



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich
Janusz KOCHANOWSKI

Warszawa, *14/03* / 2009 r.

RPO-592983-I/08/RP

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Trybunał Konstytucyjny

Al. Szucha 12a
00-918 Warszawa

WNIOSEK

RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

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 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.)

wnoszę o stwierdzenie, iż:

1. Art. 91 ust. 3 zd. 2 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.) 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. 74 ust. 3 zd. 2 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 Rzeczypospolitej Polskiej;

3. Art. 80 ust. 2 zd. 5 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 wyłącza dopuszczalność wznowienia postępowania

-jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

Wszystkie trzy wskazane w *petitum* wniosku przepisy (tj. art. 91 ust. 3 zd. 2 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, art. 74 ust. 3 zd. 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. *Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego* oraz art. 80 ust. 2 zd. 5 ustawy z dnia 27 września 1990 r. *o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*; dalej: kwestionowane przepisy) regulują w sposób identyczny szczególny tryb postępowania sądowego w sprawach wyborczych. Ze względu na treściową zbieżność kwestionowanych przepisów poniższe uwagi będą sformułowane wobec nich w sposób łączny.

Kwestionowane przepisy ustanawiają szczególny tryb postępowania sądowego, w którym rozpoznawane są powstałe w trakcie kampanii wyborczej sprawy związane z rozpowszechnianiem materiałów wyborczych zawierających nieprawdziwe informacje dotyczące kandydata. Tryb ten ma pełnić swoistą funkcję prewencyjną poprzez zapewnienie kandydatowi możliwości ochrony swojego wizerunku przed niezgodnymi z rzeczywistością pomówieniami ze strony osób trzecich. Jednocześnie ochronie podlega wartość, jaką stanowi możliwość rzetelnej oceny właściwości kandydata w trakcie trwającej kampanii wyborczej. Sądy powszechne (w I instancji sąd okręgowy, a w II instancji, na skutek wniesienia zażalenia, sąd apelacyjny) rozpatrują sprawę w postępowaniu nieprocesowym,

uregulowanym w Księdze II. Części pierwszej ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. *Kodeks postępowania cywilnego* (Dz.U. Nr 43, poz. 296 ze zm.; dalej: KPC). Zarówno sąd I, jak i II instancji, dysponują bardzo krótkim terminem (24 godziny) na wyjaśnienie 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 wyborczej i powinna być należycie rozpoznana przed dniem wyborów. Postanowienie zapadłe w II instancji podlega natychmiastowemu wykonaniu. Zgodnie z kwestionowanymi przepisami od postanowienia sądu apelacyjnego nie przysługuje środek prawny. Ta ostatnia norma budzi poważne zastrzeżenia natury konstytucyjnej z punktu widzenia prawa do sądu, unormowanego w art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 polskiej ustawy zasadniczej.

Prawo do sądu należy do podstawowego katalogu praw i wolności człowieka. Pozostaje ono immanentnie związane z zasadą demokratycznego państwa prawa. Co więcej, stanowi w istocie jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 7 stycznia 1992 r. (sygn. K 8/91, OTK 1992/1/5): Jednym z podstawowych założeń demokratycznego państwa prawa jest zasada dostępu obywateli do sądu w celu umożliwienia im obrony ich interesów przed niezawisłym organem kierującym się wyłącznie obowiązującym w państwie prawem". W powyższej sprawie Trybunał wywiódł prawo do sądu z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, zawartej w art. 1 Konstytucji z 1952 r. - przepisie utrzymanym w mocy przez nowelę konstytucyjną z 29 grudnia 1989 r. Nowela ta stanowiła podstawę nowego ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. W Konstytucji z 1997 r. prawo do sądu niejako usamodzielniało się i znalazło wyraźne wysłowienie w art. 45 ust. 1, zgodnie z którym: „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd". Na marginesie warto zaznaczyć, iż tak sformułowane prawo do sądu nie jest jedynie instrumentem umożliwiającym realizację innych praw i wolności konstytucyjnych, lecz samo w sobie stanowi źródło prawa podmiotowego, ma być samoistny, podlega więc ochronie niezależnie od ewentualnych naruszeń innych praw podmiotowych. Tezę powyższą potwierdza umiejscowienie art. 45 ust. 1 w podrozdziale rozdziału II Konstytucji traktującym o „wolnościach i prawach osobistych" (a nie „środkach ochrony wolności i praw").

