



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 22 września 2015 r.

PG VIII TK 42/15

K 10/15

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	22. 09. 2015
L.dz.	L.zat.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie niezgodności:

- 1) art. 44 ust. 3 zdanie drugie ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. Nr 57, poz. 507 ze zm.; dalej: u.r.o.) - w zakresie, w jakim wyłącza dopuszczalność wznowienia postępowania - z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 35 ust. 3 zdanie trzecie ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 706 ze zm.; dalej: u.r.l.) - w zakresie, w jakim wyłącza dopuszczalność wznowienia postępowania - z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP

- na podstawie art. 56 pkt 5 w związku z art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1064) -

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) art. 44 ust. 3 zdanie drugie ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. z 2015 r., poz. 318; dalej: u.r.o.) - w zakresie, w jakim wyłącza dopuszczalność wznowienia postępowania - jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 35 ust. 3 zdanie trzecie ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 706 ze zm.; dalej: u.r.l.) - w zakresie, w jakim wyłącza dopuszczalność wznowienia postępowania - jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP.

UZASADNIENIE

Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Wnioskodawca) wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 44 ust. 3 zdanie 2 u.r.o. oraz art. 35 ust. 3 zdanie 3 u.r.l. z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, w zakresie, w jakim zakwestionowane normy wyłączają dopuszczalność wznowienia postępowania.

Wnioskodawca nie kwestionuje roli, jaką odgrywa postępowanie uregulowane na gruncie zaskarżonych przepisów, i jego znaczenia dla prawidłowego przebiegu prowadzonych kampanii referendalnych. Uważa jednak, że wprowadzenie przyspieszonego trybu postępowania, mającego na celu wydanie orzeczenia sądowego przed podjęciem decyzji przez wyborców

podczas aktu głosowania, nie może prowadzić do utrzymania w obrocie prawnym rozstrzygnięcia opartego na błędnych ustaleniach faktycznych niezgodnych z prawdą materialną.

Zdaniem Wnioskodawcy, wykluczenie możliwości uzyskania rozstrzygnięcia, które byłoby zgodne z zasadami sprawiedliwości oraz prawdy materialnej, należy 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.

Punktem wyjścia do rozważań nad oceną zgodności zakwestionowanych norm z przywołanymi wzorcami kontroli powinno być przeprowadzenie analizy przepisów regulujących szczególny tryb postępowań sądowych związanych z kampanią referendalną (ogólnokrajową i lokalną).

Zgodnie z art. 44 ust. 1 u.r.o., „[j]eżeli 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) nakazu sprostowania takich informacji;
- 4) nakazu publikacji odpowiedzi na stwierdzenia naruszające dobra osobiste;
- 5) nakazania przeproszenia osoby, której dobra osobiste zostały naruszone”.

Sąd okręgowy rozpoznaje taki wniosek w ciągu 24 godzin w postępowaniu nieprocesowym (art. 44 ust. 2 zdanie pierwsze u.r.o.), przy czym może rozpoznać sprawę nawet w przypadku usprawiedliwionej nieobecności wnioskodawcy lub uczestnika postępowania. Warunkiem rozpoznania pod ich

nieobecność jest jednak prawidłowe powiadomienie o terminie rozprawy (art. 44 ust. 2 zdanie drugie u.r.o.).

Postanowienie kończące postępowanie w sprawie sąd niezwłocznie doręcza, wraz z uzasadnieniem, osobie, która złożyła wniosek, i zobowiązanemu do wykonania polecenia sądu (art. 44 ust. 2 zdanie trzecie u.r.o.).

Zgodnie z treścią art. 44 ust. 3 zdanie pierwsze u.r.o., „[n]a postanowienie sadu okręgowego przysługuje w ciągu 24 godzin zażalenie do sądu apelacyjnego, który rozpoznaje je w ciągu 24 godzin”.

Od postanowienia sądu apelacyjnego nie przysługuje już żaden środek prawny i postanowienie to podlega natychmiastowemu wykonaniu (art. 44 ust. 3 zdanie drugie u.r.o.).

Podobny tryb przewidziany został w przepisach u.r.l. (art. 35 ust. 1-3 u.r.l.), które określają zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego. Również i w tym postępowaniu przewidziane zostały 24 - godzinne terminy na: rozpoznanie wniosku przez sąd okręgowy, złożenie zażalenia oraz rozpoznanie zażalenia przez sąd apelacyjny. Także i w tym postępowaniu nie jest możliwe wzruszenie orzeczenia wydanego przez sąd II instancji. Zakwestionowana przez Wnioskodawcę norma (art. 35 ust. 3 zdanie trzecie u.r.l.) stanowi bowiem, że „[n]a postanowienie sądu apelacyjnego nie przysługuje środek zaskarżenia i podlega ono natychmiastowemu wykonaniu.”

