



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Irena Lipowicz

Warszawa, 12. III. 2015

VII.505.4.2014.AWO

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	13. 03. 2015
L.dz. ....	L. zał. ....

### Wniosek

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648)

wnoszę o stwierdzenie niezgodności

1. art. 44 ust. 3 zd. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o *referendum ogólnokrajowym* (Dz. U. Nr 57, poz. 507 ze zm.) w zakresie w jakim wyłącza dopuszczalność wznowienia postępowania z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 *Konstytucji RP*;
2. art. 35 ust. 3 zd. 3 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o *referendum lokalnym* (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 706 ze zm.) w zakresie w jakim wyłącza dopuszczalność wznowienia postępowania z art. 45 ust. 1 oraz z art. 77 ust. 2 *Konstytucji RP*.

## UZASADNIENIE

### I.

Wskazane we wniosku przepisy, art. 44 ust. 3 zd. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym oraz art. 35 ust. 3 zd. 3 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym dotyczą szczególnego trybu postępowania sądowego. Natomiast ze względu na treściową zbieżność kwestionowanych przepisów uwagi poniższe będą dotyczyły obu zaskarżonych przepisów łącznie.

W myśl art. 44 ust. 1 ustawy o referendum ogólnokrajowym jeżeli rozpowszechniane, w tym również w prasie w rozumieniu prawa prasowego, materiały dotyczące referendum, a w szczególności plakaty, ulotki, hasła i wypowiedzi lub inne formy prowadzonej kampanii referendalnej zawierają informacje nieprawdziwe, każdy, czyjego prawa dotyczy wynik postępowania, o którym mowa w ust. 2, ma prawo wnieść do sądu okręgowego wniosek o wydanie orzeczenia:

- 1) zakazu rozpowszechniania takich informacji;
- 2) przepadku materiałów zawierających takie informacje;
- 3) nakazania sprostowania takich informacji;
- 4) nakazania publikacji odpowiedzi na stwierdzenia naruszające dobra osobiste;
- 5) nakazania przeproszenia osoby, której dobra osobiste zostały naruszone.

Sąd okręgowy rozpoznaje wniosek, o którym mowa w art. 44 ust. 1 powołanej ustawy, w ciągu 24 godzin w postępowaniu nieprocesowym. Sąd może ponadto rozpoznać sprawę w przypadku usprawiedliwionej nieobecności wnioskodawcy lub uczestnika postępowania, którzy o terminie rozprawy zostali prawidłowo powiadomieni. Postanowienie kończące postępowanie w sprawie sąd niezwłocznie doręcza, wraz z uzasadnieniem, osobie, która złożyła wniosek, o którym mowa w ust. 1, i zobowiązanemu do wykonania orzeczenia sądu.

Ponadto zgodnie z art. 44 ust. 3 analizowanej ustawy na postanowienie sądu okręgowego przysługuje w ciągu 24 godzin zażalenie do sądu apelacyjnego, który rozpoznaje je w ciągu 24 godzin. Od postanowienia sądu apelacyjnego nie przysługuje środek prawny i podlega ono natychmiastowemu wykonaniu.

W myśl natomiast art. 35 ust. 1 ustawy *o referendum lokalnym* jeżeli plakaty, hasła, ulotki, wypowiedzi albo inne formy propagandy i agitacji zawierają nieprawdziwe dane i informacje, każdy zainteresowany ma prawo złożyć do sądu okręgowego wniosek o:

- 1) orzeczenie konfiskaty takich materiałów;
- 2) wydanie zakazu publikowania takich materiałów;
- 3) nakazanie sprostowania informacji;
- 4) nakazanie przeproszenia pomówionego;
- 5) nakazanie uczestnikowi postępowania wpłacenia kwoty do 10.000 złotych na rzecz instytucji charytatywnej;
- 6) zasądzenie od uczestnika postępowania na rzecz wnioskodawcy kwoty do 10.000 złotych tytułem odszkodowania.

Sąd okręgowy rozpoznaje wniosek, o którym mowa w art. 35 ust. 1 powołanej ustawy, w ciągu 24 godzin w postępowaniu nieprocesowym. Sąd może rozpoznać sprawę w przypadku usprawiedliwionej nieobecności wnioskodawcy lub uczestnika postępowania, pod warunkiem, że o terminie rozprawy zostali oni prawidłowo powiadomieni. Postanowienie kończące postępowanie w sprawie sąd niezwłocznie doręcza osobie zainteresowanej, o której mowa w ust. 1, i zobowiązanemu do wykonania postanowienia.

Ponadto zgodnie z treścią art. 35 ust. 3 ustawy na postanowienie sądu okręgowego, w terminie 24 godzin od jego wydania, służy zażalenie do sądu apelacyjnego. Sąd apelacyjny, w składzie trzech sędziów, rozpoznaje zażalenie w postępowaniu nieprocesowym, w trybie i terminie, o których mowa w ust. 2. Na postanowienie sądu apelacyjnego nie przysługuje środek zaskarżenia i podlega ono natychmiastowemu wykonaniu.