Z art. 45 ust. 1 Konstytucji pozostaje nierozzerwalnie związany art. 77 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym: „ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”. Zgodnie z powszechnie przyjętą interpretacją mowa w tym przepisie o prawach i wolnościach rangi konstytucyjnej (wyrok z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK 1998/4/50). Skierowany do ustawodawcy zakaz zamykania drogi sądowej w zakresie dochodzenia przez jednostkę jej konstytucyjnych praw i wolności stanowi dopełnienie normy wynikającej z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Można powiedzieć, iż kształtuje on treść prawa do sądu od strony „negatywnej”. Na wzajemne powiązanie art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 wyraźnie wskazuje Trybunał, który w orzeczeniu z dnia 10 maja 2000 r. (sygn. K 21/99, OTK 2000/4/109) wysnuł następujące wnioski: „po pierwsze, uznaje się, że oba przepisy ustanawiają konstytucyjne gwarancje prawa do sądu (...). Po drugie, art. 77 ust. 2 konstytucji rozumieć należy jako szczegółowe rozwinięcie art. 45 ust. 1 Konstytucji (...). Po trzecie, między postanowieniami art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 istnieje organiczna więź, a treść art. 77 ust. 2 stanowi dopełnienie konstytucyjnego prawa do sądu (...)”.

Jeśli chodzi o samą treść omawianego prawa, to tak w oparciu o doktrynę prawa konstytucyjnego, jak i o orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (K 28/97; wyrok z dnia 10 lipca 2000 r., sygn. SK 12/99, OTK 2000/5/143), można wyróżnić cztery zasadnicze elementy:

- 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem - organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym),
- 2) prawo do odpowiedniego ukształtowanie procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności,
- 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd,
- 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i ustroju organów rozpoznających sprawy.

Analizując kwestionowane przepisy z punktu widzenia tak zdefiniowanego prawa do sądu, szczególny tryb postępowania w sprawach wyborczych nie budzi wątpliwości jeśli chodzi o prawo dostępu do sądu, prawo do wyroku sądowego oraz prawo do odpowiedniego

ukształtowania organów rozpoznających sprawy. W sytuacji, gdy rozpowszechniane materiały wyborcze zawierają informacje nieprawdziwe, kandydat lub pełnomocnik wyborczy zainteresowanego komitetu wyborczego (w przypadku wyborów prezydenckich - każdy zainteresowany), w celu ochrony pozytywnego wizerunku kandydata, ma możliwość skierować odpowiedni wniosek do sądu (prawo dostępu do sądu), który rozpozna sprawę i wyda w odpowiednim trybie rozstrzygnięcie (postanowienie) o prawdziwości bądź fałszywości rozpowszechnianych informacji (prawo do wyroku sądowego). Głębszej analizy wymaga jednak drugi z ww. aspektów prawa do sądu - tj. prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości.

Prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury oznacza obowiązek po stronie ustawodawcy takiego uregulowania kwestii związanych z tokiem postępowania, aby istniało jak największe prawdopodobieństwo uzyskania rozstrzygnięcia zgodnego z prawem oraz odpowiadającego prawdzie materialnej. Aby ten ostatni wymóg został spełniony (tj. w celu urzeczywistnienia zasady prawdy materialnej) orzeczenie sądu musi być zawsze oparte na ustaleniach co do stanu faktycznego i prawnego sprawy zgodnych z rzeczywistością i to niezależnie od tego, czy strony dostarczyły sądowi materiał procesowy wystarczający do dokonania takich ustaleń (J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapiere, T. Misuk-Jodłowska, K. Weitz, *Postępowanie cywilne*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 133). Szanse na doprowadzenie do rozstrzygnięcia zgodnego z prawem i rzeczywistym stanem rzeczy zapewnia przede wszystkim wieloinstancyjność postępowania. „Instancyjna kontrola dokonywanych czynności, w tym prawidłowości ustalenia stanu faktycznego oraz wykładni i zastosowania przepisów prawnych, i to najczęściej przez sąd nie tylko hierarchicznie wyższy, ale także składający się z osób mających wyższe kwalifikacje zawodowe, umożliwia usunięcie popełnionych błędów” (A. Zieliński, *Konstytucyjny standard instancyjności postępowania sądowego*, Państwo i Prawo, nr 11(717)/2005, s. 4).