Według Wnioskodawcy, regulacja uniemożliwiająca wznowienie postępowania budzi zastrzeżenia natury konstytucyjnej z punktu widzenia prawa do sądu, unormowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, oraz zakazu zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw, unormowanego w art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie przypominał znaczenie prawa do sądu. Zwracał przy tym uwagę, że art. 45 i art. 77 ust. 2 Konstytucji powinny być odczytywane łącznie. W świetle orzecznictwa Trybunału, art. 45 Konstytucji formułuje prawo do sądu w znaczeniu pozytywnym, natomiast

powołany art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej wyraża zakaz zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw, wyznaczając w ten sposób zakres dopuszczalnych ograniczeń prawa do sądu. Znaczenie art. 77 ust. 2 Konstytucji polega na wyłączeniu możliwości zamknięcia przez ustawę drogi sądowej w zakresie dochodzenia przez jednostkę jej konstytucyjnych wolności lub praw (vide - wyroki z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K. 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50, s. 300; 2 kwietnia 2001 r., sygn. akt SK 10/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 52, s. 325; 15 czerwca 2004 r., sygn. akt SK 43/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 58, s. 755-756).

Zgodnie z treścią art. 45 ust. 1 Konstytucji, „[k]ażdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał (vide - wyrok z 16 marca 1999 r., sygn. akt SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36; wyrok z 2 kwietnia 2001 r., sygn. akt SK 10/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 52), że na prawo do sądu składają się: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem - organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd. Potwierdzając tę linię orzecniczą, Trybunał Konstytucyjny dokonał jej rozwinięcia w wyroku z dnia 24 października 2007 r. (sygn. akt SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108), a mianowicie uznał, że konstytucyjne prawo do sądu obejmuje też czwarty istotny element, tj. prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających. Pogląd ten Trybunał powtarzał w późniejszych orzeczeniach, w tym w wyroku z dnia 14 listopada 2007 r. (sygn. akt SK 16/05, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 124) oraz w wyroku z dnia 18 lipca 2012 r. (sygn. akt K 14/12, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 82).

W niniejszej sprawie Wnioskodawca formułuje zarzut odnoszący się do drugiego aspektu prawa do sądu, jakim jest prawo do odpowiedniego ukształtowania sprawiedliwej procedury sądowej, zgodnej z wymogami jawności i sprawiedliwości. Sprawiedliwość proceduralna należy do istoty konstytucyjnego prawa do sądu. Trybunał Konstytucyjny zwrócił jednak uwagę, że „nie istnieje jeden idealny model postępowania, który dałoby się skonstruować na podstawie regulacji konstytucyjnych i który obowiązywałby w odniesieniu do wszystkich rodzajów postępowań sądowych. Regulacje konstytucyjne zawierają jedynie ogólne wskazania co do pewnych podstawowych elementów i mechanizmów, bez których nie dałoby się urzeczywistnić prawa każdego do rozpoznania sprawy w sprawiedliwej procedurze sądowej. Oceniając przestrzeganie przez ustawodawcę konstytucyjnych standardów sprawiedliwości proceduralnej, należy uwzględnić zawsze przedmiot i specyfikę danego postępowania” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 2010 r., sygn. akt P 37/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 79).

Podstawową funkcją przyspieszonych postępowań podczas kampanii referendalnych jest zarówno zapewnienie uczciwych warunków w procesie wyborczym, jak i uniknięcie sytuacji, w której publikowanie materiałów, zawierających nieprawdziwe informacje, mogłoby wpłynąć na ostateczne rozstrzygnięcie podjęte w głosowaniu. Kampania wyborcza powinna prowadzić do swobodnego uformowania się woli wyborców i podjęcia decyzji wyrażanej w akcie głosowania. Należy zgodzić się jednak z poglądem Wnioskodawcy, że procedura przyspieszona może być obarczona wyższym ryzykiem błędu przy dokonywaniu ustaleń faktycznych niż zwykle postępowania cywilne. Stąd, zasadnym jest - według Wnioskodawcy - wprowadzenie instytucji prawnej, która chroniłaby przed utrzymywaniem się w obrocie prawnym wadliwych orzeczeń.

