

31/A/2017

**WYROK**

z dnia 20 kwietnia 2017 r.

**Sygn. akt K 10/15\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodniczący

Zbigniew Jędrzejewski – sprawozdawca

Leon Kieres

Lech Morawski

Małgorzata Pyziak-Szafnicka,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), na posiedzeniu niejawnym w dniu 20 kwietnia 2017 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

- 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.) w zakresie, w jakim wyłącza dopuszczalność wznowienia postępowania, z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji,
- 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.) w zakresie, w jakim wyłącza dopuszczalność wznowienia postępowania, z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

**1. Art. 44 ust. 3 zdanie drugie ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. z 2015 r. poz. 318) w zakresie, w jakim wyłącza dopuszczalność wznowienia postępowania, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz 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 2016 r. poz. 400) w zakresie, w jakim wyłącza dopuszczalność wznowienia postępowania, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

**UZASADNIENIE**

**I**

1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik lub RPO) wystąpił 12 marca 2015 r. z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 44 ust. 3 zdanie drugie ustawy z dnia 14 marca

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 27 kwietnia 2017 r. w Dz. U. poz. 850.

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 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji oraz 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 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji.

1.1. Zaskarżone przez Rzecznika przepisy dotyczą wnoszenia i rozpatrywania środków prawnych w kampaniach referendalnych. Ze względu na zbieżność treściową kwestionowanych przepisów, RPO przedstawił uwagi dotyczące powyższych przepisów łącznie.

Jeżeli rozpowszechniane materiały dotyczące referendum zawierają informacje nieprawdziwe, każdy, czyjego prawa dotyczy wynik postępowania, ma prawo wniesienia do sądu okręgowego wniosku o wydanie jednego z orzeczeń wskazanych w art. 44 ust. 1 u.r.o. Podobnie, 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 wydanie jednego z orzeczeń wskazanych w art. 35 ust. 1 u.r.l. Sąd okręgowy rozpoznaje wnioski w ciągu 24 godzin w postępowaniu nieprocesowym (art. 44 ust. 2 zdanie pierwsze u.r.o. i art. 35 ust. 2 zdanie pierwsze u.r.l.). Na postanowienie sądu okręgowego przysługuje w ciągu 24 godzin zażalenie do sądu apelacyjnego, który je rozpoznaje w ciągu 24 godzin. Od postanowienia sądu apelacyjnego nie przysługuje środek prawny (środek zaskarżenia) i podlega ono natychmiastowemu wykonaniu (art. 44 ust. 3 u.r.o. i art. 35 ust. 3 zdanie pierwsze u.r.l.).

Z powyższych przepisów Rzecznik wyprowadza wniosek o braku możliwości wznowienia postępowania, wszczętego w trybie art. 44 ust. 1 u.r.o. lub art. 35 ust. 1 u.r.l. Brak możliwości wniesienia środka prawnego lub środka zaskarżenia oznacza, że od orzeczenia sądu apelacyjnego nie przysługuje środek umożliwiający wzruszenie rozstrzygnięcia tego sądu za pomocą nadzwyczajnych środków zaskarżenia, w tym skargi o wznowienie postępowania.

1.2. Rzecznik przypomniał, że rolą wznowienia postępowania jest możliwość weryfikacji postępowania w sprawie oraz wzruszenie i ocena prawomocnego orzeczenia, jeżeli istnieją poważne wątpliwości co do prawidłowego przebiegu postępowania. Z analizy podstaw wznowienia postępowania, określonych w art. 401-404 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.) wynika, że możliwość skorzystania z tej instytucji nie odnosi się do „zwykłych błędów” sądów rozstrzygających sprawę, ale chodzi o sytuacje o nadzwyczajnym charakterze, o taką wadliwość postępowania, która nie może być tolerowana w demokratycznym państwie prawa.

Skarga o wznowienie postępowania winna być postrzegana jako środek umożliwiający realizację zasady sprawiedliwości. Jest to instytucja wyjątkowa i podlega wstępnej, szczegółowej ocenie sądu.

1.3. Rzecznik zajął stanowisko, że prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej oznacza m.in. obowiązek takiego uregulowania toku postępowania, aby istniało duże prawdopodobieństwo uzyskania rozstrzygnięcia zgodnego z prawem i odpowiadającego prawdzie materialnej. Ponadto ustawodawca musi wyważyć z jednej strony zasadę stabilności orzeczeń, a z drugiej strony możliwość wzruszenia orzeczeń, gdy są one dotknięte istotnymi wadami.

Rzecznik zwrócił uwagę, że w analizowanych postępowaniach ustawodawca skrócił czas rozpoznawania sprawy i wyłączył możliwość wnoszenia skargi o wznowienie postępowania, co prowadzi do znacznej odrębności tych postępowań od „modelowego” postępowania procesowego. Przyspieszenie rozpoznania sprawy wydaje się niezbędne dla zapewnienia pra-

widłowego prowadzenia kampanii referendalnej, jednak może prowadzić do sytuacji, w których orzeczenie sądu nie będzie odpowiadało prawdzie materialnej. W związku z tym ryzyko wystąpienia poważnych błędów w toku postępowania jest bardzo duże.

RPO, nie kwestionując roli postępowań referendalnych, stwierdził, że ich kształt nie może prowadzić do utrzymania w obrocie prawnym rozstrzygnięcia, które nie będzie odpowiadać wymogom praworządności. Skarga o wznowienie postępowania nie zdezwuaja szczególnej roli tych postępowań, gdyż zmierza do zbadania prawidłowości postępowania zakończonego prawomocnym orzeczeniem. Nie jest to zatem instytucja stwarzająca uczestnikom dostęp do „trzeciej instancji”.

Rzecznik, na poparcie swojego wniosku, odwołał się również do wyroków TK z: 13 maja 2002 r., sygn. SK 32/01 (OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 31) i 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09 (OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 113). Podniósł, że dopuszczenie wznowienia postępowania na gruncie zaskarżonych przepisów nie zagrozi efektywności i szybkości rozpoznawania spraw referendalnych, a cel tych postępowań zostanie osiągnięty.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 14 października 2015 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 44 ust. 3 zdanie drugie u.r.o. w zakresie, w jakim wyłącza dopuszczalność wznowienia postępowania, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji oraz że art. 35 ust. 3 zdanie trzecie u.r.l. w zakresie, w jakim wyłącza dopuszczalność wznowienia postępowania, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

2.1. Marszałek Sejmu przypomniał orzecznictwo Trybunału dotyczące art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, szczególnie w zakresie zasady sprawiedliwości proceduralnej i instytucji wznowienia postępowania. Dokonał również analizy skargi o wznowienie postępowania, a także doszedł do wniosku, że sformułowania „środek prawny” w art. 44 ust. 3 u.r.o. i „środek zaskarżenia” w art. 35 ust. 3 u.r.l. obejmują również skargę o wznowienie postępowania.

2.2. Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że postępowania unormowane w art. 44 u.r.o. i art. 35 u.r.l. mają szczególny charakter, ponieważ są elementem trwającej kampanii referendalnej i muszą prowadzić do szybkiego wyjaśnienia wątpliwości. W tym celu ustawodawca przyjął rozwiązania normatywne prowadzące do uproszczenia i skrócenia procedury.

Marszałek Sejmu wskazał również, że prawidłowe rozstrzygnięcie sprawy wymaga od sądu rozstrzygnięcia zgodnego z prawdą materialną. Jakkolwiek przyspieszenie rozpoznania sprawy wydaje się niezbędne dla zapewnienia prawidłowego prowadzenia kampanii referendalnej, to równocześnie zabieg taki może zwiększać ryzyko wystąpienia poważnych błędów w postępowaniu sądowym. W związku z tym uproszczeniu i skróceniu procedury sądowej nie może towarzyszyć pozwolenie na utrzymywanie rozstrzygnięcia niezgodnego z prawdą materialną, czyli nieodpowiadającego wymogom praworządności. W tym zakresie Marszałek Sejmu odwołał się m.in. do dwóch wyroków Trybunału w sprawach podobnych do będącej przedmiotem niniejszego postępowania z: 13 maja 2002 r., sygn. SK 32/01 oraz 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09.