Na gruncie polskiej ustawy zasadniczej podstawowe standardy w zakresie wieloinstancyjności postępowań wyznacza art. 176 ust. 1, zgodnie z którym: „postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne”. Z tak sformułowanego przepisu wynika przede wszystkim, iż obowiązek adresowany do ustawodawcy polega na zapewnieniu jedynie dwuinstancyjności procedury. Przy konstruowaniu analizowanego postępowania

prawodawca z tego obowiązkowego *minimum* się wywiązał (zarówno w wyborach do Sejmu i Senatu, jak i w przypadkach wyborów prezydencki i do Parlamentu Europejskiego, na postanowienie wydane w I instancji przez sąd okręgowy przysługuje zażalenie do sądu apelacyjnego). Standard dwuinstancyjności oznacza także, że na ustawodawcy nie ciąży żaden obowiązek, który polegałby na konieczności zapewnienia trzeciej instancji. W konsekwencji należy przyjąć, iż „Konstytucja nie gwarantuje [nikomu] prawa do rozpoznania każdej sprawy w trzech instancjach” (wyrok Trybunału z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK-A 2006/1/2). Inaczej rzecz ujmując, polski porządek prawny nie przewiduje „prawa do trzeciej instancji”. Ustawodawca dysponuje pewną swobodą w kreowaniu środków zaskarżenia orzeczeń zapadłych w sądach II. instancji oraz kształtowaniu zakresu ich dopuszczalności. Oznacza to, iż może on przy określonych typach spraw postanowić o wyłączeniu możliwości wzruszania tychże orzeczeń. Tak też ustawodawca uczynił w przypadku analizowanego trybu przedwyborczego.

Zgodnie z brzmieniem kwestionowanych przepisów: „od postanowienia sądu apelacyjnego nie przysługuje środek prawny (...)”. Wykładnia literalna tego przepisu wskazuje, iż nie przysługuje „żaden” środek prawny. Pojęcie „środka prawnego” ma niezwykle szeroki zakres treściowy i obejmuje wszelkie środki obrony praw przyznane uprawnionemu przez ustawę. Bez wątplenia środkiem prawnym są poszczególne „środki zaskarżenia”. Te ostatnie są różnie definiowane i klasyfikowane w doktrynie. Można przyjąć, iż podstawowy podział środków zaskarżenia może polegać na wyodrębnieniu „zwyczajnych środków zaskarżenia”, kierowanych przeciwko orzeczeniom nieprawomocnym (m. in. apelacja, zażalenie) oraz „nadzwyczajnych środków zaskarżenia”, służących obaleniu orzeczeń prawomocnych (m. in. skarga kasacyjna, skarga o wznowienie postępowania; J. Jodłowski i inni, *op. cit.*, s. 471 i 472). Wśród zwyczajnych środków zaskarżenia na uwagę zasługują „środki odwoławcze”, które charakteryzuje dewolutywność (wniesienie środka powoduje przeniesienie rozpoznania sprawy do sądu wyższej instancji) oraz suspensywność (wniesienie środka powoduje wstrzymanie uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia, a co za tym idzie wstrzymuje wykonanie orzeczenia zapadłego w niższej instancji). Środkami odwoławczymi są: apelacja oraz zażalenie. Kwestionowane przepisy wykluczają możliwość skorzystania z jakiegokolwiek środka prawnego, a więc

zarówno zwyczajnego jak i nadzwyczajnego środka zaskarżenia. Powyższe rozwiązanie nie budzi wątpliwości jeśli chodzi o środki odwoławcze. Sprawa rozpatrzona w obu instancjach (a więc spełniony pozostaje konstytucyjny wymóg dwuinstancyjności), nawet jeśli w tak krótkim czasie, ze względu na funkcję jaką pełni analizowany tryb, powinna zakończyć się postanowieniem prawomocnym, od którego nie przysługuje zwykły środek zaskarżenia, i które staje się wykonalne. Brzmienie kwestionowanych przepisów („nie przysługuje [żaden] środek prawny”) wyklucza możliwość wzruszania postanowień sądu II instancji za pomocą nadzwyczajnych środków zaskarżenia - a więc zarówno skargi kasacyjnej, jak i skargi o wznowienie postępowania.