Istota wznowienia postępowania zasadza się na możliwości wzruszenia prawomocnego rozstrzygnięcia sądu. Na gruncie postępowania cywilnego, instytucja wznowienia umożliwia, w uzasadnionych wypadkach, ponowne rozpatrzenie i rozstrzygnięcie sprawy, która została już prawomocnie osądzona, a więc zakończona orzeczeniem rozstrzygającym sprawę co do istoty, stwarzającym stan prawny powagi rzeczy osądzonej (*res iudicata*). Skarga o wznowienie postępowania jest zatem wyjątkiem od zasady prawomocności orzeczeń i wynika stąd, że powaga rzeczy osądzonej powinna chronić te orzeczenia, które odpowiadają wymogom praworządności (*vide* - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 maja 2003 r., sygn. akt SK 10/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 41, s. 535)

Instytucja wznowienia postępowania umożliwia weryfikację zakończonego postępowania w sytuacji, w której postępowanie obciążone jest kwalifikowanymi wadami. Wznowienie postępowania na gruncie przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.; dalej: k.p.c.) odnosi się zarówno do postępowań toczących się w trybie procesowym, jak też postępowań nieprocesowych (art. 399 k.p.c. i art. 524 k.p.c.). Określone w art. 401 - 404 k.p.c. podstawy wznowienia postępowania mają nadzwyczajny charakter, co świadczy o szczególnej doniosłości tej instytucji procesowej, która umożliwia wyeliminowanie z obrotu prawnego rozstrzygnięcia sądu dotkniętego wadami.

Przepisy k.p.c. przewidują trzy rodzaje podstaw wznowienia postępowania. Po pierwsze, można żądać wznowienia postępowania z powodu nieważności:

- 1) jeżeli w składzie sądu uczestniczyła osoba nieuprawniona albo jeżeli orzekał sędzia wyłączony z mocy ustawy, a strona przed uprawomocnieniem się wyroku nie mogła domagać się wyłączenia;
- 2) jeżeli strona nie miała zdolności sądowej lub procesowej albo nie była należycie reprezentowana bądź jeżeli wskutek naruszenia przepisów

prawa była pozbawiona możliwości działania; nie można jednak żądać wznowienia, jeżeli przed uprawomocnieniem się wyroku niemożność działania ustała lub brak reprezentacji był podniesiony w drodze zarzutu albo strona potwierdziła dokonane czynności procesowe (art. 401 k.p.c.).

Po drugie, można żądać wznowienia postępowania w następstwie wyroku Trybunału Konstytucyjnego:

- 1) wypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie (art. 401¹ k.p.c.),
- 2) a także wtedy, gdy na treść wyroku miało wpływ postanowienie niekończące postępowania w sprawie, wydane na podstawie aktu normatywnego uznanego przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą, uchylone lub zmienione zgodnie z art. 416¹ (art. 403 § 4 k.p.c.).

Po trzecie, w doktrynie prawnej wyodrębnia się tzw. właściwe podstawy restytucyjne (wymienione w art. 403 § 1 i 2 k.p.c.). W tym ostatnim wypadku wznowienie postępowania jest możliwe:

- 1) jeżeli wyrok został oparty na dokumencie podrobionym lub przerobionym albo na skazującym wyroku karnym, następnie uchylonym;
- 2) jeżeli wyrok został uzyskany za pomocą przestępstwa;
- 3) w razie późniejszego wykrycia takich okoliczności faktycznych lub środków dowodowych, które mogłyby mieć wpływ na wynik sprawy, a z których strona nie mogła skorzystać w poprzednim postępowaniu;
- 4) w razie późniejszego wykrycia prawomocnego wyroku dotyczącego tego samego stosunku prawnego; w tym wypadku przedmiotem rozpoznania

przez sąd jest nie tylko zaskarżony wyrok, lecz są również z urzędu inne prawomocne wyroki dotyczące tego samego stosunku prawnego.

Dla skorzystania ze skargi o wznowienie postępowania nie jest konieczne wyczerpanie przez stronę dostępnych środków odwoławczych. Skarga o wznowienie aktualna będzie w przypadku zakończenia poprzedniego postępowania na etapie sądu zarówno pierwszej, jak i drugiej instancji, a nawet po przeprowadzeniu postępowania kasacyjnego. Może się również zdarzyć, że okoliczności stanowiące podstawę skargi o wznowienie ujawnione zostaną po przeprowadzeniu postępowania ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Skarga o wznowienie postępowania generuje zatem - pod względem formalnym - odrębny rodzaj postępowania, które ma na celu wyeliminowanie nieprawidłowości, jakimi dotknięte było postępowanie poprzednie, zakończone wydaniem zaskarżonego orzeczenia. Okoliczności te przemawiają za uznaniem skargi o wznowienie postępowania za środek o charakterze reparatornym (vide - Małgorzata Manowska, *Wznowienie postępowania w procesie cywilnym*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 59 - 60).