Odwołując się ponadto do potrzeby ochrony dóbr osobistych w związku z kampanią referendalną oraz okoliczności, że obywatele – także po zakończeniu kampanii referendalnej – z reguły będą zainteresowani uzyskaniem prawdziwych informacji i danych, Marszałek Sejmu doszedł do wniosku, że dostępne środki prawne nie zapewniają odpowiedniej ochrony praw wszystkich uczestników postępowania. W związku z tym zasadne wydaje się wprowadzenie instytucji wznowienia postępowania do postępowań toczonych w trakcie kampanii referendalnej.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 22 września 2015 r. zajął stanowisko, że art. 44 ust. 3 zdanie drugie u.r.o. w zakresie, w jakim wyłącza dopuszczalność wznowienia postępowania, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji oraz że art. 35 ust. 3 zdanie trzecie u.r.l. w zakresie, w jakim wyłącza dopuszczalność wznowienia postępowania, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

3.1. Prokurator Generalny przypomniał orzecznictwo Trybunału dotyczące art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, w tym rozumienie zasady sprawiedliwości proceduralnej.

Odnosząc się do postępowań przyspieszonych podczas kampanii referendalnych, zwrócił uwagę, że ich podstawową funkcją jest zapewnienie uczciwych warunków w procesie wyborczym i uniknięcie sytuacji, w której publikowanie materiałów, zawierających nieprawdziwe informacje, mogłoby wpłynąć na ostateczne rozstrzygnięcie podjęte w głosowaniu. Prokurator Generalny zgodził się jednak z Rzecznikiem, że procedura przyspieszona może być obciążona wyższym ryzykiem błędu podczas dokonywania ustaleń faktycznych, w związku z czym uzasadnione jest istnienie instytucji prawnej, która chroniłaby przed utrzymywaniem się w obrocie prawnym wadliwych wyroków.

3.2. Prokurator Generalny scharakteryzował skargę o wznowienie postępowania oraz przywołał dwa wyroki Trybunału w sprawach podobnych do będącej przedmiotem niniejszego postępowania, z 13 maja 2002 r., sygn. SK 32/01 oraz 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09.

Prokurator Generalny poparł Rzecznika, że zaskarżone przepisy nie podejmują próby właściwego wyważenia kolidujących wartości, w ogóle wykluczają możliwość skorzystania z nadzwyczajnego środka w postaci skargi o wznowienie postępowania. Jednocześnie wprowadzenie tej instytucji nie zniweczy celu, jakim jest szybkie uzyskanie orzeczenia sądowego w czasie kampanii referendalnej, gdyż orzeczenie sądu apelacyjnego podlega natychmiastowemu wykonaniu.

## II

Art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) dopuszcza możliwość rozpoznania wniosku na posiedzeniu niejawnym, jeżeli pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia. Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie spełniona została powyższa przesłanka.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Kognicja Trybunału Konstytucyjnego do rozpoznania sprawy.

1.1. Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO albo Rzecznik) obejmuje 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. lub ustawa o referendum ogólnokrajowym) w zakresie, w jakim wyłącza dopuszczalność wznowienia postępowania, oraz art. 35 ust. 3 zdanie trzecie ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 400; dalej: u.r.l. lub ustawa o referendum lokalnym) w zakresie, w jakim wyłącza dopuszczalność wznowienia postępowania.

1.2. Przed przystąpieniem do merytorycznego rozpoznania sprawy należało wskazać, że art. 35 ust. 3 u.r.l. był już przedmiotem orzekania Trybunału. W wyroku z 11 maja 2016 r., sygn. SK 16/14 (OTK ZU A/2016, poz. 21) stwierdzono między innymi, że art. 35 ust. 3 u.r.l. jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zarzuty skarżącej w sprawie o sygn. SK 16/14 dotyczyły przede wszystkim tego, że:

1) 24-godzinny tryb postępowania inicjowanego na podstawie art. 35 ust. 1 w związku z art. 35 ust. 2 i 3 u.r.l. w nadmierny i nieproporcjonalny sposób naruszał prawo do sprawiedliwego procesu; krótkie terminy uniemożliwiają przygotowanie się uczestnika do rozprawy, właściwe uczestnictwo oraz obronę swojego stanowiska przed sądem zarówno w pierwszej jak i drugiej instancji;

2) art. 35 ust. 1 w związku z art. 35 ust. 2 i 3 u.r.l. w nadmierny i nieproporcjonalny sposób naruszył jej wolność osobistą przez bezwzględną konieczność stawiennictwa przed sądem w krótkim terminie, określonym w zawiadomieniu doręczanym w dniu lub w przeddzień posiedzenia. Niestawiennictwo strony prowadzi do rozpoznania sprawy w oparciu o stanowisko i dowody przedstawione wyłącznie przez wnioskodawcę;

3) art. 35 ust. 1 w związku z art. 35 ust. 2 i 3 u.r.l. nadmiernie ograniczył prawo do swobody wypowiedzi, przede wszystkim w zakresie krytyki władzy; przepis ten ma zbyt szeroki zakres podmiotowy i przedmiotowy;

4) art. 35 ust. 1 w związku z art. 35 ust. 2 i 3 u.r.l. w zakresie, w jakim reguluje wprowadzenie nadzwyczajnego trybu postępowania w sprawach związanych z ochroną dóbr osobistych w kampanii referendalnej, w której obowiązują nadto krótkie terminy rozstrzygnięcia sprawy przez sąd pierwszej i drugiej instancji, a postępowanie wszczynane jest natychmiast na wniosek jednej ze stron, co zmusza uczestnika do niezwłocznego dostosowania się do harmonogramu postępowania dla podjęcia obrony swoich racji przed żądaniami wnioskodawcy, w nadmierny sposób naruszył wolność osobistą skarżącej.

Trybunał w uzasadnieniu wyroku o sygn. SK 16/14 stwierdził, że: „Ustawa o referendum lokalnym w art. 35 ust. 3 wyraźnie wprowadza możliwość wniesienia środka odwoławczego od postanowienia sądu pierwszej instancji. Realizacja tego uprawnienia w ustawowym terminie 24 godzin jest możliwa (...). Skarżąca skorzystała z tego prawa i to w sposób skuteczny, wnosząc zażalenie, w wyniku którego sąd drugiej instancji zmienił postanowienie sądu pierwszej instancji. Niewątpliwie krótki termin wniesienia zażalenia zmusza uczestnika postępowania do pośpiesznego działania, ale nie pozbawia go możliwości dochodzenia prawdy materialnej. Krótki termin zarówno wniesienia zażalenia jak i rozpoznania sprawy przez sąd może mieć wpływ na prawidłowość ustaleń sądu odwoławczego, ale nie przesądza o nieprawidłowości tak ukształtowanej procedury odwoławczej.

W związku z tym 24-godzinny termin wniesienia zażalenia na postanowienie sądu pierwszej instancji oraz taki sam termin rozstrzygnięcia sprawy przez sąd drugiej instancji, mimo możliwości ograniczenia prawidłowości dochodzenia przez sąd prawdy materialnej nie narusza prawa do prawidłowo ukształtowanej procedury, ponieważ tryb postępowania odwoławczego pozostaje we właściwej proporcji do ograniczeń wynikających z szybkości działań uczestnika postępowania i sądu”.

1.3. Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: otpTK), Trybunał na posiedzeniu niejawnym wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania, jeżeli wydanie orzeczenia jest niedopuszczalne (pkt 2) albo jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne (pkt 3). Pod rządem dotychczasowych przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem umorzenie ze względu na zbędność lub niedopuszczalność wydania wyroku było możliwe między innymi, gdy przepis prawny był już w innej sprawie przedmiotem kontroli zgodności z Konstytucją. W postanowieniu z 21 grud-

nia 1999 r., sygn. K 29/98 (OTK ZU nr 7/1999, poz. 172) Trybunał stwierdził, że o niedopuszczalności wydania orzeczenia przesądza wystąpienie ujemnej przesłanki procesowej w postaci powagi rzeczy osądzonej – *res iudicata*. O przesłance tej można mówić, jeśli istnieje tożsamość zarówno podmiotowa, jak i przedmiotowa (zob. np. wyrok z 27 marca 2007 r., sygn. SK 3/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 32).