Kwestionowane w niniejszym wniosku przepisy normują wnoszenie środków prawnych w kampaniach referendalnych. Jeżeli bowiem plakaty, ulotki, hasła lub inne formy prowadzonej kampanii referendalnej dotyczące referendum ogólnokrajowego lub referendum lokalnego zawierają dane lub informacje nieprawdziwe uprawniony podmiot może wystąpić do sądu okręgowego z odpowiednim wnioskiem.

Przepisy art. 44 ust. 1 ustawy o referendum ogólnokrajowym oraz art. 35 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym regulują szczególny tryb postępowania sądowego. Postępowanie uregulowane na gruncie wymienionych wyżej przepisów dotyczy spraw, jakie mogą powstać w trakcie kampanii referendalnej. Możliwość skorzystania z instytucji wymienionych w powołanych powyżej przepisach jest niezmiernie istotna w demokratycznym państwie prawa, albowiem zapewnia najwyższy standard przeprowadzenia referendum, które jest formą demokracji bezpośredniej, o której stanowi art. 4 ust. 2 Konstytucji RP *in fine*. Każdy zainteresowany ma więc możliwość zwrócenia się do sądu powszechnego w celu zweryfikowania rzetelności informacji, które są istotne z punktu widzenia przeprowadzanego referendum, czy to ogólnokrajowego, czy lokalnego. Przebieg referendum opiera się na zasadach podobnych do tych, które odnoszą się do prawa wyborczego, dlatego też sądy powszechne rozpatrujące wnioski, o których mowa w art. 44 ustawy o referendum ogólnokrajowym, czy art. 35 ustawy o referendum lokalnym dysponują bardzo krótkim terminem (24 godziny) na ustalenie okoliczności stanu faktycznego i wydanie rozstrzygnięcia zgodnie z prawem i zasadą prawdy materialnej. Szybkość postępowania znajduje uzasadnienie w charakterze rozpoznawanej sprawy, która toczy się równoległe do kampanii referendalnej i powinna być należycie rozpoznana przed dniem głosowania. Postanowienie zapadłe w II instancji podlega natychmiastowemu wykonaniu. Zgodnie bowiem z treścią art. 44 ust. 3 zd. 2 ustawy o referendum ogólnokrajowym od postanowienia sądu apelacyjnego nie przysługuje środek prawny i podlega ono natychmiastowemu wykonaniu. Ponadto, w myśl art. 35 ust. 3 zd. 3 ustawy o referendum lokalnym na postanowienie sądu apelacyjnego nie przysługuje środek zaskarżenia i podlega ono natychmiastowemu wykonaniu.

Uniemożliwienie wznowienia postępowania na gruncie regulowanej materii budzi zastrzeżenia natury konstytucyjnej, z punktu widzenia prawa do sądu, unormowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz konstytucyjnego zakazu zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw określonego w art. 77 ust. 2 polskiej ustawy zasadniczej.

## II.

Prawo do sądu, to prawo które należy do podstawowego katalogu praw i wolności człowieka i obywatela. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 7

stycznia 1992 r. (sygn. akt K 8/91): „Prawo do sądu jest jednym z podstawowych założeń demokratycznego państwa prawa, w celu umożliwienia obywatelom obrony ich interesów przed niezawisłym organem kierującym się wyłącznie obowiązującym w państwie prawem”. Tym samym prawo to pozostaje immanentnie związane z zasadą demokratycznego państwa prawa i jest fundamentalną gwarancją praworządności. Ponadto umiejscowienie art. 45 ust. 1 w rozdziale II Konstytucji traktującym o „wolnościach i prawach osobistych” świadczy o tym, iż prawo do sądu stanowi samoistne źródło prawa podmiotowego.

Podkreślić także należy, że przepis art. 45 ust. 1 Konstytucji nierozzerwalnie związany jest z art. 77 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym: „ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 czerwca 1998 r. (sygn. akt K 28/97) zwrócił uwagę, że w przepisie art. 77 ust. 2 Konstytucji mowa o ochronie praw i wolności rangi konstytucyjnej. Trybunał ponadto wyraźnie wskazywał na wzajemne powiązanie art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji. W orzeczeniu z dnia 10 maja 2000 r. (sygn. akt K 21/99) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że oba przepisy ustanawiają konstytucyjne gwarancje prawa do sądu, a także, że art. 77 ust. 2 Konstytucji powinien być rozumiany jako szczegółowe rozwinięcie art. 45 ust. 1 Konstytucji. Nie można tracić z pola widzenia, że pomiędzy postanowieniami art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji istnieje organiczna więź, a treść art. 77 ust. 2 stanowi niewątpliwie dopełnienie konstytucyjnego prawa do sądu.