Przechodząc do rozważań na temat konstytucyjności zakwestionowanych przez Wnioskodawcę norm, przypomnieć należy, że Trybunał Konstytucyjny rozpoznawał podobną sprawę, w której badał przepisy ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. Nr 95, poz. 602 ze zm.; dalej: ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw), dotyczące szczególnego trybu postępowania w wypadku rozpowszechniania nieprawdziwych informacji w materiałach wyborczych w czasie kampanii wyborczej przed wyborami samorządowymi. Przedmiotem kontroli był art. 72 ust. 3 zdanie trzecie wymienionej ustawy, który stanowił, że na postanowienie sądu apelacyjnego nie przysługuje środek zaskarżenia i podlega ono natychmiastowemu wykonaniu. Wyrokiem z dnia 13 maja 2002 r. (sygn. akt SK 32/01, OTK ZU nr 3/A/2002,

poz. 31), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wymieniony przepis - jako wyłączający dopuszczalność wznowienia postępowania - jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

W uzasadnieniu wymienionego wyroku Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że „musi istnieć możliwość przywrócenia stanu zgodnego z prawem. Na gruncie doktryny prawa postępowania cywilnego podnosi się, iż zasada prawdy materialnej jest dominującą w stosunku do postulatu szybkości postępowania i tzw. ekonomiki procesowej (por. J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapiere, T. Misiuk - Jodłowska, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2001, s. 111). Postulat szybkości postępowania wyrażony w art. 6 k.p.c., mający u podstaw dyrektywę przeciwdziałania przewlekłości postępowania jest jednak ograniczony zastrzeżeniem, że dążenie do tego, aby rozstrzygnięcie nastąpiło na pierwszym posiedzeniu, może mieć miejsce tylko wówczas, o ile jest to możliwe bez szkody dla wyjaśnienia sprawy. (...). Zasadne jest, zdaniem Trybunału, uproszczenie i skrócenie postępowania z uwagi na jego funkcje, ale skutkiem nie może być utrzymywanie rozstrzygnięcia niezgodnego z prawdą materialną, czyli nieodpowiadającego wymogom praworządności. Powinno być gwarantowane prawo do wznowienia postępowania, już niezależnie od kampanii wyborczej, a zatem prowadzenie postępowania w celu dojścia do prawdy materialnej, jeśli wydane w trybie art. 72 ordynacji wyborczej prawomocne orzeczenie budzi w tym zakresie poważne wątpliwości.” (op. cit.).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, brak możliwości wznowienia postępowania, unormowanego w art. 72 ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, narusza konstytucyjne prawo do sądu.

Pogląd dotyczący konieczności zagwarantowania zainteresowanym prawa wzruszenia prawomocnych orzeczeń sądowych wydanych w postępowaniu przedwyborczym podtrzymany został przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 21 lipca 2009 r. (sygn. akt K 7/09). Przedmiotem kontroli był 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). Trybunał uznał, że norma ta - w zakresie, w jakim wyłącza dopuszczalność wznowienia postępowania - jest niezgodna z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji.

„W ocenie Trybunału Konstytucyjnego wymóg ukształtowania procedury sądowej zgodnie ze standardami sprawiedliwości proceduralnej obejmuje nakaz ustanowienia rozwiązań, które zapewnią jednostce adekwatną ochronę przed prawomocnymi orzeczeniami, obciążonymi szczególnie poważnymi wadami i naruszającymi wartości konstytucyjne. Wymóg ten dotyczy prawomocnych orzeczeń sądowych opartych na błędnych ustaleniach faktycznych w sytuacji, w której pojawiają się nowe dowody, niebrane pod uwagę przez sąd rozpoznający sprawę. Ustawodawca, kształtując prawo do wznowienia postępowania w takiej sytuacji, musi jednak szczególnie starannie wyważyć wszystkie kolidujące wartości, uwzględnivszy szczególne znaczenie stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych jako wartości konstytucyjnej” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 lipca 2009 r., sygn. akt K 7/09, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 113).

Słusznie zauważa Wnioskodawca, że kwestionowane przepisy u.r.o. oraz u.r.l. nie podejmują próby wyważenia tych wartości konstytucyjnych, gdyż w ogóle wykluczają możliwość skorzystania z nadzwyczajnego środka w postaci skargi o wznowienie postępowania.

Należy również zgodzić się z poglądem Wnioskodawcy, że wprowadzenie instytucji wznowienia postępowania nie zniweczy celu ustawodawcy, jakim jest szybkie uzyskanie orzeczenia sądowego w czasie kampanii referendalnej, mogącego mieć wpływ na decyzje podejmowane przez wyborców. Orzeczenie sądu apelacyjnego podlega bowiem - w myśl art. 44 ust. 3 u.r.o. i art. 35 ust. 3 u.r.l. - natychmiastowemu wykonaniu.

Mając na uwadze przytoczone argumenty, stwierdzić należy, że zakwestionowane przez Wnioskodawcę normy - w zakresie, w jakim wyłączają

dopuszczalność wznowienia postępowania - są niezgodne z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP.

Z powyższych względów, przedstawiam stanowisko jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hermand
Zastępca Prokuratora Generalnego