Jeśli chodzi o skargę kasacyjną, to jest ona „nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia, ustanowionym głównie w celu realizacji interesu publicznego, przejawiającego się w ujednocianiu orzecznictwa sądów powszechnych, rozstrzyganiu spraw precedensowych oraz wpływających na rozwój prawa i judykatury sądowej” (J. Jodłowski i inni, *op. cit.*, s. 489). Ze względu na wyżej wskazaną naturę skargi kasacyjnej oraz na praktyczną konieczność zapobieżenia nadmiernemu obciążeniu Sądu Najwyższego (w myśl zasady: *de minimis non curat praetor*) ustawodawca świadomie wykluczył możliwość sięgania przez uczestników postępowania przedwyborczego po omawiany środek prawny. Przeszkody w tym względzie nie stanowią standardy międzynarodowe (w orzeczeniu z 19 grudnia 1997 r. w sprawie Bruella Gómez de la Torre v. Hiszpania, nr 26737/95, Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, iż prawa do sądu nie narusza sytuacja, w której przepisy krajowe wyłączają możliwość wniesienia kasacji od drobnych spraw cywilnych i karnych). Nie sposób decyzji ustawodawcy kontestować także z uwagi na konstytucyjny standard dwuinstancyjności oraz brak innych przesłanek, które wskazywałyby na niezbędną zapewnienie skargi kasacyjnej w sprawach wyborczych.

Nieco inaczej sytuacja wygląda, jeśli chodzi o skargę o wznowienie postępowania, zwłaszcza ze względu na jej charakter oraz rolę pełnioną w porządku prawnym. Wznowienie postępowania jest instytucją prawa procesowego, która umożliwia weryfikację postępowania w sprawie oraz wzruszenie i ocenę prawomocnego orzeczenia, gdy istnieją poważne wątpliwości co do prawidłowego przeprowadzenia tego postępowania. W tym zakresie stanowi ono środek nieodzowny dla urzeczywistnienia zasady sprawiedliwości,

która przejawia się również w tym, że prawomocne orzeczenie co do *meritum* sprawy oparte zostaje na ustaleniach faktycznych odpowiadających rzeczywistości (prawdzie materialnej). Na gruncie KPC ze wznowieniem postępowania możemy mieć do czynienia w przypadku postępowań toczących się zarówno w trybie procesu, jak i w przypadku postępowań nieprocesowych (art. 399 oraz art. 524 KPC). Podstawy wznowienia określone są w przepisach art. 401 - 404 KPC, które choć (biorąc pod uwagę systematykę ustawy) znajdują się w księdze KPC dotyczącej procesu, na mocy art. 13 § 2 przedmiotowej ustawy stosuje się odpowiednio do postępowań nieprocesowych. Wśród podstaw wznowienia wyróżnić możemy przede wszystkim powody nieważności postępowania (wadliwość obsadzenia składu orzekającego, brak zdolności sądowej lub procesowej strony/uczestnika, brak możliwości działania) oraz tzw. właściwe podstawy restytucyjne (oparcie orzeczenia na dokumencie podrobionym lub przerobionym, uzyskanie orzeczenia za pomocą przestępstwa, a także, co z punktu widzenia praktyki chyba najistotniejsze, późniejsze wykrycie takich okoliczności faktycznych lub środków dowodowych, które mogły mieć wpływ na wynik sprawy, a z których strona nie mogła uprzednio skorzystać). Warto zwrócić uwagę, iż ww. podstawy nie polegają na „zwykłym błędzie” sądu drugiej instancji. Mają one w istocie nadzwyczajny charakter i świadczą o szczególnie doniosłej wadliwości postępowania (i wydanego w jego efekcie rozstrzygnięcia), wadliwości która nie może być tolerowana przez porządek prawny w demokratycznym państwie prawa. Kategoryczne brzmienie kwestionowanych przepisów („Od postanowienia sądu apelacyjnego nie przysługuje [żaden] środek prawny (...)”) wyłącza możliwość korzystania ze skargi o wznowienie postępowania w sprawach, których dotyczą te przepisy. Uczestnicy postępowań przedwyborczych są więc pozbawieni omawianego środka nawet, jeżeli zachodzą owe nadzwyczajne okoliczności - podstawy wznowienia, określone w KPC.