W oparciu o doktrynę prawa, jak też orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego można wyróżnić zasadnicze elementy, jakie składają się na prawo do sądu, tj.: prawo dostępu do sądu, prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, prawo do wyroku sądowego (tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd), prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i ustroju organów rozpoznających sprawę

W kontekście zaskarżonych przepisów niewątpliwie podkreślić trzeba, że prawo do sądu zawiera w sobie także zasadę prawomocności wyroków. W wyroku z dnia 1 kwietnia 2008 r. (sygn. akt SK 77/06), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że prawo do sądu obejmuje również prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia, a więc rozstrzygnięcia, które w sposób definitywny rozstrzygnie określoną sprawę, będzie podlegać wykonaniu i

poza wyjątkowymi sytuacjami nie będzie mogło zostać zmienione. Prawomocność jest więc sama w sobie, na co zwracał uwagę Trybunał, wartością konstytucyjną (por. wyrok TK z dnia 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06).

Zgodnie z brzmieniem kwestionowanych przepisów, „na postanowienie sądu apelacyjnego nie przysługuje środek zaskarżenia (...)” - art. 35 ust. 3 zd. 3 ustawy o referendum lokalnym, ponadto „od postanowienia sądu apelacyjnego nie przysługuje środek prawny (...)” - art. 44 ust. 3 zd. 2 ustawy o referendum ogólnokrajowym. Zauważyć trzeba, że pojęcie „środek prawny” jest pojęciem znaczeniowo szerszym niż termin „środek zaskarżenia”. Pojęcie „środek prawny” ma szeroki zakres znaczeniowy i obejmuje wszelkie środki obrony praw przyznane uprawnionemu przez ustawę. Tym samym bez wątplenia „środkiem prawnym” są poszczególne „środki zaskarżenia”. Ponadto podstawowy podział środków zaskarżenia polegać może na wyodrębnieniu zwyczajnych środków zaskarżenia (przysługujących od orzeczeń nieprawomocnych) oraz nadzwyczajnych środków zaskarżenia (przysługujących od orzeczeń prawomocnych). Według kwestionowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisów, od postanowienia sądu apelacyjnego nie przysługuje środek zaskarżenia bądź też środek prawny, to zaś oznacza, że od orzeczenia sądu apelacyjnego na gruncie obu wymienionych ustaw nie przysługuje środek umożliwiający wzruszenie rozstrzygnięcia sądu apelacyjnego. Brzmienie obu kwestionowanych przepisów wskazuje („nie przysługuje [żaden] środek prawny”, względnie „nie przysługuje [żaden] środek zaskarżenia”), że ustawodawca wykluczył na gruncie obu ustaw możliwość wzruszenia postanowień sądu apelacyjnego (działającego jako sąd II instancji) za pomocą nadzwyczajnych środków zaskarżenia, a więc także skargą o wznowienie postępowania.

### III.

Skarga o wznowienie postępowania pełni w porządku prawnym szczególną rolę. Jest to bowiem instytucja prawa procesowego, która umożliwia weryfikację postępowania w sprawie oraz wzruszenie i ocenę prawomocnego orzeczenia, gdy istnieją poważne wątpliwości co do prawidłowego przebiegu (przeprowadzenia) konkretnego postępowania. W kontekście analizowanych przepisów wskazać trzeba, że

wznowienie postępowania na gruncie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego odnosi się zarówno do postępowań toczących się w trybie procesowym, jak też postępowań nieprocesowych (por. art. 399 oraz art. 524 k.p.c.). Ponadto, określone w art. 401 – 404 k.p.c. podstawy wznowienia postępowania nie odnoszą się z uwagi na systematykę kodeksową wyłącznie do trybu procesowego, ale także na mocy art. 13 § 2 k.p.c. odpowiednio do postępowań nieprocesowych. W tym miejscu wskazać trzeba, że analiza ustawowych podstaw wznowienia postępowania na gruncie wymienionych powyżej przepisów prowadzi do wniosku, że możliwość wznowienia postępowania nie odnosi się do „zwykłych błędów” sądów rozstrzygających sprawę. Podstawy wznowienia postępowania mają nadzwyczajny charakter i tym samym świadczą o szczególnej doniosłości tej instytucji procesowej, która zmierza do wyeliminowania z obrotu prawnego wydanego w wadliwym postępowaniu rozstrzygnięcia sądu. Przy wznowieniu postępowania chodzi o szczególną doniosłość wadliwość postępowania, która nie może być tolerowana w demokratycznym państwie prawa. Brzmienie zakwestionowanych przez Rzecznika przepisów obu ustaw referendalnych wyłącza natomiast możliwość skorzystania ze skargi o wznowienie postępowania. Oznacza to, że nawet wystąpienie nadzwyczajnych, wymienionych w przepisach k.p.c. podstaw do skorzystania z tego nadzwyczajnego środka zaskarżenia uniemożliwia właściwym uczestnikom postępowania skorzystanie z instytucji wznowienia postępowania.