W orzecznictwie Trybunału powtarzana jest teza, że uprzednie rozpoznanie sprawy konstytucyjności określonego przepisu prawnego z punktu widzenia tych samych zarzutów nie może być uznane za prawnie obojętne. Instytucją, jaką w celu zapewnienia stabilizacji sytuacji powstałych w wyniku ostatecznego orzeczenia jako formalnie prawomocnego, wykształciło ono w orzecznictwie TK i doktrynie prawnej, jest zasada *ne bis in idem*, rozumiana w postępowaniu przed Trybunałem z uwzględnieniem specyfiki tego postępowania (zob. orzeczenie TK z 8 listopada 1994 r., sygn. P 1/94, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 37 oraz postanowienie z 3 października 2001 r., sygn. SK 3/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 218). Ma ona zastosowanie, jeżeli te same przepisy zostały już wcześniej zakwestionowane w oparciu o te same zarzuty. W takim wypadku Trybunał Konstytucyjny umarza postępowanie ze względu na zbędność wydania wyroku (zob. np. postanowienia z: 14 stycznia 1998 r., sygn. K 11/97, OTK ZU nr 1/1998, poz. 5; 21 stycznia 1998 r., sygn. K 33/97, OTK ZU nr 1/1998, poz. 8; 10 stycznia 2001 r., sygn. SK 2/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 6; 21 grudnia 1999 r., sygn. K 29/98).

Analizując przesłankę *ne bis in idem*, Trybunał stwierdził, że należy odróżnić sytuacje, w zależności od tego, czy TK orzekł o niezgodności, czy o zgodności z Konstytucją.

W wypadku uprzedniego stwierdzenia niezgodności z Konstytucją zakwestionowanego po raz kolejny przepisu, ponowne rozpoznawanie tej samej kwestii czyni postępowanie zbędnym. Nie ma przy tym znaczenia to, że podmiot inicjujący postępowanie wskazał nowe wzorce kontroli konstytucyjnej (zob. postanowienie z 28 lipca 2003 r., sygn. P 26/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 73). Trybunał, stwierdzając niekonstytucyjność przepisu prawnego w oparciu o jeden z wzorców kontroli, dokonuje – w zakresie określonym w orzeczeniu – jego eliminacji z porządku prawnego lub wskazuje brak unormowania, bez którego, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, powstaje stan budzący zastrzeżenia natury konstytucyjnej. W tym wypadku nie ma znaczenia to, czy mogły istnieć jeszcze inne podstawy do stwierdzenia niekonstytucyjności. Orzeczenie o niekonstytucyjności eliminuje bowiem wadliwe rozwiązanie prawne z systemu, a zatem realizuje cel postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (zob. postanowienie z 3 października 2001 r., sygn. SK 3/01).

Inaczej wygląda to w sytuacji, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł wcześniej o zgodności z Konstytucją kwestionowanego ponownie przepisu. W takim wypadku wskazanie nowych wzorców kontroli mogłoby mieć znaczenie dla oceny dopuszczalności orzekania. W orzecznictwie TK przyjmuje się bowiem, że z zasadą *ne bis in idem* nie mamy do czynienia w wypadku wskazania nowych wzorców kontroli, gdy we wcześniejszym orzeczeniu uznano zgodność zakwestionowanego przepisu z Konstytucją (zob. postanowienie o sygn. P 26/02). Na marginesie należy jednak zauważyć, że niekiedy również w tego typu sprawach postanowienia o umorzeniu postępowania zapadały w wypadku braku tożsamości wskazanych wzorców konstytucyjnych (zob. wyrok z 26 marca 2002 r., sygn. SK 2/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 15).

Bardziej skomplikowana sytuacja powstaje, gdy Trybunał orzekł wcześniej o zgodności z tymi samymi wzorcami konstytucyjnymi kwestionowanego ponownie przepisu. Nie zawsze bowiem jest tak, że skoro Trybunał orzekł o zgodności danej regulacji ze wskazanymi wzorcami, to stosując rozumowanie *a maiori ad minus*, trzeba uznać, że rozstrzygnął też wątpliwości co do tych regulacji w poszczególnych jej częściach czy też zakresach (zob. postanowienie z 14 października 2002 r., sygn. SK 18/02, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 74). W tym wypadku Trybunał zwracał uwagę, że to, iż określone przepisy stanowiły już przed-

miot kontroli z określonymi wzorcami, nie wyklucza ponownego badania tych samych przepisów z tymi samymi wzorcami, jeżeli inicjator kontroli przedstawia nowe, niepowoływane wcześniej argumenty, okoliczności lub dowody uzasadniające prowadzenie postępowania i wydanie wyroku (zob. wyrok z 12 września 2006 r., sygn. SK 21/05, OTK ZU nr 8/A/2006 poz. 103 oraz K. Gonera, E. Łętowska, *Artykuł 190 Konstytucji i jego konsekwencje w praktyce sądowej*, „Państwo i Prawo” nr 9/2003, s. 3; W. Skrzydło, *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*, Warszawa 2004, s. 283).

Wobec powyższego, orzeczenie o zgodności określonego przepisu ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi nie może automatycznie i bezrefleksyjnie dotyczyć wszystkich zakresów zastosowania i normowania zawartych w tym przepisie czy też dających się z niego odtworzyć (dekodować) norm prawnych. Jedynie uznanie przepisu za niekonstytucyjny prowadzi do wyeliminowania z systemu prawnego, i w konsekwencji uznania za nieobowiązujące wszystkich norm, zawartych w tym przepisie (zob. wyrok z 27 marca 2007 r., sygn. SK 3/05).

1.4. Trybunał Konstytucyjny porównał sentencję wyroku o sygn. SK 16/14 z przedmiotem zaskarżenia wynikającym z wniosku Rzecznika w niniejszej sprawie i stwierdził, że:

1) W sprawie o sygn. SK 16/14 Trybunał orzekł o zgodności art. 35 ust. 3 u.r.l. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, natomiast w niniejszej sprawie RPO kwestionuje zgodność art. 35 ust. 3 zdanie trzecie u.r.l. z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Już samo zestawienie wzorców kontroli wskazuje, że w pierwszej sprawie chodziło o gwarancje procedury odwoławczej (art. 78 Konstytucji), a w drugiej chodzi o zakaz zamykania drogi sądowej (art. 77 ust. 2 Konstytucji);

2) Zarzuty w sprawie o sygn. SK 16/14 dotyczyły nieproporcjonalnego ograniczenia prawa do wniesienia środka odwoławczego. Skarga konstytucyjna w sprawie o sygn. SK 16/14 została oparta przede wszystkim na argumencie, że ustawodawca w sposób nieproporcjonalny naruszył prawo do sprawiedliwego procesu przez wprowadzenie 24-godzinnego trybu postępowania prowadzonego w ramach kampanii referendalnej, w tym 24-godzinnego terminu rozpoznania wniosku przez sąd pierwszej instancji oraz 24-godzinnego terminu wniesienia zażalenia na postanowienie sądu pierwszej instancji oraz 24-godzinnego terminu jego rozpoznania przez sąd drugiej instancji.

Zarzuty w niniejszej sprawie odnoszą się do zamknięcia drogi prawnej. W ocenie Rzecznika, z art. 35 ust. 3 u.r.l., zgodnie z którym „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 art. ust. 2. Na postanowienie sądu apelacyjnego nie przysługuje środek zaskarżenia i podlega ono natychmiastowemu wykonaniu”, wynika, że od orzeczenia sądu apelacyjnego nie przysługuje środek umożliwiający wzruszenie rozstrzygnięcia tego sądu za pomocą nadzwyczajnych środków zaskarżenia, w tym skargi o wznowienie postępowania. Wniosek Rzecznika objął nie tylko przepisy ustawy o referendum lokalnym, ale też przepisy o referendum ogólnokrajowym.

Powyżej wskazane okoliczności powodują, że ze względu na zakres zaskarżenia, wskazane wzorce kontroli i podniesione we wniosku zarzuty różniące się od tych, o których orzekano w sprawie o sygn. SK 16/14, Trybunał może zbadać zgodność art. 35 ust. 3 zdanie trzecie u.r.l. z Konstytucją. W tym wypadku nie istnieje przesłanka zbędności orzekania.

## 2. Przedmiot kontroli.

2.1. Zaskarżony przez Rzecznika art. 44 ust. 3 zdanie drugie u.r.o. jest jednym z przepisów regulujących kampanię referendalną, którą jest prezentowanie przez obywateli, partie polityczne, stowarzyszenia, fundacje oraz inne podmioty swojego stanowiska w sprawie poddanej pod referendum (por. art. 37 u.r.o.).

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) nakazania sprostowania takich informacji;
- 4) nakazania publikacji odpowiedzi na stwierdzenia naruszające dobra osobiste;
- 5) nakazania przeproszenia osoby, której dobra osobiste zostały naruszone”.

