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym.

W podobnym tonie wypowiedział się Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu, który na tle art. 72 ust. 1 Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw wskazał, że stosowanie szczególnego trybu postępowania przewidzianego w tej ustawie, który w celu zapewnienia rzetelności procesu wyborczego zakłada uszczuplenie gwarancji procesowych stron, po zakończeniu wyborów jest nieuzasadnione, ponieważ jego wynik nie ma już żadnego wpływu na rezultat wyborczy. Trybunał wprost zaznaczył, że w tych okolicznościach sądy krajowe powinny zakończyć postępowania, tym bardziej, gdy strony mają możliwość korzystania z innych trybów postępowania (por. wyrok ETPCz z 8 lipca 2008 r., sprawa Kita przeciwko Polsce, skarga nr 57659/00 i wyroku ETPCz z 9 stycznia 2007 r., sprawa Kwiecień przeciwko Polsce, skarga nr 51744/99).

Jest faktem bezspornym, że referendum gminne zarządzane postanowieniem Komisarza Wyborczego w W. (...) z dnia 24 kwietnia 2020 r. w sprawie odwołania Burmistrza Miasta M. P. R. odbyło się w wyznaczonym terminie, tj. 14 czerwca 2020 r.

i głosowanie w ramach tego referendum zostało zakończone. Ustała zatem potrzeba ochrony interesu publicznego związanego z obowiązkiem zapewnienia kampanii referendalnej wolnej od nieprawdziwych informacji. Tym samym, obecnie rozstrzygnięcie co do istoty zgłoszonego żądania stało się zbędne, stąd zaszła konieczność uchylecia zaskarżonego postanowienia i umorzenia postępowania.

Mając na uwadze wszystkie wyżej wskazane okoliczności faktyczne i argumenty prawne Sąd Apelacyjny postanowił, jak na wstępie, z mocy art. 386 § 3 w zw. z art. 397 § 1 i 3 k.p.c. i w zw. z art. 13 § 2 k.p.c.

Na marginesie należy jedynie dodać, że wnioskodawca nie zostaje tym samym pozbawiony możliwości obrony swoich praw i interesów (w szczególności prawa do ochrony dóbr osobistych), które sporne treści mogły ewentualnie naruszyć. Ochrony takiej może jednak domagać się w innym, odpowiednim trybie postępowania cywilnego.

SĘDZIOWIE: PRZEWODNICZĄCA

Magdalena Tymińska

Małgorzata Micorek-Wagner

Renata Szelhaus