Nie może budzić wątpliwości teza, iż z uwagi na różnorodny charakter spraw rozpatrywanych przez sądy powszechne, ustawodawca musi dysponować pewną swobodą w kształtowaniu trybu ich rozpoznawania. Jak wskazuje Trybunał: „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)" (wyrok z dnia 28 lipca 2004 r., sygn. P 2/04, OTK-A 2004/7/72). 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" (sprawa P 2/04). W kontekście powyższych uwag należy rozpatrywać decyzję ustawodawcy o wyłączeniu możliwości korzystania ze skargi o wznowienie postępowania.

Jak już wspomniano, kwestionowane przepisy przewidują niezwykle krótki czas postępowania. Sąd zarówno I, jak i II instancji, dysponuje jedynie 24-godzinnym terminem do rozpoznania sprawy. Z jednej strony przyspieszenie procedury wydaje się niezbędne wobec toczącej się kampanii wyborczej, konieczności weryfikacji prawdziwości informacji dotyczących kandydata oraz ochrony jego wizerunku. Z drugiej jednak strony trzeba zwrócić uwagę, iż wskutek owego skrócenia postępowania dojść może nierzadko do sytuacji, w której orzeczenie sądu apelacyjnego będzie opierało się na ustaleniach faktycznych nie znajdujących zakotwiczenia w rzeczywistości. Innymi słowy naruszona może zostać zasada prawdy materialnej. W czasie 24 godzin nieraz trudno jest ustalić wszelkie aspekty danej sprawy, która często bywa niezwykle skomplikowana. Dla

przykładu może się tak zdarzyć, iż sąd będzie postawiony wobec twierdzeń o przestępczej działalności kandydata zanim zakończy się prowadzone na podstawie regulacji karnych postępowanie przygotowawcze (później ewentualnie - sądowo-karne) ustalające okoliczności czynu i winę sprawcy. Dopiero po zakończeniu postępowania w obu instancjach trybu uregulowanego w kwestionowanych przepisach mogą wyjść na jaw dowody świadczące o zasadności zarzutów formułowanych wobec kandydata; dowody, którymi druga strona nie dysponowała w chwili rozpoznawania przez sąd spraw, a które mogły mieć decydujący wpływ na treść rozstrzygnięcia. Rola jaką odgrywa postępowanie przedwyborcze w trakcie trwania kampanii uzasadnia jego przyspieszenie oraz uproszczenie w I i II instancji, niemniej jednak nie może to wykluczać ustalenia prawdy materialnej. Skutkiem przyspieszenia postępowania nie może być utrzymanie rozstrzygnięcia nieodpowiadającego wymogom praworządności. Jak stwierdza doktryna prawa postępowania cywilnego: „zasada prawdy materialnej jest dominująca w stosunku do postulatu szybkości postępowania i tzw. ekonomiki postępowania” (J. Jodłowski i inni, *op. cit.*, s. 137). Konieczność zapewnienia ochrony dobrego imienia kandydata przed nieprawdziwymi pomówieniami, a co za tym idzie konieczność umożliwienia wyborcom dokonania rzetelnej oceny jego kwalifikacji merytorycznych i etycznych, nie może uniemożliwiać osiągnięcia rozstrzygnięcia sądowego opartego na rzeczywistych faktach, rozstrzygnięcia „słusznego” - „sprawiedliwego”, a więc zgodnego z zasadą sprawiedliwości, stanowiącą jedno z podstawowych aksjologicznych założeń systemu prawnego w każdym demokratycznym państwie prawa.

Ponadto należy zauważyć, iż funkcja przypisana postępowaniu przedwyborczemu zostaje osiągnięta już na etapie orzeczenia sądu apelacyjnego. Sąd ten, ponownie badając sprawę co do *meritum* w oparciu o dostępny materiał dowodowy, jeśli nie stwierdzi prawdziwości twierdzeń defamujących kandydata („w przypadku wątpliwości - na rzecz dobrego imienia kandydata”), orzeknie np. przepadek materiałów agitacyjnych oraz nałoży na agitatora nakaz opublikowania w środkach masowego przekazu sprostowania. Orzeczenie tej treści, niewzruszalne za pomocą zwykłych środków zaskarżenia, staje się prawomocne i, co niezwykle istotne, podlega natychmiastowemu wykonaniu. Dzięki temu pozytywny wizerunek kandydata nie ulega nieuzasadnionemu naruszeniu a opinia publiczna jest informowana jeszcze przed dniem wyborów o niezasadności zarzutów. Biorąc