Powyższy wniosek jest rozpoznawany przez sąd okręgowy w ciągu 24 godzin w postępowaniu nieprocesowym (por. art. 44 ust. 2 zdanie pierwsze u.r.o.). Na postanowienie sądu okręgowego przysługuje w ciągu 24 godzin zażalenie do sądu apelacyjnego, który rozpoznaje ten środek zaskarżenia również w ciągu 24 godzin (por. art. 44 ust. 3 zdanie pierwsze u.r.o.). Od postanowienia sądu apelacyjnego nie przysługuje środek prawny i podlega ono natychmiastowemu wykonaniu (por. art. 44 ust. 3 zdanie drugie u.r.o.).

Brak możliwości złożenia na postanowienie sądu apelacyjnego, wydane na podstawie art. 44 ust. 3 zdanie pierwsze u.r.o., jakiegokolwiek środka prawnego, stosownie do art. 44 ust. 3 zdanie drugie u.r.o., oznacza, że od tego postanowienia nie przysługuje ani skarga kasacyjna, ani skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, ani skarga o wznowienie postępowania. Rzecznik jako przedmiot kontroli w niniejszej sprawie wskazał art. 44 ust. 3 zdanie drugie u.r.o. jedynie w zakresie, w jakim wyłącza dopuszczalność wznowienia postępowania.

2.2. Kwestionowany przez Rzecznika art. 35 ust. 3 zdanie trzecie u.r.l. również jest jednym z przepisów regulujących kampanię referendalną, która służy wyjaśnieniu istoty problemów rozstrzyganych w referendum, treści postawionych pytań i wariantów, a także prezentowaniu stanowiska inicjatora referendum oraz partii politycznych, zrzeszeń i mieszkańców w sprawie poddanej pod referendum (por. art. 28 ust. 1 u.r.l.).

Zgodnie z art. 35 ust. 1 u.r.l., „[j]eżeli 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”.

Powyższy wniosek jest rozpoznawany przez sąd okręgowy w ciągu 24 godzin w postępowaniu nieprocesowym (por. art. 35 ust. 2 zdanie pierwsze u.r.l.). Na postanowienie sądu okręgowego przysługuje w ciągu 24 godzin zażalenie do sądu apelacyjnego, który rozpoznaje ten środek zaskarżenia również w ciągu 24 godzin (por. art. 35 ust. 3 zdanie pierwsze i drugie u.r.l.). Na postanowienie sądu apelacyjnego nie przysługuje środek zaskarżenia i podlega ono natychmiastowemu wykonaniu (por. art. 35 ust. 3 zdanie trzecie u.r.l.).



Brak możliwości złożenia na postanowienie sądu apelacyjnego, wydane na podstawie art. 35 ust. 3 u.r.l., jakiegokolwiek środka zaskarżenia, stosownie do art. 35 ust. 3 zdanie trzecie u.r.l., oznacza, że od tego postanowienia nie przysługuje ani zwykły, ani nadzwyczajny środek zaskarżenia, w tym wznowienie postępowania będące nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia. Rzecznik jako przedmiot kontroli w niniejszej sprawie wskazał art. 35 ust. 3 zdanie trzecie u.r.l. właśnie w zakresie, w jakim wyłącza dopuszczalność wznowienia postępowania.

### 3. Wzorce kontroli.

3.1. Rzecznik jako wzorce kontroli w niniejszej sprawie wskazał art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Art. 45 ust. 1 Konstytucji wyraża prawo do sądu. Z ugruntowanego orzecznictwa Trybunału wynika, że prawo to obejmuje w szczególności:

- 1) prawo dostępu do sądu, czyli prawo do uruchomienia postępowania przed sądem,
- 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej i rzetelnej procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności,
- 3) prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd w rozsądnym terminie,

4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (por. np. wyroki TK z: 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 29; 19 września 2007 r., sygn. SK 4/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 98; 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 29; 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 165; 11 maja 2011 r., sygn. SK 11/09, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 32 i 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 34/12, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 1).

Prawo do sądu jest rozumiane zarówno formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, jak i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej. Ochronę taką gwarantuje m.in. takie ukształtowanie warunków realizacji prawa do sądu, które nie prowadzi do ograniczenia możliwości merytorycznego zbadania przez sąd zarzutów formułowanych przez skarżącego (por. wyroki TK z: 31 stycznia 2005 r., sygn. SK 27/03, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 8 i 5 lipca 2005 r., sygn. SK 26/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 78).

Jednym z istotnych elementów prawa do sądu jest zasada sprawiedliwości proceduralnej, zapewniająca standard rzetelności postępowania, czyli prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości (por. wyroki TK z: 13 maja 2002 r., sygn. SK 32/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 31; 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2; 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 113 i 11 maja 2011 r., sygn. SK 11/09). Zasada ta jest „wartością samą w sobie” oraz wynika nie tylko z art. 45 ust. 1 Konstytucji, ale także z art. 2 Konstytucji i dotyczy wszystkich etapów postępowania sądowego (por. wyroki TK z: 16 listopada 1999 r., sygn. SK 11/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 158; 2 października 2006 r., sygn. SK 34/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 118; 27 marca 2007 r., sygn. SK 3/05 i 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1). Ocena, czy ustawodawca przestrzega konstytucyjnego standardu sprawiedliwości proceduralnej, winna uwzględniać zawsze przedmiot i specyfikę danego postępowania (por. wyroki TK z: 28 lipca 2004 r., sygn. P 2/04, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 72 i 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09).

Trybunał zwracał uwagę, że istotnymi elementami zasady sprawiedliwości proceduralnej są zapewnienie możliwości bycia wysłuchanym, ujawnianie w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia, w stopniu umożliwiającym weryfikację sposobu myślenia sądu, oraz zapewnienie przewidywalności uczestnikowi postępowania, przez odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym jest poddany (por. wyroki TK z: 16 stycznia

2006 r., sygn. SK 30/05; 26 lutego 2008 r., sygn. SK 89/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 7 i 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09).

Szczególną rolę odgrywa wymóg zapewnienia stronom postępowania prawa do wysłuchania. Prawo to zakłada m.in. zagwarantowanie odpowiednich uprawnień, umożliwiających stronom skuteczną obronę swoich słuszych interesów w postępowaniu sądowym. Do koniecznych uprawnień stron w sprawiedliwej procedurze sądowej należą także odpowiednie środki zaskarżenia. Niezbędne jest ukształtowanie środków proceduralnych w taki sposób, aby umożliwić właściwe zrównoważenie pozycji procesowej każdej ze stron (por. wyroki TK z: 28 lipca 2004 r., sygn. P 2/04; 9 stycznia 2006 r., sygn. SK 55/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 1; 12 grudnia 2006 r., sygn. P 15/05, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 171 i 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09).

3.2. Art. 77 ust. 2 Konstytucji ujmuje prawo do sądu w formule negatywnej i wyraża adresowany do ustawodawcy zakaz stanowienia przepisów, które zamykałyby komukolwiek drogę sądową dochodzenia naruszonych wolności i praw. Odstępstwo od tej zasady jest dopuszczalne tylko na podstawie wyraźnego postanowienia konstytucyjnego; ustawodawca zwykły nie może w sposób arbitralny pozbawiać prawa do sądu (por. wyroki TK z: 10 lipca 2000 r., sygn. SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143; 13 maja 2002 r., sygn. SK 32/01; 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08 i 11 maja 2011 r., sygn. SK 11/09).

Z ugruntowanego orzecznictwa Trybunału wynika, że pomiędzy art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji zachodzi „ścisły związek” polegający na tym, że pierwszy z nich stanowi dopełnienie i gwarancję prawa zagwarantowanego w drugim (por. wyroki TK z: 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109; 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08 i 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09). W konsekwencji art. 77 ust. 2 Konstytucji pełni rolę środka ochrony przed ingerencją w konstytucyjne prawo podmiotowe do sądu, jest jego gwarancją oraz wiąże się ze wszystkimi elementami prawa do sądu (por. wyroki TK z: 14 czerwca 1999 r., sygn. K 11/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 97 i 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09).