Kwestionowane przez Rzecznika przepisy obu ustaw referendalnych w zakresie w jakim uniemożliwiają – w przewidzianych do tego sytuacjach – skorzystanie ze skargi o wznowienie postępowania, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich budzą wątpliwości natury konstytucyjnej, a zwłaszcza z punktu widzenia tego aspektu prawa do sądu, jakim jest prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości. Prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury oznacza obowiązek po stronie ustawodawcy do takiego uregulowania spraw związanych z tokiem postępowania, aby istniało duże prawdopodobieństwo uzyskania rozstrzygnięcia zgodnego z prawem oraz takiego rozstrzygnięcia, które będzie odpowiadać prawdzie materialnej. Osiągnięcie takiego rezultatu, a więc uzyskanie orzeczenia (rozstrzygnięcia) odpowiadającego prawdzie materialnej oznacza, że orzeczenie sądu musi być oparte na ustaleniach co do stanu faktycznego i prawnego sprawy zgodnego z

rzeczywistością i to niezależnie od tego, czy strony dostarczyły sądowi materiał procesowy, który wystarczy do dokonania takich właśnie ustaleń (por. J. Jodłowski, Z. Reisch, J. Lapierre, T. Misuk – Jodłowska, K. Weitz, *Postępowanie cywilne*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 133). Szanse na osiągnięcie tych celów, a więc również na uzyskanie rozstrzygnięcia sądu, które byłoby zgodne z prawem i rzeczywistym stanem rzeczy zapewnia przede wszystkim wieloinstancyjność postępowania.

Konstruując odpowiednie przepisy ustawodawca musi więc zawsze wyważyć, z jednej strony zasadę stabilności orzeczeń, z drugiej zaś możliwość wzruszenia takich orzeczeń w sytuacji, gdy są one dotknięte istotnymi wadami. Kwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisy ustawy o referendum ogólnokrajowym oraz ustawy o referendum lokalnym nie podejmują takiej próby, ponieważ wykluczają możliwość skorzystania z nadzwyczajnego środka w postaci skargi o wznowienie postępowania. Na gruncie polskiej Konstytucji podstawowym standardem w zakresie wieloinstancyjności postępowań jest - zgodnie z treścią art. 176 ust. 1 ustawy zasadniczej - co najmniej dwuinstancyjność postępowań sądowych. Tym samym, mając na uwadze ten przepis, przyjąć należy, że obowiązkiem ustawodawcy jest zapewnienie co najmniej dwuinstancyjnego postępowania sądowego. Ponadto, stosowanie do treści analizowanego powyżej art. 176 ust. 1 Konstytucji, nie jest obowiązkiem ustawodawcy zapewnienie trzeciej instancji. To od ustawodawcy zależy wprowadzenie możliwości wzruszania orzeczeń, które są wydawane przez sądy II instancji. Przepisy obu kwestionowanych ustaw dwuinstancyjność postępowania sądowego zapewniają. Brzmienie kwestionowanych przepisów wyklucza natomiast możliwość, o czym już była mowa powyżej, wzruszenia postanowień wydanych przez sądy II instancji za pomocą nadzwyczajnych środków prawnych, a więc zarówno poprzez wniesienie skargi kasacyjnej, jak też skargi o wznowienie postępowania.

#### IV.

Mając na uwadze powyższe rozważania, w tym te odnoszące się do treści art. 176 ust. 1 Konstytucji, wskazać trzeba, że niezapewnienie przez ustawodawcę na gruncie omawianej materii, możliwości wniesienia skargi kasacyjnej nie może być odbierane jako niewywiązanie się przez ustawodawcę z minimum, gwarantowanego przez art. 176 ust. 1. Analiza właściwych przepisów odnoszących się do możliwości skorzystania z instytucji



skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego pozwala bowiem przyjąć, że nie w każdej sprawie istnieje możliwość skorzystania z tego środka. Konstrukcja, jaka została przyjęta, na gruncie właściwych przepisów k.p.c., w odniesieniu do modelu skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego jest związana ze świadomą decyzją ustawodawcy, albowiem skarga kasacyjna jako nadzwyczajny środek zaskarżenia nie należy do instytucji realizujących zasadę dwuinstancyjnego postępowania sądowego. Tym samym, uniemożliwienie skorzystania z tej instytucji na gruncie ustaw referendalnych, przy założeniu wykluczenia możliwości korzystania z tego środka prawnego również w innych sprawach nie może być oceniane jako naruszenie prawa do sądu.