powyższe pod uwagę nie można zasadnie twierdzić, iż ewentualne umożliwienie skorzystania ze skargi o wznowienie postępowania zdezawuuje ową szczególną rolę jaką odgrywa postępowanie przedwyborcze w trakcie kampanii. Po pierwsze, ze względu na charakter skargi wznowieniowej, przedmiotem postępowania wszczętego na jej podstawie jest nie tyle weryfikacja prawdziwości twierdzeń krytycznych wobec kandydata, co zbadanie prawidłowości postępowania zakończonego uprzednio prawomocnym orzeczeniem. W przypadku spraw, których dotyczą kwestionowane przepisy, zdecydowanie nie chodziłoby tu jedynie o zbadanie trzeci raz co do *meritum* kwestii naruszenia wizerunku kandydata. Innymi słowy, nie można byłoby mówić o „trzeciej instancji”, do której uczestnik postępowania mógłby mieć prawo. Po drugie należy zauważyć, iż wznowienie postępowania ma miejsce tylko i wyłącznie na podstawie nadzwyczajnych okoliczności, świadczących o szczególnie doniosłej wadliwości postępowania i orzeczenia, wadliwości nieakceptowalnej z punktu widzenia założeń systemu prawnego. Jeśli uprawniony podmiot nie wskaże w skardze ustawowych podstaw wznowienia, albo jeśli nie zostaną one stwierdzone w trakcie postępowania wszczętego tą skargą, sąd odpowiednio odrzuci albo oddali skargę (art. 410 § 1 oraz art. 412 § 2 KPC). W takim przypadku w ogóle nie dojdzie ani do wzruszenia postanowienia sądu II instancji, ani do badania kwestii zasadności informacji podawanych o kandydacie. Jednak jeśli doszłoby do stwierdzenia zasadności skargi wznowieniowej, to oznaczałoby, że ze względu na wspomniane założenia polskiego systemu prawnego prawomocne postanowienie sądu apelacyjnego musiałoby zostać wzruszone, a jego treść ukształtowana tak, jak tego wymagałaby zasada praworządności. Po trzecie, brak jest w mojej ocenie racjonalnych przesłanek, dla których postępowanie ze skargi o wznowienie postępowania nie mogłoby się toczyć po zakończeniu kampanii, a więc niejako w oderwaniu od niej. Istotą postępowania w trybie przedwyborczym jest ochrona wizerunku kandydata przed dniem wyborów. Jak wyżej zaznaczono, funkcja ta zostaje już spełniona na etapie wydania przez sąd II instancji ostatecznego postanowienia, które podlega natychmiastowemu wykonaniu. Weryfikacja prawidłowości postępowania przedwyborczego, jedynie w celu stwierdzenia bądź wykluczenia podstaw wznowienia postępowania, mogłaby się toczyć w ramach postępowania wznowieniowego, na zasadach określonych w KPC dla tego typu postępowania, już po zakończeniu procedur wyborczych. Takie rozwiązanie pozwoliłoby (na etapie przed dniem wyborów) na ochronę dobrego

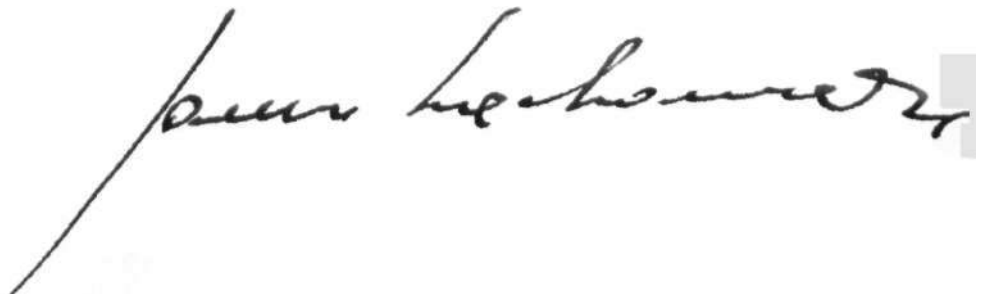
imienia kandydata przed oskarżeniami ze strony osób, które nie dysponują w tym zakresie wystarczającymi dowodami, a także na przywrócenie stanu praworządności (już na etapie późniejszym) w przypadku zaistnienia podstaw wznowieniowych, a więc, co raz jeszcze podkreślam, nieprawidłowości postępowania o szczególnej doniosłości.

Warto dodać, iż regulacja treściowo podobna do tej, o której mowa w kwestionowanych przepisach, była już przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego. Chodzi o art. 72 ust. 3 zd. 3 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. *Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich* (Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547 ze zm.). Art. 72 ww. ustawy w podobny sposób co kwestionowane przepisy reguluje przesłanki i tryb postępowania przedwyborczego w sprawach o ochronę wizerunku kandydata przed bezpodstawnymi pomówieniami. Różnica polega na tym, iż art. 72 ust. 3 zd. 3 ordynacji samorządowej mówi, iż: „na postanowienie sądu apelacyjnego nie przysługuje środek zaskarżenia (...)”, a nie (jak w kwestionowanych przepisach): „nie przysługuje środek prawny”. Pojęcie „środek prawny”, jak to już wskazano, jest pojęciem znaczeniowo szerszym niż termin „środek zaskarżenia”. O ile skargę o wznowienie postępowania bez wątplenia należy zaliczyć do „środków prawnych”, to problem pojawił się z odpowiedzią na pytanie, czy stanowi ona „środkiem zaskarżenia”. Interpretacja przyjęta w procesie stosowania prawa przez sądy powszechne orzekające na podstawie ordynacji samorządowej zdawała się udzielać odpowiedzi twierdzącej, co w konsekwencji wiązało się z niedopuszczalnością skargi wznowieniowej. W wyroku z dnia 13 maja 2002 r. (sygn. SK 32/01, OTK-A 2002/3/31) Trybunał uznał, 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”, ponieważ: 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”. Jeśli zatem sam sposób interpretacji niejednoznacznego w swoim brzmieniu art. 72 ust. 3 zd. 3 ordynacji samorządowej, wynikający z praktyki orzeczniczej, wymagał interwencji Trybunału w celu przywrócenia stanu zgodnego z wymogami konstytucyjnymi dotyczącymi prawa do sądu, to wnioskować należy, iż niezbędne staje się uznanie przez Trybunał niezgodności z polską ustawą zasadniczą również kwestionowanych przepisów - w zakresie, w jakim w sposób jednoznaczny

wykluczają możliwość wnoszenia skarg o wznowienie postępowania (a więc *de facto* wywołują skutek identyczny co art. 72 ust. 3 zd. 3 ordynacji samorządowej, przy uwzględnieniu wykładni sądów powszechnych).

Reasumując, wyłączenie przez ustawodawcę w kwestionowanych przepisach możliwości weryfikacji postępowań przedwyborczych w ramach postępowań ze skargi o wznowienie postępowania i w oparciu o włas'ciwe przepisy KPC, nie da się w żaden sposób racjonalnie uzasadnić specyfiką postępowań przedwyborczych. Ewentualne prawo do wniesienia skargi wznowieniowej w niczym nie zagraża efektywności i szybkości rozpoznawania spraw w I i II instancji, kiedy to cel postępowania przedwyborczego zostaje osiągnięty. Ponadto, ww. wartości nie mogą uniemożliwiać realizację zasady prawdy materialnej. Jednocześnie rozwiązanie przyjęte w kwestionowanych przepisach 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 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 (...)”. Rozwiązanie, o którym mowa w kwestionowanych przepisach, rozumiane jako wyłączające skargę o wznowienie postępowania, uznać należy za arbitralne właśnie ze względu na brak istotnych, prawnie relewantnych, powodów owego wyłączenia. Przez fakt, iż może ono wykluczyć w pewnych okolicznościach faktycznych możliwość uzyskania rozstrzygnięć zgodnych z zasadami sprawiedliwości oraz prawdy materialnej, trzeba stwierdzić, iż ustawodawca naruszył konstytucyjne gwarancje związane z prawem do sądu w zakresie, w jakim nie zapewnił odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej.

W związku z powyższym wnoszę jak we wstępie.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Paweł Łachowicz', is written over a light grey rectangular background.