Niemniej art. 77 ust. 2 Konstytucji ma także samodzielne znaczenie normatywne i nie stanowi tylko powtórzeń, które wzmacnia treść art. 45 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten gwarantuje bowiem konstytucyjne prawo podmiotowe, dotyczące sytuacji, jaką jest całkowite, bezpośrednie lub pośrednie, pozbawienie możliwości rozpoznania sprawy przez sąd w postępowaniu sądowym (por. wyroki TK z: 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14 i 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09). „Ustawa nie może stać na przeszkodzie rozpoznaniu sprawy, w której – nie mogąc skorzystać z istniejącego i przysługującego prawa lub wolności – podmiot poszukuje ochrony prawnej” (wyrok TK z 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08).

#### 4. Problem konstytucyjny.

Problem konstytucyjny przedstawiony we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich sprowadza się do tego, czy brak możliwości wniesienia skargi o wznowienie postępowania od prawomocnego postanowienia sądu apelacyjnego wydanego w ramach szczególnego postępowania w toku kampanii referendalnej, uregulowanego w art. 44 u.r.o. i art. 35 u.r.l., stanowi niezasadne ograniczenie prawa do sądu, ze względu na naruszenie zasady sprawiedliwości proceduralnej.

Odpowiedź na powyższe pytanie wymaga przede wszystkim analizy instytucji wznowienia postępowania w kontekście prawa do sądu, określonego w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

#### 5. Problematyka wznowienia postępowania na gruncie Konstytucji.

5.1. Konstytucja bezpośrednio odnosi się do wznowienia postępowania jedynie w art. 190 ust. 4, zgodnie z którym „[o]rzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania”.

Unormowane w art. 190 ust. 4 Konstytucji prawo do uzyskania wznowienia postępowania ujęte zostało jako podmiotowe, konstytucyjne prawo uprawnionego (por. postanowienie TK z 2 marca 2004 r., sygn. S 1/04, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 24 oraz wyroki TK z: 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 5/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 50; 27 października 2004 r., sygn. SK 1/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 96 i 28 listopada 2006 r., sygn. SK 19/05, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 154), stanowiące jeden z aspektów konstytucyjnego prawa do sądu (por. wyroki TK z: 2 marca 2004 r., sygn. SK 53/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 16; 27 października 2004 r., sygn. SK 1/04; 28 listopada 2006 r., sygn. SK 19/05 i 20 października 2009 r., sygn. SK 6/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 137). Treść tego przepisu wskazuje na wyraźną wolę ustrojodawcy, aby sprawy prawomocnie i ostatecznie rozstrzygnięte na podstawie przepisu uznanego przez Trybunał za niezgodny z Konstytucją były ponownie rozstrzygnięte w zgodzie z wartościami i zasadami konstytucyjnymi (por. wyroki TK z: 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 5/03; 2 marca 2004 r., sygn. SK 53/03 i 27 października 2004 r., sygn. SK 1/04).

„Wznowienie postępowania», o którym mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji jest pojęciem autonomicznym, konstytucyjnym, nie mającym tak technicznego charakteru (z uwagi na brak regulacji przesłanek na szczeblu konstytucyjnym) jak pojęcie «wznowienia», jakim posługują się poszczególne procedury regulowane ustawami zwykłymi i dotyczy *en bloc* postępowania sanacyjnego, zmierzającego do przywrócenia stanu konstytucyjności poprzez wzruszenie rozstrzygnięcia leżącego u podstaw skutecznej (stwierdzenie niekonstytucyjności prawnej podstawy orzekania) skargi konstytucyjnej” (postanowienie TK z 2 marca 2004 r., sygn. S 1/04).

Pojęcie wznowienia postępowania na gruncie art. 190 ust. 4 Konstytucji ma tym samym odmienny charakter niż wznowienie postępowania jako instytucja uregulowana w ustawodawstwie zwykłym w poszczególnych procedurach. O wznowieniu postępowania na gruncie ustawodawstwa zwykłego decydują przesłanki wskazujące, że postępowanie prowadzono nieprawidłowo z punktu widzenia zasad prawa lub z pominięciem znaczących, istniejących faktów. Tymczasem w wypadku art. 190 ust. 4 Konstytucji postępowanie było prowadzone prawidłowo, zarówno z punktu widzenia wymagań prawa, jak i ustaleń faktycznych, natomiast o potrzebie wznowienia postępowania decyduje konstytucyjny nakaz zastosowania do rozstrzygnięcia sprawy stanu prawnego, który został ukształtowany w wyniku późniejszego stwierdzenia niekonstytucyjności (por. wyroki TK z: 2 marca 2004 r., sygn. SK 53/03 i 27 października 2004 r., sygn. SK 1/04).

5.2. Skarga o wznowienie postępowania, której podstawą są, określone w ustawie, przesłanki inne niż konieczność wzruszenia orzeczenia wydanego na podstawie przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją, stanowi narzędzie wzruszania prawomocnych orzeczeń, niebędące instytucją o randze konstytucyjnej (por. wyrok TK z 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09). Konstytucja nie gwarantuje bowiem ani powszechnego prawa do kontroli orzeczenia przez trzecią instancję, ani ogólnego prawa do wznowiania postępowania (por. postanowienie TK z 13 listopada 2003 r., sygn. SK 33/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 92 i wyrok TK z 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09).

Instytucja wznowienia postępowania ma umożliwić, w szczególnie uzasadnionych wypadkach, ponowne rozstrzygnięcie sprawy, która już została zakończona prawomocnym i ostatecznym orzeczeniem stwarzającym stan powagi rzeczy osądzonej (*res iudicata*). Skarga o wznowienie postępowania jest więc wyjątkiem od zasady stabilności prawomocnych orzeczeń, która ma istotne znaczenie z punktu widzenia formalnego aspektu zasady państwa prawnego, zasady ochrony zaufania do państwa i prawa oraz prawa do rozstrzygnięcia sprawy sądowej w rozsądnym czasie. Każdy spór rozpatrywany na drodze sądowej powinien bowiem mieć swoje ostateczne, skuteczne i niepodważalne na drodze prawnej rozstrzygnięcie (por. wyrok TK z 28 listopada 2006 r., sygn. SK 19/05).

Niewzruszalność prawomocnych orzeczeń sądowych nie jest jednak zasadą absolutną, zaś odstępstwa od niej mogą być uzasadnione innymi zasadami lub wartościami konstytucyjnymi. Trybunał wielokrotnie wskazywał, że instytucja wznowienia postępowania jest konsekwencją założenia, że powaga rzeczy osądzonej powinna chronić przede wszystkim te orzeczenia, które odpowiadają wymogom praworządności, a zatem, jeśli są zgodne z prawdą materialną i z prawem (por. wyroki TK z: 13 maja 2002 r., sygn. SK 32/01; 20 maja 2003 r., sygn. SK 10/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 41 i 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09). W konsekwencji wzgląd na materialną praworządność i sprawiedliwość uzyskuje niekiedy prymat nad zasadą pewności i bezpieczeństwa prawnego.

W związku z tym w literaturze wskazuje się, że „poszanowanie stosunków prawnych, ukształtowanych prawomocnie na podstawie obowiązującego w dacie ich rozstrzygnięcia stanu prawnego, jest wyrazem zasady pewności i bezpieczeństwa prawnego, ma więc swoje aksjologiczne uzasadnienie. W stosunku do tych zasad wznowienie postępowania prawomocnie zakończonego jest wyjątkiem, którego podstawą muszą być szczególnie ważne względy, w sposób konkretny zdefiniowane w poszczególnych procedurach i uruchamiane przy zachowaniu szczególnego reżymu” (Z. Czeszejko-Sochacki, *Wznowienie postępowania jako skutek pośredni orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” nr 2/2000, s 14).

Ustawodawca, poza wypadkami określonymi w art. 190 ust. 4 Konstytucji, ma swobodę legislacyjną w zakresie kształtowania instytucji wznowienia postępowania. Jest to bowiem pojęcie kształtowane przez ustawodawstwo na użytek konkretnej procedury (por. wyrok TK z 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09). W konsekwencji ustawodawca ma swobodę kształtowania środków zaskarżenia, których przedmiotem jest orzeczenie prawomocne, m.in. w zakresie przesłanek ich wnoszenia, procedury ich rozpoznawania oraz skutków orzeczenia wydawanego po ich rozpoznaniu (por. wyrok TK z 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09). Niemniej, mimo że z art. 45 ust. 1 Konstytucji nie wynika ogólne prawo do wznowienia postępowania, konieczność zapewnienia stronom postępowania możliwości jego wznowienia w szczególnie uzasadnionych wypadkach może wynikać z charakteru tego postępowania oraz wymogu odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, która ma służyć wydaniu rozstrzygnięcia zgodnego z prawdą materialną (por. wyrok TK z 13 maja 2002 r., sygn. SK 32/01).