Odmienne kształtuje się jednak sytuacja w kontekście możliwości wniesienia skargi o wznowienie postępowania. Skarga o wznowienie postępowania, na co już zwrócono uwagę powyżej, jest środkiem prawnym, który służy eliminacji najpoważniejszych wadliwości związanych z zakończonym postępowaniem. Skarga o wznowienie postępowania powinna być zatem postrzegana w tym znaczeniu jako środek umożliwiający realizację zasady sprawiedliwości. Dodać trzeba, że mimo, iż wznowienie postępowania podważa w pewien sposób wartość prawomocności, to jednak jest instytucją wyjątkową i podlega wstępnej, jak też szczegółowej ocenie sądu. Prawomocność orzeczenia służy między innymi zapewnieniu pewności prawa i ochrony autorytetu wymiaru sprawiedliwości. Aby móc ją podważyć wskutek wznowienia postępowania i ponownego załatwienia sprawy, niezbędne jest zatem wystąpienie wad w takim stopniu doniosłych, że z ich powodu „niepodobna utrzymać orzeczenia” (M. Allerhand, *Wznowienie procesu według projektu polskiej procedury cywilnej* „Głos prawa” 1927, nr 9, s 305).

Podkreślić trzeba, że kształtowanie trybu rozpoznawania różnych spraw przez sądy powszechne, także ze względu na ich różnorodność, należy do decyzji ustawodawcy, który posiada w tym zakresie dużą swobodę. Nie sposób w tym kontekście pominąć wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lipca 2004 r. (sygn. akt P 2/04), w którym Trybunał przyjął, że: „byłoby, bez wątpienia, nieuzasadnione przyjmowanie, z powołaniem się na regulacje konstytucyjne, nakazu tworzenia rozwiązań, które odtwarzałyby - w odniesieniu do każdej kategorii sprawy, bez względu na jej specyfikę i inne racje, związane najczęściej ściśle z postulatem efektywności stosowanych procedur - ten sam idealny, abstrakcyjny model postępowania (bo taki zresztą nie istnieje)”.

Jeśli chodzi o tryb uregulowany w kwestionowanych przepisach, to korzystając z owej swobody, ustawodawca nie tylko skrócił czas rozpoznawania sprawy, ale także wyłączył możliwość wnoszenia skarg o wznowienie postępowania, przewidzianą co do zasady (na gruncie KPC) dla wszystkich postępowań cywilnych. Takie rozwiązania prowadzą do znacznej odrębności tego trybu wobec „modelowego” postępowania, jakim jest postępowanie procesowe. W tym miejscu należy wskazać, iż „odrębność proceduralna może jednak być potraktowana w pewnych sytuacjach jako ograniczenie prawa do sądu. Swoboda ustawodawcy w kształtowaniu odpowiednich procedur nie oznacza bowiem dopuszczalności wprowadzania rozwiązań arbitralnych, które ponad miarę, a więc bez wystąpienia istotnych racji, ograniczają prawa procesowe strony, których realizacja stanowi przesłankę do prawidłowego i sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy. Jeżeli więc ograniczenie uprawnień procesowych strony jest zbędne, z punktu widzenia zamierzonych przez ustawodawcę celów, takich jak zapewnienie większej efektywności postępowania i jego szybkości, a jednocześnie wypacza pozycję stron, uniemożliwia właściwe zrównoważenie ich pozycji procesowej, a tym samym łamie podstawowy postulat sprawiedliwości proceduralnej, czy wreszcie prowadzi do arbitralnego rozstrzygnięcia sprawy - to w tego rodzaju wypadkach dochodziłoby do naruszenia gwarancji konstytucyjnych związanych z prawem do sądu” (por. wyrok TK z dnia 28 lipca 2004 r., sygn. akt P 2/04 oraz wniosek RPO z dnia 11 marca 2009 r., RPO-592983-I/08/RP). Tym samym, decyzję ustawodawcy o wyłączeniu na gruncie analizowanych ustaw możliwości wniesienia skargi o wznowienie postępowania należy oceniać przy uwzględnieniu powyżej przedstawionych uwag.

## V.

Jak wskazano powyżej, kwestionowane przepisy obu ustaw referendalnych wyznaczają niezwykle krótki czas dla sądu, w jakim ma zostać rozpoznany wniosek złożony w trybie art. 44 ust. 1 ustawy o referendum ogólnokrajowym, czy też w trybie art. 35 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym. Jak wynika bowiem z art. 44 ustawy o referendum ogólnokrajowym oraz z art. 35 ustawy o referendum lokalnym, sąd okręgowy rozpoznaje wniosek w ciągu 24 godzin w postępowaniu nieprocesowym. Ponadto, sąd może rozpoznać sprawę w przypadku usprawiedliwionej nieobecności wnioskodawcy lub uczestnika

postępowania, którzy o terminie rozprawy zostali prawidłowo powiadomieni. Postanowienie kończące postępowanie w sprawie sąd niezwłocznie doręcza, wraz z uzasadnieniem, osobie, która złożyła wniosek i zobowiązanemu do wykonania orzeczenia sądu. Na postanowienie sądu okręgowego przysługuje zażalenie, które sąd apelacyjny rozpoznaje w trybie nieprocesowym w terminie 24 godzin. Na gruncie również obu ustaw ustawodawca przyjął, że postanowienie sądu apelacyjnego podlega natychmiastowemu wykonaniu, a także że nie przysługuje na to orzeczenie żaden środek zaskarżenia. Rozwiązania, jakie zostały przyjęte na gruncie omawianej materii niewątpliwie mają związek ze specyfiką rozpoznawanych spraw. Przyspieszenie rozpoznania sprawy wydaje się niezbędne dla zapewnienia prawidłowego prowadzenia kampanii referendalnej. Niemniej jednak przyjęcie szczególnego modelu postępowania na gruncie ustaw referendalnych, w tym skrócenie czasu, w jakim sąd musi rozpoznać wniosek, a następnie zażalenie, może prowadzić do sytuacji, w których orzeczenie sądu nie będzie odpowiadało prawdzie materialnej. Ryzyko wystąpienia poważnych błędów, które na gruncie właściwych przepisów k.p.c. skutkowałyby uwzględnieniem skargi o wznowienie postępowania, niewątpliwie przy takim modelu postępowania jest zdecydowanie większe. Nie można także tracić z pola widzenia, że w ciągu 24 godzin trudno będzie niejednokrotnie ustalić wszelkie aspekty sprawy podlegającej rozpoznaniu przez sąd, zwłaszcza w przypadku sprawy skomplikowanej. To zaś oznacza, że ryzyko wystąpienia poważnych wadliwości w tego typu postępowaniach jest bardzo duże.

Dodać trzeba, że Rzecznik Praw Obywatelskich nie kwestionuje roli, jaką odgrywa postępowanie uregulowane na gruncie kwestionowanych przepisów i jego znaczenia dla prawidłowego przebiegu prowadzonych kampanii referendalnych. Mając na względzie cel tych postępowań, ich przyspieszenie, jak też uproszczenie, jest z pewnością niezmiernie ważne z punktu widzenia prowadzonych kampanii, ale może jednocześnie prowadzić do utrzymania w obrocie prawnym rozstrzygnięcia, które nie będzie odpowiadać wymogom praworządności. Skutkiem natomiast przyspieszenia postępowania sądowego nie może być utrzymanie tego rodzaju rozstrzygnięcia w obrocie prawnym. Warto bowiem w tym miejscu przywołać stanowisko doktryny procesu cywilnego, zgodnie z którym: „zasada prawdy materialnej jest dominująca w stosunku do szybkości postępowania i tzw. ekonomiki procesowej” (zob. J. Jodłowski i inni, *op. cit.*, s. 137).

W kontekście powyższego trzeba zwrócić uwagę, że rola jaka została przypisana sądom powszechnym w ramach omawianych postępowań zostaje osiągnięta już w momencie wydania orzeczenia przez sąd apelacyjny w wyniku rozpoznania zażalenia. Orzeczenie sądu apelacyjnego, od którego nie przysługuje środek prawny, podlega bowiem natychmiastowemu wykonaniu. Ponadto sąd apelacyjny rozpoznając zażalenie od orzeczenia sądu okręgowego, w oparciu o art. 44 ust. 1 ustawy o referendum ogólnokrajowym może orzec zakaz rozpowszechniania nieprawdziwych informacji, przepadek materiałów zawierających takie informacje, nakazać sprostowanie nieprawdziwych informacji, nakazać opublikowanie odpowiedzi na stwierdzenia naruszające dobra osobiste czy nakazać przeproszenie osoby, której dobra osobiste zostały naruszone. Na gruncie zaś ustawy o referendum lokalnym sąd może, na podstawie art. 35 ust. 1 tej ustawy, orzec konfiskatę materiałów, zakaz publikowania materiałów zawierających dane i informacje nieprawdziwe, nakazać sprostowanie nieprawdziwych informacji, nakazać przeproszenie pomówionego, nakazać uczestnikowi postępowania wpłacenie kwoty do 10.000 zł na rzecz instytucji charytatywnej, zasądzić od uczestnika postępowania na rzecz wnioskodawcy kwoty do 10.000 zł tytułem odszkodowania.

Biorąc to pod uwagę stwierdzić trzeba, że skorzystanie ze skargi o wznowienie postępowania nie zdezawuuje szczególnej roli, jaką odgrywa omawiane powyżej postępowanie w trakcie kampanii referendalnej. Wskazać bowiem trzeba, że skarga o wznowienie postępowania zmierza przede wszystkim do zbadania prawidłowości postępowania zakończonego wydanym uprzednio prawomocnym postanowieniem. Tym samym nie można, przy uwzględnieniu specyfiki skargi o wznowienie postępowania, dojść do przekonania, że jest to instytucja stwarzająca uczestnikom tych postępowań dostęp do „trzeciej instancji”. Wznowienie postępowania, o czym już była mowa powyżej, to szczególna instytucja zmierzająca do wyeliminowania tylko takich wadliwości, które nie mogą być zaakceptowane z punktu widzenia założeń systemu prawnego. Warto również dodać, że skorzystanie ze skargi o wznowienie postępowania nie oznacza automatycznie jej merytorycznego rozpoznania. Jeżeli bowiem uprawniony do tego podmiot nie wskaże w skardze ustawowych podstaw do wznowienia postępowania albo jeżeli nie zostaną one stwierdzone w trakcie wszczętego postępowania, sąd odpowiednio odrzuci lub oddali skargę.

## VI.

Warto w tym miejscu zwrócić również uwagę na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2002 r., (sygn. akt SK 32/01), w którym Trybunał przyjął, iż „przepis art. 72 ust. 3 zd. 3 [ordynacji samorządowej] rozumiany jako wyłączający dopuszczalność wznowienia postępowania jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz z art. 77 ust. 2 Konstytucji”. Trybunał Konstytucyjny na gruncie tej sprawy wskazał, że: choć „zasadne jest uproszczenie i skrócenie postępowania z uwagi na jego funkcje, to jednak skutkiem nie może być utrzymanie rozstrzygnięcia niezgodnego z prawdą materialną, czyli nie odpowiadającego wymogom praworządności”.

W kontekście analizowanej materii, jak też konstytucyjności wskazanych w niniejszym wniosku przepisów, uwagę zwrócić także trzeba na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 lipca 2009 r. (sygn. akt K 7/09). W wyroku tym Trybunał na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich orzekł, że art. 91 ust. 3 zdanie drugie ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2007 r. Nr 190, poz. 1360 oraz z 2008 r. Nr 171, poz. 1056) w zakresie, w jakim wyłącza dopuszczalność wznowienia postępowania, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji. Ponadto, w tym samym wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 74 ust. 3 zdanie drugie ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. - Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. Nr 25, poz. 219, ze zm.) w zakresie, w jakim wyłącza dopuszczalność wznowienia postępowania, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji. Takie samo rozstrzygnięcie Trybunału dotyczyło treści art. 80 ust. 2 zdanie piąte ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Dz. U. z 2000 r. Nr 47, poz. 544, z 2002 r. Nr 113, poz. 984 i Nr 153, poz. 1271, z 2003 r. Nr 57, poz. 507 i Nr 130, poz. 1188, z 2004 r. Nr 25, poz. 219, z 2006 r. Nr 218, poz. 1592, z 2007 r. Nr 25, poz. 162 i Nr 112, poz. 766 oraz z 2008 r. Nr 171, poz. 1056).

W wyroku z dnia 21 lipca 2009 r. (sygn. akt K 7/09) Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że wśród wymienionych fundamentalnych standardów sprawiedliwości proceduralnej szczególną rolę odgrywa wymóg zapewnienia stronom prawa do wysłuchania. Prawo to zakłada w szczególności zagwarantowanie odpowiednich uprawnień,

umożliwiających stronom skuteczną obronę swoich słusznym interesów w postępowaniu sądowym. Do koniecznych uprawnień stron w sprawiedliwej procedurze sądowej należą między innymi odpowiednie środki zaskarżenia. Trybunał Konstytucyjny przypominał przy tym, że przy określaniu uprawnień przysługujących stronom niezbędne jest takie ukształtowanie środków proceduralnych, aby umożliwić właściwe zrównoważenie pozycji procesowej każdej ze stron (zob. także wyrok TK z dnia 28 lipca 2004 r., sygn. akt P 2/04, wyrok z dnia 9 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 55/04, wyrok z dnia 12 grudnia 2006 r., sygn. akt P 15/05). W wyroku tym Trybunał po raz kolejny przypominał również funkcje społeczne sprawiedliwej procedury sądowej. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny, procedura taka ma szczególne znaczenie dla kształtowania zaufania obywateli wymiaru sprawiedliwości i poczucia poszanowania ich praw. Nierzetelne procedury sądowe, nawet jeśli nie muszą prowadzić wprost do faktycznego zawieszenia obowiązywania konstytucyjnego prawa do sądu, a pośrednio do unicestwienia innych praw i wolności konstytucyjnych, których ochronę gwarantuje prawo do sądu (np. godność osobista, życie, wolność, prawo własności), to jednak przez naruszenie zaufania, jakie musi wytwarzać rzetelna procedura sądowa, budzą zastrzeżenia (zob. także wyrok TK z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 21 lipca 2009 r. (sygn. akt K 7/09), oceniając zbliżoną materię na gruncie postępowań wyborczych, podzielił stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich i przyjął, że przepisy zaskarżone odnoszące się do postępowań wyborczych, w zakresie w jakim wyłączają dopuszczalność wznowienia postępowania, są niezgodne z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że procedura wyborcza musi spełniać standardy sprawiedliwego postępowania sądowego. Postępowanie sądowe, które odpowiada konstytucyjnym i europejskim standardom sprawiedliwości proceduralnej, może jednak - z uwagi na ustawowe terminy rozpatrzenia sprawy - być obarczone wyższym ryzykiem błędu niż zwykle postępowania cywilne. Tymczasem nawet niewielkie ryzyko wydania orzeczenia sądowego naruszającego prawa konstytucyjne stanowi istotny argument przemawiający za rozważeniem dopuszczalności wznowienia postępowania sądowego. Z tych względów Trybunał Konstytucyjny zgodził się w tej sprawie z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, że szybkość rozważanych postępowań wyborczych istotnie zwiększa ryzyko dokonania

błędnych ustaleń faktycznych. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, wprowadzone przez zaskarżone przepisy ograniczenie w zakresie wzruszania prawomocnych orzeczeń nie znajdowało uzasadnienia w wartościach konstytucyjnych znajdujących się u podstaw rozważanych postępowań. Trybunał podkreślił, że konstytucyjne prawo do sądu implikuje możliwość wzruszenia orzeczenia wydanego na podstawie przepisów prawa wyborczego przewidujących szczególny tryb ochrony przed rozpowszechnianiem nieprawdziwych informacji w trakcie kampanii wyborczej właśnie ze względu na ten szczególny tryb ochrony. Wyłączenie natomiast możliwości wzruszenia orzeczenia wydawanego w rozważanych postępowaniach naruszało, zdaniem Trybunału, konstytucyjne prawo do rozpatrzenia sprawy w sprawiedliwym postępowaniu.

Przenosząc te rozważania na niniejszą sprawę wskazać trzeba, że w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zaskarżone przepisy obu ustaw referendalnych, w zakresie w jakim wyłączają możliwość skorzystania z instytucji wznowienia postępowania są niezgodne z art. 45 ust 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji. Zaprezentowana powyżej analiza, zarówno obowiązujących w tej materii przepisów, jak też orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, nie daje podstaw do racjonalnego uzasadnienia wprowadzonego tego rodzaju ograniczenia wyłącznie specyfiką postępowań referendalnych. Dopuszczenie wznowienia postępowania na gruncie omawianej materii nie zagrazi bowiem efektywności i szybkości rozpoznawania spraw, a cel tych postępowań zostanie osiągnięty. Jak to już podkreślał Rzecznik Praw Obywatelskich we wniosku z dnia 11 marca 2009 r.: „Rozwiązanie przyjęte w kwestionowanych przepisach dotyczących postępowań wyborczych w znaczny sposób zubaża instrumentarium, jakim mogą dysponować uczestnicy postępowań w celu uzyskania prawidłowego, a więc „sprawiedliwego” rozstrzygnięcia sprawy. Sytuacji takiej nie da się usprawiedliwić wyłącznie swobodą kreowania przez ustawodawcę środków zaskarżenia orzeczeń zapadłych w sądach II instancji oraz kształtowania zakresu ich dopuszczalności”. Swoboda ustawodawcy, jak wskazał Trybunał w wyżej już cytowanej sprawie o sygn. P 2/04, „nie oznacza bowiem dopuszczalności wprowadzania rozwiązań arbitralnych, które ponad miarę, a więc bez wystąpienia istotnych racji, ograniczają prawa procesowe strony (...)”.

Mając powyższe na uwadze, w ocenie Rzecznika, rozwiązania przyjęte przez ustawodawcę na gruncie zaskarżonych przepisów obu ustaw referendalnych, w zakresie w

jakim wyłącza ją możliwość skorzystania ze skargi o wznowienie postępowania, należy ocenić jako arbitralne i konstytucyjnie niedopuszczalne. Wykluczenie w pewnych okolicznościach możliwości uzyskania rozstrzygnięcia, które byłoby zgodne z zasadami sprawiedliwości oraz prawdy materialnej, trzeba uznać za naruszenie przez ustawodawcę konstytucyjnej gwarancji związanej z prawem do sądu, w zakresie w jakim ustawodawca nie zapewnił odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej oraz zamknął drogę sądową dochodzenia naruszonych praw.

W związku z powyższym, mając na względzie konieczność ochrony praw i wolności, wnoszę jak na wstępie.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Zdzisław...', written in a cursive style.