Agnieszka Gajda¹

**Prawo udziału w referendum w kontekście wolności
słowa i prawa wznowienia postępowania sądowego
wszczętego podczas kampanii referendalnej**

Słowa kluczowe: prawo udziału w referendum, wolność słowa, kampania referendalna, wznowienie postępowania sądowego

Keyword: right to participate in a referendum, freedom of speech, referendum campaign, resumption of court proceedings

Streszczenie

Autorka skoncentrowała się na wolności słowa w kampanii referendalnej, na jej granicach oraz na trybie sądowego dochodzenia praw w przypadku przekroczenia tych granic. Podkreśla znaczenie ochrony jednostki przed nierzetelnymi informacjami w toku kampanii. Uznaje przyspieszone postępowanie referendalne za mechanizm umożliwiający zapobieżenie negatywnym skutkom rozpowszechniania nieprawdziwych informacji, które mogą wpływać na rozstrzygnięcie referendalne. Na tle orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, które doprowadziło do możliwości wznowienia postępowania w trybie referendalnym, już po przeprowadzeniu głosowania ludowego przedstawia konsekwencje, jakie ono powoduje.

¹ ORCID ID: 0000-0003-1348-174X, doktor, Katedra Prawa Konstytucyjnego i Instytucji Politycznych, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Gdański. E-mail: agnieszka.gajda@ug.edu.pl.

Abstract**The Right to Participate in a Referendum in the Context of Freedom of Expression and the Right to Resume Legal Proceedings Initiated During the Referendum Campaign**

In this paper, the author has focused on the freedom of speech during the referendum campaign, its limits and the consequences of crossing those limits. She emphasizes the importance of protecting individual rights against unreliable information during the campaign. She considers accelerated referendum proceedings as a mechanism to prevent the negative effects of the dissemination of false information that may affect the outcome of the referendum. She refers to the judgment of the Constitutional Tribunal that confirmed to the possibility of the resumption of referendum procedure and its consequences.

I. Wstęp

Zasady korzystania z prawa udziału w referendum zostały określone nie tylko w polskiej Konstytucji z 1997 r.² ale również w ustawach: o referendum ogólnokrajowym³ i o referendum lokalnym⁴, a uzupełniając także w kodeksie wyborczym⁵, który w zakresie spraw nieuregulowanych wspomnianymi ustawami, znajduje zastosowanie do referendów. Jednym z elementów realizacji tego prawa jest udział w kampanii referendalnej, której zasady przeprowadzania oraz ramy czasowe określone zostały w rozdziale szóstym u.r.o. (art. 37–58) oraz w rozdziale szóstym u.r.l. (art. 28–38).

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

³ Ustawa z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (t. j. Dz.U. 2019, poz. 1444), dalej „u.r.o.”.

⁴ Ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (t. j. Dz.U. 2019, poz. 741), dalej „u.r.l.”.

⁵ Ustawa z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t. j. Dz.U. 2019, poz. 684).

Zakreślone w ustawach referendalnych szerokie ujęcie kampanii referendalnej, uzasadnione jest realizacją konstytucyjnie zagwarantowanej wolności słowa. Trybunał Konstytucyjny analizował tą kwestię w kontekście kampanii wyborczej⁶. Wydaje się, że standardy, w oparciu o które powinna być prowadzona kampania wyborcza i kampania referendalna w świetle wartości jakimi są demokracja, rzetelność kampanii i wolność podjęcia decyzji wyrażonej w akcie głosowania, uzasadniają odpowiednie stosowanie uwag poczynionych przez Trybunał Konstytucyjny i sądownictwo na tle kodeksu wyborczego, do kampanii referendalnej. Zachowanie odpowiedniej relacji pomiędzy korzystaniem z wolności słowa w kampanii referendalnej a swobodnym doбором środków i treści przekazywanych w trakcie tej kampanii wymaga szczególnej uwagi.

Należy zastanowić się, czy w świetle obowiązujących przepisów prawa istnieją efektywne mechanizmy chroniące uczestników kampanii przed skutkami rozpowszechniania nieprawdziwych informacji. Mechanizmy, które umożliwiłyby prawidłowy merytoryczny przebieg kampanii referendalnej, zapewniły rzetelność przekazywanych informacji z poszanowaniem zasady pluralizmu politycznego, zasad uczciwej konkurencji referendalnej. Wydaje się bowiem, że ochrona ta jest niezbędna, by zapobiegać zniekształcaniu ocen głosujących, umożliwić im podjęcie jak najlepszej decyzji tak, by w ten sposób chronić również dobro publiczne⁷. W ustawach referendalnych przewidziane zostało szczególne, przyspieszone postępowanie nieprocesowe, w którym sąd może rozpoznać zarzuty dotyczące nieprawdziwości informacji przekazywanych w toku kampanii referendalnej. Warto zastanowić się, czy postępowanie to w świetle konstytucyjnych standardów prawa do sądu, może zostać uznane za jeden z takich mechanizmów, który może zagwarantować realizację prawa do uzyskania rzetelnej informacji w trakcie kampanii referendalnej oraz czy może stanowić skuteczny środek zapobiegający negatywnym skutkom rozpowszechniania informacji nieprawdziwych.

⁶ Wyrok TK z 20 lipca 2011, K 9/11 (OTK-A 2011, Nr 6, poz. 61), dalej „wyrok TK, K 9/11”.

⁷ Zob.: F. Rymarz, J. Zbieranek, *Uwaga 3 do art. 111*, [w:] Czaplicki K. i in., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. II [online], Wolters Kluwer Polska 2019 (LEX); M.P. Gapski, *Udział sądów w procedurze przeprowadzania referendum lokalnego*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7–8, s. 112; P. Uziębło, *Uwaga 1 do art. 35*, [w:] *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2007 (LEX).

II. Prawo udziału w referendum jako realizacja wolności słowa

W art. 37 u.r.o. znajdujemy definicję legalną kampanii referendalnej, za którą uznaje się prezentowanie swojego stanowiska przez obywateli, partie polityczne, stowarzyszenia, fundacje oraz inne podmioty w sprawie poddanej pod referendum. Również szeroko kampania referendalna została określona w art. 28 u.r.l., przy czym ustawodawca rozróżnił tu kampanię referendalną, która ma służyć wyjaśnieniu przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, który zarządził referendum, istoty problemów rozstrzyganych w referendum, treści postawionych pytań i wariantów oraz kampanię referendalną, która polega na prezentowaniu stanowiska inicjatora referendum oraz partii politycznych, zrzeszeń i mieszkańców w sprawie poddanej pod referendum. Ten drugi sposób określany jest niekiedy w doktrynie jako agitacja referendalna, będąca jedynie elementem kampanii referendalnej⁸.

To szerokie ujęcie kampanii referendalnej tworzy sprzyjające warunki dla korzystania przez jej uczestników z wolności słowa. Każdemu bowiem, na zasadach określonych w art. 54 Konstytucji RP zapewnia się wolność swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji⁹. Publiczny kontekst korzystania z wolności słowa, a więc w sferze życia publicznego i politycznego nazywany jest w doktrynie „wolnością słowa w aspekcie makro”¹⁰, i w tym wymiarze wolność słowa zaliczana jest do wolności politycznej¹¹. Stąd też swoboda wypowiedzi uznawana jest za jeden z fundamentów koniecznych do rozwoju i funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego w państwie demokratycznym umożliwiających rozwój i samorealizację jednostki¹². Patrząc na wolność wypowiedzi z perspektywy wolności politycznej uznać należy, że korzystać z niej mogą nie tylko jednostki, ale również podmioty zbiorowe takie jak osoby prawne, jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości

⁸ F. Rymarz, *Uwaga 2 do art. 28*, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2007 (LEX).

⁹ P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna*, Warszawa 2009, s. 206.

¹⁰ W odróżnieniu od wolności słowa w aspekcie mikro, która obejmuje realizację indywidualnych praw człowieka w sferze życia prywatnego, zob.: J. Sadowski, *Uwaga 7 do art. 54*, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016 (Legalis).

¹¹ Wyrok TK, K 9/11.

¹² J. Sadowski, *Uwaga 8 do art. 54*, [w:] *Konstytucja....*

prawnej, a więc np. te, które zgodnie z ustawami referendalnymi mogą prowadzić kampanię referendalną¹³. Takie podejście zgodne jest z rozumieniem art. 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności¹⁴, zgodnie z którym podmiotami wolności wypowiedzi są nie tylko osoby fizyczne, ale również osoby prawne i inne podmioty zbiorowe o ile formułują wypowiedzi lub pośredniczą w ich formułowaniu.

Treść swobody wypowiedzi obejmuje m.in. wolność wyrażania swoich poglądów, wolność pozyskiwania informacji oraz wolność rozpowszechniania informacji¹⁵. Te wymienione wolności z całą pewnością mogą być realizowane w trakcie kampanii referendalnej. Uczestnicy tej kampanii niejednokrotnie będą chcieli realizować je np. poprzez chęć pozyskania informacji, dostępnych w różnego rodzaju źródłach. Mogą chcieć skorzystać z prawa dostępu do informacji publicznej, sięgać do źródeł informacji zarówno krajowych, jak i zagranicznych np. medialnych, prasowych, internetowych. Aktywne jednostki z pewnością skorzystają z wielu znanych w XXI w. źródeł, dzięki którym uda im się odnaleźć interesujące je informacje. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, „że w obecnej dobie głównymi źródłami pozyskiwania informacji i ich rozpowszechniania są środki społecznego przekazu, a najważniejszymi – media elektroniczne”¹⁶. W ramach kampanii referendalnej, pewną grupę uczestników będą stanowiły również podmioty rozpowszechniające informacje. Będą przekazywać je podmiotom „indywidualnie wybranym przez rozpowszechniającego zebranych danych (informacji i idei zarówno własnych, jak i cudzych)”¹⁷ albo podawać informacje do „wiadomości publicznej adresatom niezindywidualizowanym, zwłaszcza przez środki społecznego przekazu”¹⁸. Czas trwania kampanii sprzyja również realizacji wolności wyrażania poglądów, poprzez podejmowanie różnego rodzaju ak-

¹³ Podobnie orzekł Trybunał Konstytucyjny analizując przepisy kodeksu wyborczego. Zob.: Wyrok TK, K 9/11.

¹⁴ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r., zmieniona Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. 1993, Nr 61, poz. 284).

¹⁵ P. Sarnecki, *Uwagi do art. 54 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 3.

¹⁶ Wyrok TK, K 9/11.

¹⁷ J. Sadowski, *Uwaga 15 do art. 54*, [w:] *Konstytucja...*

¹⁸ Ibidem.

tywnych (działanie) lub biernych (zaniechanie) zachowań będących odzwierciedleniem określonych poglądów. Sposobów ich ekspresji jest wiele, o czym przekonywał Trybunał Konstytucyjny wskazując, że: „wyrażanie poglądów w sferze publicznej to m.in. uzewnętrznianie ocen, opinii i postulatów oraz prognoz i przypuszczeń dotyczących działalności władz i funkcjonariuszy publicznych czy partii politycznych, a także koncepcji rozwiązywania różnych problemów politycznych lub społecznych. Należy zwrócić uwagę, że art. 54 ust. 1 Konstytucji RP stanowi o wyrażaniu swoich poglądów, jednakże przyjmuje się, że cudze poglądy można także rozpowszechniać jako informacje [...] Poglądy można wyrażać w różny sposób, nie tylko słownie (mówiąc lub pisząc), lecz także za pomocą obrazów, w tym różnego rodzaju plakatów, a nawet nosząc określony ubiór lub odznaki”¹⁹. Sposobem wyrażania poglądów jest również przyjęcie postawy pasywnej, tj. zaniechanie działania poprzez np. nieuczestniczenie w danym „wydarzeniu publicznym, uroczystości, akcie głosowania, czy nieodwzajemnienie pozdrowienia kierowanego przez inną osobę”²⁰. W przypadku kampanii referendalnej brak wypowiedzi na określony temat trudno jednak uznać za zachowanie odpowiadające definicji agitacji, która z założenia ma być działaniem o charakterze propagandowym, czy nawet perswazyjnym i prowadzić do podjęcia określonej decyzji przez uczestników głosowania²¹.

Obie ustawy referendalne wprowadzają zasadę ochrony prawnej materiałów referendalnych takich jak: plakaty, hasła lub ulotki dotyczące referendum, pod warunkiem, że zawierają wyraźne oznaczenie, od kogo pochodzą. Podobna zasada odnosi się do informacji, komunikatów, apeli i haseł referendalnych ogłaszanych w prasie drukowanej lub w telewizji. Materiałem referendalnym są nie tylko wypowiedzi osób bezpośrednio zaangażowanych w kampanię. To są również publikacje mogące potencjalnie mieć wpływ na wynik referendum. Ochroną prawną objęte są nie tylko konkretne materiały w rozumieniu nośnika informacji (w postaci przedmiotu materialnego, na którym zapisy-

¹⁹ Wyrok TK, K 9/11.

²⁰ J. Sadowski, *Uwaga 13 do art. 54, [w:] Konstytucja...*

²¹ Podobnie zob.: Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 4 listopada 2014, I ACz 1695/14 (LEX nr 1664002), postanowienie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 10 listopada 2006, I ACz 872/06 (OSA 2006/4, poz. 26), za: J. Sadowski, *Rozstrzyganie sporów wyborczych – analiza praktyki sądowej*, „Prawo w działaniu” 2011, t. 10, s. 113.

wana jest informacja lub materiał, w tym również film czy nagranie głosowe) ale również treści informacji zawartych w tych materiałach, czy na nich umieszczonych. Chodzi o to, by zapewnić głosującym w referendum nie tylko proceduralną, ale i materialną wolność wyboru, która może być zakłócana sugestywnym przedstawianiem nieprawdziwych stanów i zdarzeń stanowiących przesłanki podejmowania decyzji przez głosujących w referendum. Podstawową wartością jest w tym przypadku ochrona głosujących²². Ponadto z określonej w art. 2 konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego wynika m.in. obowiązek ustawodawcy ustanowienia regulacji, które zapewniają uczciwą kampanię referendalną, a więc taką, która umożliwi dostęp do zgodnych z prawdą informacji.

III. Prawo wznowienia postępowania sądowego wszczętego podczas kampanii referendalnej jako realizacja prawa do sądu

Zgodnie z ustawami referendalnymi sąd może w ramach szczególnego, przyspieszonego postępowania nieprocesowego rozpoznać zarzuty dotyczące nieprawdziwych informacji przekazywanych w toku kampanii referendalnej, jeszcze w czasie jej trwania. W orzecznictwie sądowym ugruntowało się przekonanie, że zarówno art. 44 ust. 1 u.r.o., jak i art. 35 ust. 1 u.r.l. odnosi się tylko i wyłącznie do nieprawdziwych danych i informacji a nie wniosków czy ocen zawartych w materiałach dotyczących referendum. Charakter obiektywny może mieć tylko fakt, „natomiast każda ocena jest subiektywna w zależności od punktu widzenia osoby dokonującej oceny. Nie można nikomu zabronić wyrażania swoich sądów i dokonywania ocen, o ile nie naruszają one dóbr osobistych innych osób”²³. Sądy stoją nawet na stanowisku, że „naruszenie dóbr osobistych, o ile nie wyczerpuje przesłanek z art. 35 u.r.l., nie podlega ochronie na podstawie tego przepisu, który jako norma szczególna nie może być interpretowany rozszerzająco”²⁴. Zadanie sądu polega często na dokonywaniu oceny czy treść sformułowań zawartych w materiale referendal-

²² Podobnie: Postanowienie SN z 10 kwietnia 2001, I CZ 25/01 (OSNC 2001/12, poz. 176); J. Sadowski, *Rozstrzygnięcie...*, s. 108.

²³ Postanowienie Sądu Okręgowego w Koninie z 25 maja 2017, I Ns 60/15 (LEX nr 2571623).

²⁴ Ibidem.

nym mieści się w kategorii nieprawdziwych danych i informacji. Dodatkowo, przekazywanie nieprawdziwych informacji musi być formą propagandy lub agitacji związanej z szerzeniem poglądów, idei lub haseł w celu uzyskania określonego wyniku referendum²⁵. Wówczas dopiero podanie w nich informacji nieprawdziwych wymaga ingerencji w trybie przywołanych przepisów ustaw referendalnych. Co więcej ustawodawca ustanowił dość wysoki standard ochrony głosujących, bowiem odwołuje się do kryterium obiektywnego, a więc do nieprawdziwości informacji, nie ograniczając się do przesłanki świadomego zniekształcania prawdy²⁶. Oczywiście dopuszcza się retorykę tzw. kampanii negatywnej, w której dopuszczalne jest naruszanie reguł *fair play* w celu ukształtowania opinii jak największej liczby osób w taki sposób, by doprowadzić do podjęcia określonych decyzji politycznych. Kampania taka, o ile bazuje na uwypuklaniu i upublicznianiu niekorzystnych informacji, choć prawdziwych, powinna zostać uznana za dopuszczalną²⁷. W literaturze prezentowany jest również pogląd zakładający, że pojęcie „informacji nieprawdziwej” powinno być interpretowane szeroko, w taki sposób, by obejmując nim również informacje prawem niedopuszczalne, które nie mogą stać się przedmiotem postępowania dowodowego²⁸.

Uprawnionym do wszczęcia postępowania jest każdy, czyjego prawa dotyczy wynik postępowania. Sąd po rozpoznaniu sprawy może orzec o przepadku materiałów referendalnych, wydać zakaz ich rozpowszechniania, nakazać sprostowanie informacji lub publikacji odpowiedzi na stwierdzenia naruszające dobra osobiste, może także nakazać przeproszenie osoby, której dobra osobiste zostały naruszone. Przy referendum lokalnym możliwe jest również zobowiązanie uczestnika postępowania do wpłacenia określonej kwoty (do 10 000 zł) na rzecz instytucji charytatywnej lub na rzecz wnioskodawcy jako odszkodowanie. W celu zapobieżenia dalszego rozpowszechniania nieprawdziwych informacji w prasie, w przypadku referendum ogólnokrajowego

²⁵ Postanowienie Sądu Okręgowego w Lublinie z 14 marca 2019, III Ns 15/19 (LEX nr 2679978).

²⁶ Por.: Postanowienie Sądu Najwyższego z 10 kwietnia 2001, I CZ 25/01, OSNC z 2001, nr 12, poz. 176, dalej: „postanowienie SN, I CZ 25/01”.

²⁷ Więcej na ten temat: S. Gajda, *Ochrona prawdziwości informacji wyborczych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. XIII, s. 194 i n.

²⁸ Zob.: M. Kolasiński, *Ochrona dóbr osobistych w prawie wyborczym*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 1, s. 37.

zobowiązany do publikacji sprostowania, odpowiedzi lub przeprosin przedstawia ich treść najpóźniej w ciągu 24 godzin od doręczenia postanowienia, które niezwłocznie jest publikowane w prasie wskazanej przez sąd w orzeczeniu (art. 44 ust. 4 u.r.o.). W przypadku referendum lokalnego publikacja sprostowania nieprawdziwych informacji i danych dotyczących referendum następuje w ciągu 48 godzin na koszt zobowiązanego. W orzeczeniu sąd wskazuje prasę, w której nastąpić ma publikacja oraz jej termin (art. 36 u.r.l.). W razie odmowy zamieszczenia sprostowania lub niezamieszczenia sprostowania w sposób określony w postanowieniu sądu, w każdym referendum przewidziana została procedura opublikowania sprostowania w trybie egzekucyjnym na koszt zobowiązanego (art. 44 ust. 5 u.r.o. i art. 36 ust. 3 u.r.l.). Wykonanie uprawnień wynikających z przepisów ustaw referendalnych nie ogranicza możliwości dochodzenia przez osoby pokrzywdzone lub poszkodowane uprawnień na podstawie przepisów innych ustaw, a w szczególności kodeksu karnego²⁹, kodeksu cywilnego³⁰ i prawa prasowego³¹ wobec osób, których działanie lub zaniechanie w toku kampanii referendalnej naruszyło dobra osobiste lub majątkowe.

Postępowanie sądowe, wszczęte w oparciu o przepisy ustaw referendalnych charakteryzuje się stosunkowo krótkim czasem rozpoznania. Ustawodawca był bowiem związany dynamiką kampanii referendalnej, jej ograniczeniami czasowymi, ale przede wszystkim faktem niezmiennalności decyzji podjętej w drodze referendum, po akcie oddania głosu. Uprawomocnienie się orzeczenia po zakończeniu referendum spowodowałoby, że zamierzony cel regulacji nie zostałyby osiągnięty³². Stąd ustawa przyznała sądowi okręgowemu jako sądowi pierwszej instancji jedynie 24 godziny na rozpoznanie wniosku w postępowaniu nieprocesowym. Od wydanego postanowienia sądowego służy zażalenie do sądu apelacyjnego również w krótkim, bo 24-godzinny terminie liczonym od jego wydania. Sąd apelacyjny, w składzie trzech sędziów, rozpoznaje zażalenie w postępowaniu nieprocesowym, również w terminie 24 godzin. Co do zasady sądy procedują na podstawie kodeksu postępowania

²⁹ Ustawa z 6 czerwca 1997 r., Kodeks karny (j.t. Dz.U. 2019, poz. 1950).

³⁰ Ustawa z 23 kwietnia 1964 r., Kodeks cywilny (j.t. Dz.U. 2019, poz. 1145).

³¹ Ustawa z 26 stycznia 1984 r., Prawo prasowe (j.t. Dz.U. 2018, poz. 1914).

³² Postanowienie SN, I CZ 25/01.

nia cywilnego³³, jednak z pewnymi odstępstwami, które wynikają ze specyfiki omawianego postępowania. Dla przykładu można wskazać, że przepisy o doręczeniach stosowane są jedynie odpowiednio. Oznacza to, że sądy zawiadamiają zainteresowanego o terminie rozprawy za pomocą wszelkich dostępnych środków, takich jak np. telefon, e-mail, faks³⁴.

W obowiązującym do 2018 r. stanie prawnym postanowienie sądu apelacyjnego było ostateczne i nie przysługiwał od niego żaden środek zaskarżenia. Podlegało ono natychmiastowemu wykonaniu. Po zmianach³⁵, będących reakcją na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 kwietnia 2017 r., sygn. K 10/15³⁶, art. 44 ust. 3 zdanie drugie u.r.o. oraz art. 35 ust. 3 zdanie trzecie u.r.l. brzmią w ten sposób, że zamykają możliwość wniesienia na postanowienie sądu apelacyjnego skargi kasacyjnej czyniąc je natychmiast wykonalnym. Dopuszczają więc możliwość wznowienia postępowania w sprawie.

Trybunał Konstytucyjny³⁷ zwrócił uwagę, że na postępowanie w procedurze kampanii referendalnej, jak na każde postępowanie sądowe, należy patrzeć przez pryzmat art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Każdemu bowiem konstytucja przyznaje prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Trybunał wielokrotnie zajmował się interpretacją prawa do sądu. Uznał, że składa się ono z kilku elementów, do których zaliczył: 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. Oznacza to, że na prawo do sądu należy patrzeć zarówno pod kątem formal-

³³ Ustawa z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (j.t. Dz.U. 2019, poz. 1460 ze zm., dalej: „k.p.c.”).

³⁴ K. Gołyński, *Orzecznictwo sądowe w sprawach z art. 139 ordynacji wyborczej do Sejmu. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 1994, s. 84.

³⁵ Ustawa z 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o referendum lokalnym oraz ustawy o referendum ogólnokrajowym (Dz.U. poz. 1579).

³⁶ Wyrok TK z 20 kwietnia 2017, K 10/15 (OTK ZU-A z 2017, poz. 31), dalej: „wyrok TK, K 10/15”.

³⁷ Poniżej przedstawione rozważania zostały opracowane na podstawie uzasadnienia wyroku TK, K 10/15.

nym (dostępność drogi sądowej w ogóle), jak i materialnym (możliwość prawnej skutecznej ochrony praw na drodze sądowej). Za wznowieniem postępowania wszczętego w trybie przepisów referendalnych przemawia fakt, że nie powinno się ograniczać materialnej możliwości zbadania przez sąd zarzutów sformułowanych przez skarżącego. Co więcej powinno się urzeczywistniać zasadę sprawiedliwości proceduralnej, którą Trybunał wywodzi z art. 2 konstytucji oraz z art. 45 ust. 1 konstytucji uznając ją za „wartość samą w sobie”, która powinna być realizowana na wszystkich etapach postępowania sądowego. Istotnymi elementami zasady sprawiedliwości proceduralnej są zaś: 1) zapewnienie możliwości bycia wysłuchanym, 2) ujawnianie w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia, w stopniu umożliwiającym weryfikację sposobu myślenia sądu oraz 3) zapewnienie przewidywalności uczestnikowi postępowania, przez odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym jest poddany. W omawianym kontekście szczególną rolę odgrywa wymóg zapewnienia stronom postępowania prawa do wysłuchania, a więc przyznanie im uprawnień, umożliwiających skuteczną obronę ich słusznym interesów w postępowaniu sądowym, do których zaliczają się m.in. odpowiednie środki zaskarżenia. Niezbędne jest takie ukształtowanie środków proceduralnych, by zapewnić równowagę pozycji procesowej każdej ze stron. Trybunał musiał więc rozważyć, czy brak możliwości wniesienia skargi o wznowienie postępowania od prawomocnego postanowienia sądu apelacyjnego wydane go w ramach postępowania w toku kampanii referendalnej stanowi nieuzasadnione ograniczenie prawa do sądu, ze względu na naruszenie zasady sprawiedliwości proceduralnej.

Trybunał w uzasadnieniu wyroku podkreślił ścisły związek pomiędzy art. 45 Konstytucji RP i art. 77 ust. 2 konstytucji, który ujmuje prawo do sądu od strony negatywnej. Art. 77 ust. 2 pełni „rolę środka ochrony przed ingerencją w konstytucyjne prawo podmiotowe do sądu, jest jego gwarancją oraz wiąże się ze wszystkimi elementami prawa do sądu”³⁸. Ustawodawca nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Z zasad, według których zbudowany jest system źródeł prawa wynika zaś, że ewentualne odstępstwa od tego zakazu mogłyby być dopuszczone jedynie w samej konstytucji lub akcie prawnym jej

³⁸ Wyrok TK, K 10/15.

rangi. Ponadto Trybunał podjął się rozważenia czy wznowienie postępowania, które będzie miało miejsce w przypadku postępowania uruchomionego w czasie kampanii referendalnej jest pojęciem konstytucyjnym. Zwrócił więc uwagę, że jedynie w art. 190 ust. 4 konstytucji uregulowana jest instytucja wznowienia postępowania dotycząca sytuacji, w której wydane zostanie przez Trybunał orzeczenie stwierdzające niezgodność 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 ono podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania. Postępowanie to jednak ma inny charakter niż wznowienie postępowania uregulowane w przepisach proceduralnych w postępowaniu karnym, cywilnym czy administracyjnym. Odnosi się bowiem do postępowania prowadzonego pod względem zastosowanego prawa jak i poczynionych ustaleń faktycznych w sposób prawidłowy. Wznowienie postępowania jest konsekwencją rozstrzygnięcia sprawy w oparciu o podstawę prawną, którą w ramach późniejszego postępowania Trybunał Konstytucyjny uznał za niekonstytucyjną. „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”³⁹. Nie jest to więc instytucja o randze konstytucyjnej.

Trybunał rozważył również relację wznowienia postępowania jako elementu prawa do sądu z zasadą stabilności orzeczeń sądowych. Co do zasady bowiem wznowienie postępowania zmierza do ponownego rozstrzygnięcia sprawy, już zakończonej ostatecznym orzeczeniem, a więc 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 niepodważal-

³⁹ Ibidem.

ne na drodze prawnej rozstrzygnięcie⁴⁰. Instytucja powagi rzeczy osądzonej ma na celu ochronę orzeczeń, które zostały wydane w zgodzie z zasadami praworządności, a więc są zgodne z prawdą materialną i z prawem. Z tego względu materialna praworządność i sprawiedliwość uzyskują w określonych sytuacjach przewagę nad zasadą pewności i bezpieczeństwa prawnego. Ważąc te kwestie Trybunał stwierdził, że konieczny w kampanii referendalnej skrócony tryb postępowania nie może wykluczać dojścia przez sąd do prawdy materialnej. „Wymóg ukształtowania postępowania sądowego zgodnie z zasadami sprawiedliwości zakłada bowiem stworzenie środków prawnych umożliwiających wzruszenie prawomocnego orzeczenia, które obarczone jest poważnymi wadami⁴¹. Jeżeli więc pojawiają się nowe dowody i możliwe jest, że ostateczny wyrok nie odpowiada rzeczywistości, należy zapewnić odpowiednią ochronę przed ostatecznymi decyzjami obciążonymi szczególnie poważnymi wadami i naruszającymi wartości konstytucyjne. W postępowaniach wszczętych na podstawie ustaw referendalnych, ryzyko dokonania błędnych ustaleń faktycznych istotnie się zwiększa. Zatem brak możliwości wzruszenia orzeczenia wydawanego w takich postępowaniach naruszałoby konstytucyjne prawo do rozpatrzenia sprawy w sprawiedliwym postępowaniu⁴².

Kodeks postępowania cywilnego, który znajdzie zastosowanie w procedurze wznowienia postępowania prowadzonego w czasie kampanii referendalnej dopuszcza taką możliwość z powodu nieważności: 1) jeżeli w składzie sądu uczestniczyła osoba nieuprawniona albo jeżeli orzekał sędzia wyłączony z mocy ustawy, a strona przed uprawomocnieniem się wyroku nie mogła domagać się wyłączenia; 2) jeżeli strona nie miała zdolności sądowej lub procesowej albo nie była należycie reprezentowana bądź jeżeli wskutek naruszenia przepisów prawa była pozbawiona możliwości działania; nie dotyczy to jednak sytuacji, w której przed uprawomocnieniem się wyroku niemożność działania ustała lub brak reprezentacji był podniesiony w drodze zarzutu albo strona potwierdziła dokonane czynności procesowe (art. 401 k.p.c. – tzw. powody nieważności postępowania). Można również żądać wznowienia na tej podstawie, że: 1) wyrok został oparty na dokumencie podrobionym

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Ibidem.

⁴² Por.: P. Klecha, *Postępowanie sądowe w ustawach wyborczych. Zagadnienia wybrane*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 8, s. 84–85.

lub przerobionym albo na skazującym wyroku karnym, następnie uchylonym; 2) wyrok został uzyskany za pomocą przestępstwa; 3) doszło do późniejszego wykrycia prawomocnego wyroku, dotyczącego tego samego stosunku prawnego, albo wykrycia takich okoliczności faktycznych lub środków dowodowych, które mogłyby mieć wpływ na wynik sprawy, a z których strona nie mogła skorzystać w poprzednim postępowaniu (art. 403 § 1 pkt. 1 i 2, § 2 k.p.c. – tzw. właściwe przyczyny restytucyjne). Kodeks przewidział również możliwość wznowienia postępowania 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. 401¹ k.p.c.) lub jeżeli na treść wyroku miało wpływ postanowienie niekończące postępowania w sprawie, wydane na podstawie aktu normatywnego uznanego przez Trybunał za niezgodny z konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą, uchylone lub zmienione zgodnie z właściwymi przepisami k.p.c. (art. 403 § 4 k.p.c.).

Bez wątplenia tryb postępowania sądowego określonego w ustawach referendalnych ma na celu jak najszybsze wydanie rozstrzygnięcia. Jest to konieczne, by weryfikacja rozpowszechnionej informacji nastąpiła jeszcze w trakcie kampanii wyborczej⁴³. Często dla osób pokrzywdzonych lub poszkodowanych rozpowszechnianiem nieprawdziwej informacji mniejsze znaczenie ma możliwość dochodzenia swoich praw w ramach przewidzianych w prawie cywilnym czy karnym procedur. Wybór trybu postępowania sądowego prowadzonego na podstawie ustaw referendalnych nie zawsze jednak spełnia oczekiwania. Zdarza się bowiem, że kampania wyborcza zakończy się w toku trwania postępowania sądowego. Wydanie orzeczenia po terminie referendum nie spełnia zamierzonego celu, jakim jest zaspokojenie interesów referendalnych wnioskodawcy chronionych ustawami referendalnymi⁴⁴. W niejednolitej praktyce sądowej, ukształtowanej na gruncie stosowania kodeksu wyborczego, ale jak się wydaje aktualnej również w postępowaniu referendalnym, przeważa stanowisko, że w takiej sytuacji należy umorzyć wszczę-

⁴³ M. Jagielski, *Prawo wyborcze*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, red. R.M. Małajny, Warszawa 2013, s. 300.

⁴⁴ Por.: Postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z 10 października 2011 r., sygn. XXV Ns 117/11 (LEX nr 2488412).

te, ale nie zakończone jeszcze postępowania⁴⁵. W doktrynie dominuje stanowisko przeciwnie. Uznaje się, że fakt wydania orzeczenia sądowego w trakcie lub tuż przed rozpoczęciem tzw. ciszy wyborczej nie stoi na przeszkodzie ani wydaniu, ani wykonaniu orzeczenia sądowego⁴⁶.

IV. Zakończenie

Na zakończenie warto wskazać, że udział w kampanii referendalnej jest wyrazem pełnego korzystania z prawa udziału w referendum. Przepisy prawa powinny umożliwiać rzeczywistą realizację tego prawa, z uwzględnieniem realizacji innych konstytucyjnych wolności i praw jednostki takich jak np. wolność słowa. Sprawą szczególnie trudną jest wyważenie wolności i praw wszystkich uczestników całej procedury referendalnej i wprowadzenie skutecznych mechanizmów chroniących inne jednostki przed nierzetelnie prowadzoną kampanią referendalną. Przyspieszone postępowanie referendalne, może stać się takim mechanizmem, który umożliwi zapobieżenie negatywnym skutkom rozpowszechniania nieprawdziwych informacji wpływających na rozstrzygnięcie referendalne.

W latach 2015–2017 w trybie referendalnym polskie sądy prowadziły 58 postępowań w sprawach związanych z rozpowszechnianiem nieprawdziwych informacji w materiałach referendalnych⁴⁷, z czego najwięcej, bo 14 spraw było rozpoznawanych w apelacji warszawskiej, po 11 w apelacji białostockiej i szczecińskiej, 6 w apelacji łódzkiej, 5 w apelacji krakowskiej, 4 w apela-

⁴⁵ Za takim stanowiskiem opowiedziały się np.: SO w Warszawie (sygn. II Ns 30/09, III Ns 121/06, I Ns 83/07, XXV Ns 153/07), czy SO w Krakowie (sygn. I Ns 35/06). Odmienne stanowisko zajęł SO w Warszawie (sygn. I Ns 32/09) czy SO w Bydgoszczy (sygn. I Ns 202/06) – dane przedstawione przez: J. Sadomski, op.cit., s. 104–105 i 109–110. Podobnie Sąd Apelacyjny w Gdańsku postanowieniem z 19 grudnia 2014, sygn. I ACz 1400/14 (LEX nr 1668580) stwierdził, że zakończenie kampanii wyborczej nie stoi na przeszkodzie rozpoznaniu zażalenia. Zdaniem sądu postępowanie, mimo jego pochodnego charakteru w stosunku do prowadzonej kampanii wyborczej powinno zostać zakończone rozstrzygnięciem merytorycznym.

⁴⁶ S. Gajda, op.cit., s. 198; F. Rymarz, J. Zbieranek, *Uwaga 10 do art. 111, [w:] Kodeks....*

⁴⁷ Jak wskazano w uzasadnieniu senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym oraz ustawy o referendum ogólnokrajowym z 16 marca 2018 r. (Sejm VIII kadencji, druk nr 2434). Statystyka nie obejmuje apelacji poznańskiej.

cji rzeszowskiej, 3 w apelacji wrocławskiej oraz po 2 w apelacji gdańskiej i lubelskiej. Dla porównania warto wskazać, że w latach 2014–2017 w ramach postępowań w trybie wyborczym związanych z rozpowszechnianiem informacji nieprawdziwych w materiałach wyborczych rozpoznano 1470 spraw, z jedynie w 4 przypadkach złożone zostały skargi o wznowienie postępowania, co wynosi 0,3% spraw (statystycznie postępowania sądowe wznowiane są w 0,5–2% przypadkach)⁴⁸.

Wprowadzenie możliwości wznowienia postępowania sądowego w postępowaniu referendalnym jednak nie wszędzie spotkało się z przychylnym przyjęciem. Obawiano się, że „wprowadzenie tej instytucji obciąży sędziów orzekających w sądach okręgowych i apelacyjnych dodatkowymi czynnościami poza zakresem ich czynności. Orzekanie w trybie referendalnym i wyborczym z uwagi na szybkość postępowania wymaga niezwłocznego sporządzania uzasadnień i odbywa się poza planowanymi czynnościami orzeczniczymi i innymi czynnościami związanymi z rozpoznawaniem spraw”⁴⁹. Uznaje się również, że instytucja wznowienia w procedurze przyśpieszonej w ramach kampanii referendalnej nie jest konieczna, ponieważ zainteresowanym pozostaje możliwość dochodzenia swoich racji w ramach innych, właściwych procedur. Dają one „wystarczającą ochronę w dostępie do sądu i sprawiedliwego orzekania, stanowiąc przepisy o ochronie dóbr osobistych w ramach zwykłego postępowania sądowego”⁵⁰.

Nie odmawiając racji argumentom przedstawianym przez sądy, warto przypomnieć, że jedynie sądy, jako organy apolityczne, są w stanie obiektywnie ocenić czy przedstawiane w trakcie kampanii referendalnej informacje są prawdziwe, czy nie. Obawa przed dużą ilością spraw, które mogą wpływać do sądów w trakcie kampanii referendalnej, w tym na skutek wznowienia postępowania, w świetle przedstawianych statystyk wydaje się nieuzasadniona. Podobnie, obawy związane z możliwością uwikłania sądów w sprawy polityczne nie powinny przesądzać o krytycznym nastawieniu dla procedur przewidzianych w ustawach referendalnych. „Sądownictwo jest nie tylko stróżem obowiązującego prawa. Spełnia również doniosłą rolę polegającą na stabilizowaniu politycznego środowiska funkcjonującego w ramach demokratycznego

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Stanowisko przedstawione przez Sąd Okręgowy w Zamościu. Ibidem.

⁵⁰ Ibidem.

państwa”⁵¹. Zgodzić się zatem należy ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, że sprawiedliwość proceduralna jest ważnym elementem postępowania sądowego, którego reguły powinny gwarantować uzyskanie zgodnego z prawem orzeczenia. Możliwe jest zatem upraszczanie i skracanie procedury, jeżeli przemawia za tym jej charakter i funkcje. Nie może to jednak skutkować utrzymywaniem rozstrzygnięcia niezgodnego z prawdą materialną, czyli nieodpowiadającego wymogom praworządności, która jako wartość nadrzędna powinna być szczególnie chroniona⁵².

Literatura

- Czaplicki K. et al., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. II, [online], Warszawa 2019.
- Czaplicki K.W., Dauter B., Kisielewicz A., Rymarz F., *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Gajda S., *Ochrona prawdziwości informacji wyborczych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. XIII.
- Gapski M.P., *Udział sądów w procedurze przeprowadzania referendum lokalnego*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7–8.
- Gołyński K., *Orzecznictwo sądowe w sprawach z art. 139 ordynacji wyborczej do Sejmu. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 1994.
- Klecha P., *Postępowanie sądowe w ustawach wyborczych. Zagadnienia wybrane*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 8.
- Kolasiński M., *Ochrona dóbr osobistych w prawie wyborczym*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 1.
- Konstytucja RP. Tom I. *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. *Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003.
- Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, red. R.M. Małajny, Warszawa 2013.
- Sadomski J., *Rozstrzyganie sporów wyborczych – analiza praktyki sądowej*, „Prawo w działaniu” 2011, t. 10.
- Uziębło P., *Demokracja partycypacyjna*, Warszawa 2009.
- Uziębło P., *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2007.

⁵¹ S. Gajda, op.cit., s. 206.

⁵² Wyrok TK, K 10/15.