5.3. Trybunał kilkakrotnie analizował już regulacje prawne, które na gruncie postępowań podobnych do postępowania w ramach kampanii referendalnej zamykały stronom możliwość wznowienia postępowania.

5.3.1. W wyroku z 13 maja 2002 r., sygn. SK 32/01, Trybunał uznał, że art. 72 ust. 3 zdanie trzecie 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.), rozumiany jako wyłączający dopuszczalność wznowienia postępowania, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz z art. 77 ust. 2 Konstytucji. Zaskarżony przepis jest elementem szczególnego trybu ochrony przed rozpowszechnianiem nieprawdziwych informacji w czasie kampanii wyborczej. Jeżeli doszło do rozpowszechnienia takich informacji, uprawnione osoby mogą wystąpić ze stosownym wnio-

skiem do sądu okręgowego, który rozpoznaje wniosek w ciągu 24 godzin w postępowaniu nieprocesowym. Na postanowienie sądu okręgowego przysługuje w ciągu 24 godzin zażalenie do sądu apelacyjnego, który rozpoznaje je w ciągu 24 godzin. Zgodnie z zaskarżonym przepisem, na postanowienie sądu apelacyjnego nie przysługuje środek zaskarżenia, w tym wznowienie postępowania.

Trybunał stwierdził, że analizowane postępowanie ma szczególny charakter, ponieważ jest elementem trwającej kampanii wyborczej i musi prowadzić do szybkiego wyjaśnienia sprawy dotyczącej kandydata na radnego. Niemniej skrócony tryb postępowania nie może wykluczać dojścia przez sąd do prawdy materialnej. „Zasadne jest, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, 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”. W związku z tym powinny istnieć możliwości wzruszenia prawomocnych orzeczeń z uwagi na ich szczególne (kwalifikowane) wady, zaś brak takich możliwości w analizowanej sprawie Trybunał uznał za niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

5.3.2. W wyroku z 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09, Trybunał uznał, 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, ze zm.), 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.) oraz 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, ze zm.) w zakresie, w jakim wyłączają dopuszczalność wznowienia postępowania, są niezgodne z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji. Zaskarżone przepisy są elementem szczególnego trybu ochrony przed rozpowszechnianiem nieprawdziwych informacji w czasie kampanii wyborczej. Jeżeli doszło do rozpowszechnienia takich informacji, uprawnione osoby mogą wystąpić ze stosownym wnioskiem do sądu okręgowego, który rozpoznaje wniosek w ciągu 24 godzin w postępowaniu nieprocesowym. Na postanowienie sądu okręgowego przysługuje w ciągu 24 godzin zażalenie do sądu apelacyjnego, który rozpoznaje je w ciągu 24 godzin. Zaskarżone przepisy wskazywały, że od postanowienia sądu apelacyjnego nie przysługuje środek prawny, w tym wznowienie postępowania.

Trybunał zwrócił uwagę, że „[b]ardzo krótkie terminy rozpoznania sprawy w pierwszej i drugiej instancji mają zapewnić wydanie rozstrzygnięcia w takim czasie, aby z jednej strony wyborcy mogli zapoznać się z ustaleniami sądu przed dniem głosowania, a z drugiej strony, aby rzetelna debata przedwyborcza, wolna od patologii związanych z rozpowszechnianiem nieprawdziwych wiadomości, miała miejsce przez wystarczająco długi okres, umożliwiający uformowanie woli wyborców”. Niemniej uproszczenie i skrócenie postępowania nie może skutkować utrzymywaniem rozstrzygnięcia niezgodnego z prawdą materialną, czyli nieodpowiadającego wymogom praworządności. Wymóg ukształtowania postępowania sądowego zgodnie z zasadami sprawiedliwości zakłada bowiem stworzenie środków prawnych umożliwiających wzruszenie prawomocnego orzeczenia, które obarczone jest poważnymi wadami.

Trybunał podkreślił, że „prawo do sądu obejmuje 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. Zasada stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych jest ważnym elementem prawa do sądu i ma istotne znaczenie z punktu widzenia realizacji konstytucyjnych zasad bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa. Z tych względów podstawowe znaczenie ma

takie ukształtowanie postępowania sądowego, aby zapadło w nim wiążące rozstrzygnięcie zgodne z prawem i nie zachodziła konieczność wzruszenia prawomocnego orzeczenia. Z drugiej jednak strony, jak słusznie przypomina Rzecznik Praw Obywatelskich, bardzo ważnym elementem sprawiedliwości proceduralnej jest także wymóg takiego ukształtowania procedury sądowej, aby istniało jak największe prawdopodobieństwo uzyskania rozstrzygnięcia zgodnego z prawem i opartego na prawdziwych ustaleniach faktycznych. Dotyczy to w szczególności sytuacji, w której już po wydaniu orzeczenia pojawią się nowe dowody, z których wynika, że prawomocne orzeczenie nie odpowiada rzeczywistości. Ustawodawca musi zatem starannie wyważyć zasadę stabilności orzeczeń sądowych oraz konieczność zapewnienia środków prawnych umożliwiających wzruszanie takich orzeczeń w sytuacji, gdy są one dotknięte poważnymi wadami. 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 wówczas wartości, uwzględniając szczególnie znaczenie stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych jako wartości konstytucyjnej”.

Trybunał zauważył, że nawet niewielkie ryzyko wydania orzeczenia sądowego naruszającego prawa konstytucyjne stanowi istotny argument za rozważeniem dopuszczalności wznowienia postępowania sądowego, zaś w postępowaniach wyborczych – ze względu na ich szybkość – ryzyko dokonania błędnych ustaleń faktycznych istotnie się zwiększa. W związku z tym „konstytucyjne prawo do sądu implikuje możliwość wzruszenia orzeczenia wydanego na podstawie przepisów prawa wyborczego przewidujących szczególnie tryb ochrony przed rozpowszechnianiem nieprawdziwych informacji w trakcie kampanii wyborczej właśnie ze względu na ten szczególny tryb ochrony. Wyłączenie możliwości wzruszenia orzeczenia wydawanego w rozważanych postępowaniach narusza konstytucyjne prawo do rozpatrzenia sprawy w sprawiedliwym postępowaniu”.

6. Ocena zgodności art. 44 ust. 3 zdanie drugie u.r.o. i art. 35 ust. 3 zdanie trzecie u.r.l. w zakresie, w jakim wyłączają dopuszczalność wznowienia postępowania, z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

6.1. Zdaniem Rzecznika, art. 44 ust. 3 zdanie drugie u.r.o. i art. 35 ust. 3 zdanie trzecie u.r.l. w zakresie, w jakim wyłączają dopuszczalność wznowienia postępowania, są niezgodne z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, bo naruszają prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej. Z prawem tym wiąże się obowiązek takiego uregulowania toku postępowania, aby istniało duże prawdopodobieństwo uzyskania rozstrzygnięcia zgodnego z prawem i odpowiadającego prawdzie materialnej. Przyspieszenie rozpoznania sprawy w analizowanych postępowaniach wydaje się niezbędne dla zapewnienia prawidłowego prowadzenia kampanii referendalnej, jednak może prowadzić do sytuacji, w których orzeczenie sądu nie będzie odpowiadało prawdzie materialnej. Ponieważ kształt postępowania nie może prowadzić do utrzymania w obrocie prawnym rozstrzygnięcia, które nie będzie odpowiadać wymogom praworządności, brak możliwości wznowienia postępowania stanowi naruszenie prawa do sądu.

Trybunał zauważył, że także w literaturze wyrażany jest pogląd, odwołujący się do wyroku TK z 13 maja 2002 r., sygn. SK 32/01, wedle którego winna istnieć możliwość złożenia skargi o wznowienie postępowania przez uczestników wszystkich postępowań sądowych

prowadzonych w trybie przyspieszonego postępowania nieprocesowego, w tym w toku kampanii referendalnej (por. P. Klecha, *Postępowanie sądowe w ustawach wyborczych. Zagadnienia wybrane*, „Państwo i Prawo” nr 8/2006, s. 84-85).

6.2. Postępowania uregulowane w art. 44 u.r.o. i art. 35 u.r.l. prowadzone są w trybie postępowania nieprocesowego, a zatem w ramach procedury cywilnej. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1822, ze zm.; dalej: k.p.c.) dopuszcza możliwość wznowienia postępowania, dzieląc podstawy wznowieniowe na dwie kategorie. Pierwsza obejmuje powody nieważności postępowania (art. 401 k.p.c.), druga tzw. właściwe przyczyny restytucyjne (art. 403 k.p.c.). Przyczyną wznowienia postępowania z przyczyn restytucyjnych jest uznanie, że treść zapadłego, prawomocnego wyroku jest niewłaściwa, a jego zmianę uzasadniać mają wymienione w art. 403 k.p.c. podstawy restytucyjne: 1) wyrok został oparty na dokumencie podrobionym lub przerobionym albo na skazującym wyroku karnym, następnie uchylonym, 2) wyrok został uzyskany za pomocą przestępstwa, 3) późniejsze wykrycie prawomocnego wyroku dotyczącego tego samego stosunku prawnego, 4) późniejsze wykrycie takich okoliczności faktycznych lub środków dowodowych, które mogłyby mieć wpływ na wynik sprawy, a z których strona nie mogła skorzystać w poprzednim postępowaniu.

Ponadto wznowienia postępowania można żądać również w wypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie (art. 401<sup>1</sup> k.p.c.), a także w wypadku 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. 416<sup>1</sup> k.p.c. (art. 403 § 4 k.p.c.).

Analizując podstawy wznowienia postępowania w procedurze cywilnej, Trybunał stwierdził, że obejmują one sytuacje, w których orzeczenie obarczone jest poważną wadą.

6.3. Zgodnie z art. 2 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska jest państwem demokratycznym. Jedną z cech konstytutywnych państwa demokratycznego jest sprawowanie władzy przez naród, bezpośrednio lub przez swoich przedstawicieli, czemu daje wyraz art. 4 ust. 2 Konstytucji. Zarówno referendum ogólnokrajowe, jak i referendum lokalne, mające konstytucyjne umocowanie, są instrumentami pozwalającymi na sprawowanie przez naród władzy w sposób bezpośredni. Zgodnie bowiem z art. 125 ust. 1 Konstytucji, w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa może być przeprowadzone referendum ogólnokrajowe, zaś stosownie do art. 170 Konstytucji członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty.

Istotnym elementem procedury związanej z przeprowadzeniem referendum, zarówno ogólnokrajowego, jak i lokalnego, jest kampania referendalna. Są to wszelkie działania, które z jednej strony służą wyjaśnieniu problemów rozstrzyganych w referendum, oraz treści postawionych pytań i wariantów, a z drugiej umożliwiają wszystkim zainteresowanym zajęcie własnego stanowiska w sprawie poddanej pod referendum (por. art. 37 u.r.o. i art. 28 u.r.l.). Z art. 2 Konstytucji wynika m.in. obowiązek ustawodawcy ustanowienia regulacji, które zapewniają uczciwą kampanię referendalną, umożliwiającą obywatelom dostęp do zgodnych z prawdą informacji o sprawach poddanych pod referendum. Kampania referendalna powinna prowadzić do swobodnego uformowania się woli wyborców i podjęcia decyzji wyrażanej w akcie głosowania (por. w odniesieniu do kampanii wyborczej wyrok TK z 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09).

Instrumentem pozwalającym na zapewnienie uczciwej kampanii referendalnej jest m.in. procedura określona w art. 44 u.r.o. i art. 35 u.r.l., dzięki której w ramach szczególnego,

przyspieszonego postępowania nieprocesowego sąd może rozpoznać zarzuty dotyczące nieprawdziwych informacji przekazywanych w toku kampanii referendalnej, jeszcze w czasie jej trwania. Powyższe postępowania mają na celu ochronę uczestników referendum przed informacjami i danymi nieprawdziwymi (por. M.P. Gapski, *Udział sądów w procedurze przeprowadzania referendum lokalnego*, „Samorząd Terytorialny” nr 7-8/2012, s. 112), a więc zapewnienie rzetelności kampanii referendalnej oraz uniknięcie sytuacji, w której nieprawdziwe dane lub informacje mogłyby wpłynąć na ostateczne rozstrzygnięcie podjęte w głosowaniu (por. P. Uziębło, teza 1 do art. 35 [w:] *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2007). Jak zwrócił uwagę Trybunał w odniesieniu do kampanii wyborczej, „[j]ednym 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” (wyrok TK z 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09). Trybunał w obecnym składzie stwierdza, że powyższy obowiązek ciąży na ustawodawcy także w wypadku kampanii referendalnej.

Zarówno na gruncie art. 44 u.r.o., jak i art. 35 u.r.l. osoba uprawniona ma prawo wnieść do sądu okręgowego wniosek o wydanie orzeczenia, zawierającego nakaz określonego postępowania przez podmiot rozpowszechniający nieprawdziwe dane lub informacje w toku kampanii referendalnej. Sąd okręgowy rozpoznaje wniosek w ciągu 24 godzin w postępowaniu nieprocesowym. Na postanowienie sądu okręgowego przysługuje w ciągu 24 godzin zażalenie do sądu apelacyjnego, który rozpoznaje je również w ciągu 24 godzin.

Ustalając bardzo krótkie terminy rozpoznania wniosku i zażalenia, ustawodawca musiał liczyć się z „dynamiką kampanii wyborczej, terminami tzw. kalendarza wyborczego oraz nieodwołalnością aktu głosowania, a także z wymaganiami procedury sądowej, które w typowym przebiegu postępowania prowadziłyby do uprawomocnienia się orzeczenia po zakończeniu wyboru, przez co zamierzony cel regulacji nie zostałby osiągnięty” (postanowienie SN z 10 kwietnia 2001 r., sygn. akt I CZ 25/01, OSNC nr 12/2001, poz. 176; por. także P. Klecha, *op. cit.*, s. 76; M. Kolasiński, *Ochrona dóbr osobistych w prawie wyborczym*, „Przegląd Sejmowy” nr 1/2002, s. 36). Uproszczenie i przyspieszenie postępowania wiąże się zatem ze specyfiką kampanii referendalnej i zapewnia obywatelom szybki dostęp do prawdziwych informacji na temat spraw poddanych pod referendum, uniemożliwiając manipulowanie nimi.

6.4. Trybunał uznał, że skrócenie i uproszczenie postępowań na gruncie art. 44 u.r.o. i art. 35 u.r.l. jest uzasadnione funkcją, jaką one pełnią w toku kampanii referendalnej. Niemniej nawet skrócenie i uproszczenie postępowania przez ustawodawcę, ze względu na jego charakter i funkcje, nie może prowadzić do naruszenia prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości.

Ustawodawca, regulując poszczególne procedury sądowe, ma swobodę legislacyjną. W ramach niej może tak kształtować uprawnienia stron postępowania i sposób procedowania, aby odpowiadały one charakterowi i celom postępowania. Niemniej swoboda ustawodawcy w powyższym zakresie nie jest niczym nieskrępowana. Musi on tak ukształtować określone postępowanie i wyważyć kolidujące ze sobą interesy, aby – biorąc pod uwagę charakter i cel postępowania – równocześnie realizowało ono w odpowiednim zakresie inne zasady i wartości konstytucyjne, jak na przykład prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości. W związku z tym „[s]woboda ustawodawcy kształtowania odpowiednich procedur nie oznacza dopuszczalności wprowadzania rozwiązań arbitralnych, które ponad miarę, a więc bez wystąpienia istotnych racji, ograniczają prawa



procesowe strony, których realizacja stanowi przesłankę prawidłowego i sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy” (wyrok TK z 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09).

Trybunał zwracał już uwagę, że bardzo ważnym elementem sprawiedliwości proceduralnej jest wymóg takiego ukształtowania procedury sądowej, aby istniało jak największe prawdopodobieństwo uzyskania rozstrzygnięcia zgodnego z prawem i opartego na prawdziwych ustaleniach faktycznych (por. wyrok TK z 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09). O ile zatem zasadne może być uproszczenie i skrócenie postępowania z uwagi na jego charakter i funkcje, o tyle skutkiem takiego ukształtowania procedury sądowej nie może być utrzymywanie rozstrzygnięcia niezgodnego z prawdą materialną, czyli nieodpowiadającego wymogom praworządności (por. wyrok TK z 13 maja 2002 r., sygn. SK 32/01).

Ustawodawca, kształtując postępowanie sądowe, musi w odpowiedni sposób wyważyć z jednej strony zasadę stabilności orzeczeń sądowych oraz związane z nią zasady bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa, z drugiej zaś zasadę odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, pozwalającej na uzyskanie rozstrzygnięcia odpowiadającego wymogom praworządności, czyli zgodnego z prawem i prawdą materialną.

Odnosząc się do powyższej kolizji zasad konstytucyjnych, Trybunał zwracał uwagę, że „powaga rzeczy osądzonej powinna chronić te orzeczenia, które odpowiadają wymogom praworządności, a więc gdy są zgodne z prawdą materialną i z prawem” (wyrok TK z 13 maja 2002 r., sygn. SK 32/01). W związku z tym, w uzasadnionych wypadkach, ustawodawca winien przyznać prymat zasadzie praworządności kosztem zasady stabilności orzeczeń sądowych, zezwalając na wzruszenie i zmianę prawomocnych rozstrzygnięć, aby odpowiadały prawu i prawdzie materialnej. Za takie uzasadnione wypadki, w których ze względu na wymóg ukształtowania postępowania sądowego zgodnie z zasadami sprawiedliwości konieczne jest stworzenie środków prawnych umożliwiających wzruszenie prawomocnego orzeczenia, Trybunał uznaje sytuacje, w których orzeczenie sądowe charakteryzuje się szczególnymi (kwalifikowanymi, poważnymi) wadami (por. wyroki TK z: 15 maja 2000 r., sygn. SK 29/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 110; 13 maja 2002 r. sygn. SK 32/01 i 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09).

6.5. Elementem prawa do sądu i wynikającej z tego prawa zasady sprawiedliwości proceduralnej jest także ukształtowanie przez ustawodawcę postępowania sądowego, aby zapadło w nim wiążące rozstrzygnięcie zgodne z prawem i nie zachodziła konieczność wzruszania prawomocnego orzeczenia (por. wyrok TK z 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09).

Ze względu na różnorodność postępowań sądowych i kategorii spraw w nich rozstrzyganych, możliwa jest kolizja prawa do sądu z innymi wartościami konstytucyjnymi. Ustawodawca, dokonując odpowiedniego ważenia kolidujących ze sobą prawa do sądu i innych wartości konstytucyjnych przez pryzmat przesłanek art. 31 ust. 3 Konstytucji, może jednak przyznać pierwszeństwo innym wartościom konstytucyjnym. Prawo do sądu nie jest bowiem prawem absolutnym i jak każde inne prawo podlega ograniczeniom zgodnie z zasadą proporcjonalności. Ograniczenie prawa do sądu może zaś prowadzić do zmniejszenia prawdopodobieństwa uzyskania w toku postępowania rozstrzygnięcia zgodnego z prawem i prawdą materialną, choćby ze względu na uproszczenie lub przyspieszenie procedury.

Trybunał zwracał już uwagę, że „nawet niewielkie ryzyko wydania orzeczenia sądowego naruszającego prawa konstytucyjne stanowi istotny argument przemawiający za rozważeniem dopuszczalności wznowienia postępowania sądowego” (wyrok TK z 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09). Uzupełniając powyższe stanowisko, Trybunał stwierdza, że istotne (duże) ryzyko wydania orzeczenia sądowego niezgodnego z prawem lub prawdą materialną aktualizuje obowiązek ustawodawcy takiego ukształtowania procedury, aby istniała w wypadku poważnych (szczególnych) wad możliwość wzruszenia prawomocnego orzeczenia i wydania rozstrzygnięcia odpowiadającego wymogom praworządności.

6.6. Trybunał uznał, że kształt postępowań uregulowanych w art. 44 u.r.o. i art. 35 u.r.l., prowadzonych w toku kampanii referendalnej, ze względu na ich uproszczenie oraz terminy rozpatrzenia wniosku i zażalenia (24 godziny), powoduje istotne ryzyko wydania orzeczenia sądowego niezgodnego z prawem lub prawdą materialną. Szybkość i uproszczenie postępowania nie może jednak prowadzić do naruszenia prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości, a zatem uzyskania rozstrzygnięcia odpowiadającego prawdzie materialnej (por. wyrok TK z 13 maja 2002 r., sygn. SK 32/01; A. Szmyt, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2002 r., sygn. akt SK 32/01*, „Przegląd Sejmowy” nr 5/2002, s. 129).

W ocenie Trybunału, na gruncie postępowań uregulowanych w art. 44 u.r.o. i art. 35 u.r.l., przewidujących szczególny tryb ochrony przed rozpowszechnianiem nieprawdziwych informacji w trakcie kampanii referendalnej, konstytucyjne prawo do sądu implikuje zapewnienie przez ustawodawcę możliwości wzruszenia orzeczeń w wypadku poważnych (kwalifikowanych) wad, właśnie ze względu na ten szczególny tryb ochrony. Wyłączenie możliwości wzruszenia orzeczenia wydawanego w rozważanych postępowaniach narusza konstytucyjne prawo do rozpatrzenia sprawy w sprawiedliwym postępowaniu. Ze względu na charakter, cel i kształt analizowanych postępowań, z prawa do sądu, uregulowanego w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, wynika prawo do wznowienia postępowania, przeprowadzonego na podstawie art. 44 u.r.o. lub art. 35 u.r.l., ponieważ prawomocne orzeczenie budzi poważne wątpliwości co do zgodności z prawem lub prawdą materialną.

Trybunał w obecnym składzie podtrzymuje zatem pogląd na temat konieczności zagwarantowania zainteresowanym prawa wzruszenia prawomocnych orzeczeń sądowych wydanych w postępowaniu przedwyborczym (por. wyroki TK z: 13 maja 2002 r., sygn. SK 32/01 i 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09), również w odniesieniu do postępowań toczonych na podstawie art. 44 u.r.o. i art. 35 u.r.l. w toku kampanii referendalnej.

6.7. W związku z powyższym Trybunał uznał, że art. 44 ust. 3 zdanie drugie u.r.o. i art. 35 ust. 3 zdanie trzecie u.r.l. w zakresie, w jakim wyłączają dopuszczalność wznowienia postępowania, są niezgodne z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

### **Zdanie odrębne**

sędzi TK Sławomiry Wronkowskiej-Jaśkiewicz  
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 20 kwietnia 2017 r., sygn. akt K 10/15

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 kwietnia 2017 r., sygn. K 10/15. Moje zdanie odrębne dotyczy tylko warstwy proceduralnej tego orzeczenia. Uważam bowiem, że skład orzekający w niniejszej sprawie został ukształtowany z naruszeniem Konstytucji.

W zdaniu odrębnym do wyroku w sprawie o sygn. Kp 1/17 wyraziłam stanowisko, że Henryk Cioch, Lech Morawski i Mariusz Muszyński wybrani przez Sejm VIII kadencji na miejsca sędziów, których kadencja upłynęła 6 listopada 2015 r., zostali wybrani na stanowiska

sędziów Trybunału Konstytucyjnego z naruszeniem Konstytucji. Zgłaszając zdanie odrębne do wyroku w sprawie o sygn. Kp 1/17 w jego warstwie procesowej, zaznaczyłam, że zgłoszone wówczas przeze mnie zastrzeżenia zachowują aktualność także na przyszłość, ilekroć skład orzekający zostanie ukształtowany z udziałem osób nieuprawnionych. Taka sytuacja zachodzi w rozstrzygniętej przez Trybunał sprawie.

Zdanie odrębne w niniejszej sprawie składałam mimo tego, że zgadzam się z treścią wyroku Trybunału i głosowałam za jego przyjęciem.

Zaznaczam bowiem, że – zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji – orzeczenia Trybunału są ostateczne i nie istnieje prawna możliwość skontrolowania poprawności składu, w jakim zapadają, oraz autorytatywnego rozstrzygnięcia tej kwestii.

Jednocześnie stoję na stanowisku, że spoczywa na mnie obowiązek przygotowywania i rozpoznawania spraw, także wtedy, gdy wyznaczony skład uważam za wadliwy. Nadto zaznaczam, że sprawowana przez Trybunał kontrola hierarchicznej zgodności norm wymaga – ze względu na jej doniosłość dla porządku konstytucyjnego państwa – publicznego wyjaśnienia wszelkich wątpliwości, które się z nią wiążą.

Biorąc pod uwagę te wszystkie argumenty korzystam ze zdania odrębnego jako jedynej urzędowej formy wyrażenia mego stanowiska co do składu, w jakim zapadł dzisiejszy wyrok, a wyznaczonego zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego.