

WYROK
z dnia 13 maja 2002 r.
Sygn. akt SK 32/01*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Krzysztof Kolasiński – przewodniczący
Wiesław Johann
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska
Janusz Niemcewicz
Mirosław Wyrzykowski – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz przedstawicieli Sejmu, Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich na rozprawie w dniu 13 maja 2002 r., skargi konstytucyjnej Leszka Kwietnia o zbadanie zgodności:

art. 72 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.) z art. 32, art. 45 i art. 77 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 72 ust. 3 zd. 3 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. Nr 95, poz. 602, Nr 160, poz. 1060, z 2001 r. Nr 45, poz. 497 i Nr 89, poz. 971 oraz z 2002 r. Nr 23, poz. 220) rozumiany jako wyłączający dopuszczalność wznowienia postępowania jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz z art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 72 ust. 3 zd. 3 ustawy powołanej w pkt 1 nie jest niezgodny z art. 32 Konstytucji.

UZASADNIENIE:

I

1. W skardze konstytucyjnej z 12 lutego 2001 r., skierowanej do Trybunału Konstytucyjnego, pełnomocnik skarżącego – Leszka Kwietnia zakwestionował zgodność art. 72 ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (dalej: ordynacja wyborcza) z art. 32, art. 45 i art. 77 Konstytucji RP.

Skargę konstytucyjną oparto o następujący stan faktyczny. Postanowieniem z 7 października 1998 r. (sygn. akt I Ns 113/98), wydanym na podstawie art. 72 ordynacji wyborczej, Sąd Wojewódzki w Wałbrzychu nakazał skarżącemu sprostowanie informacji zawartych w liście

* Sentencja została ogłoszona dnia 6 czerwca 2002 r. w Dz. U. Nr 68, poz. 632.

otwartym skierowanym do jednego z kandydatów na radnych, przeproszenie kandydata oraz wpłatę kwoty pieniężnej na cel charytatywny oraz na rzecz wnioskodawcy postępowania tytułem odszkodowania. Apelacja skarżącego od tego orzeczenia została oddalona postanowieniem Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z 12 października 1998 r. (sygn. akt I A Cz 846/98). W dniu 7 kwietnia 2000 r. wydane zostały przez Naczelny Sąd Administracyjny orzeczenia (sygn. akt II SA Wr 810/98, II SA Wr 1681/98) potwierdzające – zdaniem skarżącego – okoliczności podniesione przez niego w liście otwartym kandydata na radnego. W związku z tym skarżący skierował 9 lipca 2000 r. do Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu skargę o wznowienie postępowania zakończonego orzeczeniem tego sądu z 12 października 1998 r. W odpowiedzi na skargę Prezes Sądu Apelacyjnego pismem z 24 lipca 2000 r. poinformował skarżącego o prawnej niemożności wzruszenia zapadłych w sprawie orzeczeń, uprzedzając jednocześnie o pozostawieniu bez odpowiedzi dalszych pism kierowanych przez skarżącego. Skargę o wznowienie postępowania skarżący skierował 31 lipca 2000 również do Sądu Okręgowego w Świdnicy. Postanowieniem z 8 listopada 2000 r. skarga ta została odrzucona, zaś w uzasadnieniu orzeczenia Sąd wskazał na niedopuszczalność – w świetle art. 72 ordynacji wyborczej – wznowienia postępowania. Skarżący nie wniósł zażalenia na powyższe postanowienie, uzasadniając to treścią wskazanego powyżej pisma Prezesa Sądu Apelacyjnego. Sąd Apelacyjny we Wrocławiu odrzucił także wniesioną przez skarżącego kasację, zaś zażalenie skarżącego w przedmiocie odrzucenia kasacji zostało oddalone postanowieniem Sądu Najwyższego z 26 stycznia 2000 r. (sygn. akt III CZ 173/99).

12 lutego 2001 r. skarżący złożył skargę konstytucyjną, w której wnosi o stwierdzenie, że art. 72 ordynacji wyborczej narusza prawa skarżącego zawarte w art. 32, art. 45 i art. 77 Konstytucji. Postanowieniem z 24 kwietnia 2001 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. W uzasadnieniu postanowienia podniesiono, że w sprawie przekroczony został ustawowy termin do wystąpienia ze skargą konstytucyjną. Trybunał nie podzielił bowiem stanowiska skarżącego, że ostatecznym orzeczeniem wydanym na podstawie art. 72 ordynacji wyborczej było postanowienie Sądu Okręgowego w Świdnicy z 8 listopada 2000 r. W ocenie Trybunału taki charakter miało wcześniejsze postanowienie Sądu Apelacyjnego z 12 października 1998 r. i to od dnia doręczenia skarżącemu tego orzeczenia rozpoczął bieg ustawowy termin do wniesienia skargi konstytucyjnej.

Pełnomocnik skarżącego wniósł zażalenie na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego 30 maja 2001 r. Podniósł w nim, iż ostatecznym orzeczeniem w sprawie skarżącego, wyczerpującym przysługującą drogę prawną, jest postanowienie Sądu Okręgowego w Świdnicy z 8 listopada 2000 r. To zaś oznacza – zdaniem skarżącego – iż wniesienie skargi 12 lutego 2001 r. zostało dokonane z zachowaniem ustawowego terminu.

Postanowieniem z 2 października 2001 r. Trybunał Konstytucyjny uwzględnił zażalenie skarżącego i nadał dalszy bieg sprawie. Trybunał uznał, iż kluczowe znaczenie dla oceny dochowania w niniejszej sprawie terminu ustawowego do wniesienia skargi konstytucyjnej ma właściwe określenie charakteru prawnych orzeczeń wydanych wobec skarżącego. Charakter ten wyznaczają, zdaniem Trybunału, dwa czynniki: po pierwsze – orzeczenie sądu, które zdaniem skarżącego narusza jego konstytucyjne prawa bądź wolności, winno być wydane na podstawie zakwestionowanych w skardze przepisów ustawy; po drugie winno to być orzeczenie zapadłe po wyczerpaniu drogi prawnej. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że skarżący kwestionuje zagadnienie dopuszczalności wznowienia zakończonego postępowania sądowego, które toczyło się zgodnie z art. 72 ordynacji, a nie rozstrzygnięcia sądu. W związku z tym postanowienie Sądu Okręgowego w Świdnicy z 8 listopada 2000 r., którym odrzucona została skarga o wznowienie postępowania, spełnia wymóg orzeczenia wydanego na podstawie zakwestionowanego w skardze przepisu ustawy. Przy ocenie kwestii wyczerpania drogi prawnej skarżącego musi być brane pod uwagę pismo Prezesa Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu, skierowane do skarżącego 24 lipca 2000 r., w którym jest jednoznaczna zapowiedź pozostawiania w przyszłości bez odpowiedzi wszelkich pism skarżącego zmierzających do wzruszenia zapadłych orzeczeń. Trybunał Konstytucyjny uznał

więc, iż nieuzasadnione byłoby uzależnienie stwierdzenia wyczerpania drogi prawnej od skorzystania przez skarżącego ze środka prawnego (zażalenia), który nie zostałby merytorycznie uwzględniony. Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności oraz fakt, iż w okresie od 7 grudnia 2000 r. do 16 stycznia 2001 r. (okres rozpoznawania wniosku skarżącego o ustanowienie pełnomocnika z urzędu celem sporządzenia skargi konstytucyjnej) nie biegł termin do wniesienia skargi, zaś skargę skierowano do Trybunału Konstytucyjnego 12 lutego 2001 r., Trybunał uznał, że skarga wniesiona została przez skarżącego z zachowaniem ustawowego terminu.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 13 grudnia 2001 r. przedstawił stanowisko, iż art. 72 ust. 3 ordynacji wyborczej jest zgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Prokurator Generalny wniósł również o umorzenie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, postępowania w przedmiocie niezgodności art. 72 ust. 3 ordynacji wyborczej z art. 32 Konstytucji.

Na wstępie Prokurator Generalny rozważa dwie kwestie: który z przepisów zawartych w art. 72 ordynacji wyborczej może stanowić przedmiot kontroli konstytucyjnej oraz który z przepisów art. 77 Konstytucji stanowi właściwy wzorzec kontroli w tej sprawie. Prokurator Generalny dochodzi do wniosku, iż przedmiotem kontroli w tej sprawie może być tylko art. 72 ust. 3 ordynacji wyborczej, gdyż ten przepis reguluje tryb zaskarżania postanowień kończących postępowanie w sprawie, a treścią zarzutu jest niedopuszczalność wznowienia postępowania w sprawach rozpoznawanych w trybie art. 72 ordynacji wyborczej. W związku z powyższym stanowisko Prokuratora Generalnego zawiera ocenę konstytucyjności tylko tego przepisu ustawy. Jeżeli zaś chodzi o wzorzec kontroli konstytucyjności zakwestionowanego przepisu, Prokurator Generalny uważa, że mimo wskazania przez skarżącego art. 77 Konstytucji, właściwy wzorzec może stanowić wyłącznie ust. 2 tego przepisu, z uwagi na zarzut skarżącego dotyczący naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu przez niedopuszczalne zamknięcie drogi sądowej dochodzenia naruszonych praw.

Zdaniem Prokuratora Generalnego zasadniczy problem w tej sprawie dotyczy oceny, czy wyłączenie dopuszczalności wznowienia postępowania w sprawie związanej z kampanią wyborczą do organów samorządu terytorialnego stanowi naruszenie konstytucyjnego prawa do sądu sformułowanego w art. 45 i 77 ust. 2 Konstytucji. Powołując się na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego (wyrok TK w sprawie o sygn. SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36) Prokurator Generalny stwierdza, iż treścią prawa do sądu z art. 45 ust. 1 Konstytucji jest prawo dostępu do sądu tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym), prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności oraz prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd. Prokurator Generalny stwierdza, iż tryb rozpoznawania spraw, określony w art. 72 ordynacji wyborczej jest trybem szczególnym, przewidzianym tylko na użytek przeprowadzanych wyborów, stąd procedura postępowania musi być tak ukształtowana, by służyła temu celowi, co oznacza konieczność szybkiego rozpoznawania spraw, będących przedmiotem sporu. Celem tego postępowania – jak zauważa Prokurator Generalny – jest niezwłoczne powiadomienie wyborców, że określone dane i informacje o kandydacie na radnego, przekazane do publicznej wiadomości w formach określonych w art. 72 ust. 1 ustawy, są nieprawdziwe. Zdaniem Prokuratora Generalnego logiczne jest, iż stwierdzenie takiego stanu rzeczy musi nastąpić przed datą wyborów, gdyż w przeciwnym razie wprowadzenie takiego szczególnego trybu miałyby się z celem. Jednocześnie Prokurator Generalny zauważa, iż każdy kto podaje do publicznej wiadomości dane lub informacje o kandydacie na radnego, które stawiają kandydata w niekorzystnym świetle, musi czynić to odpowiedzialnie, tak więc musi dysponować dowodami potwierdzającymi ich prawdziwość i to w momencie podawania ich do publicznej wiadomości. Według Prokuratora Generalnego, wznowienie postępowania prowadzi do wzruszenia prawomocnego orzeczenia, co z natury rzeczy powoduje wydłużenie postępowania w czasie. Zgodnie z przepisami kodeksu postępowania

cywilnego – na które powołuje się Prokurator Generalny – termin do wznowienia postępowania wynosi 3 miesiące, a żądanie wznowienia postępowania można kierować w ciągu 5 lat od uprawomocnienia się orzeczenia. Zdaniem Prokuratora zestawienie tych terminów z obowiązkiem sądu okręgowego i sądu apelacyjnego rozpoznania sprawy w ciągu 24 godzin świadczy o tym, że środek zaskarżenia w postaci wznowienia postępowania nie może być przydatny dla potrzeb wyborców, które determinują wprowadzenie szczególnego trybu postępowania określonego w art. 72 ordynacji wyborczej. Prokurator Generalny uznaje zatem niedopuszczalność wznowienia postępowania w tych sprawach za racjonalne i obiektywnie uzasadnione.

Prokurator Generalny nie podziela zarzutu skarżącego, że niedopuszczalność wznowienia postępowania w sprawach, o których tu mowa, narusza prawo do sprawiedliwego rozpoznania sprawy. Według Prokuratora obie strony postępowania regulowanego przepisami art. 72 ordynacji wyborczej w jednakowym stopniu mają prawo zgłaszania wszelkich środków dowodowych przewidzianych kodeksem postępowania cywilnego, postępowanie toczy się przed niezawisłym sądem i ma charakter dwuinstancyjny. Prokurator Generalny stwierdza, iż skarga o wznowienie postępowania nie jest środkiem zaskarżenia warunkującym realizację prawa do sądu. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (sygn. SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143) Prokurator Generalny zauważa, iż przepisy Konstytucji dają ustawodawcy swobodę kształtowania środków zaskarżenia orzeczeń zapadłych w drugiej instancji; wprowadzając je do procedury cywilnej ustawodawca mógł racjonalnie ukształtować zakres ich dopuszczalności. Konstytucja gwarantuje bowiem jedynie dwuinstancyjny tryb postępowania. Prokurator Generalny zwraca ponadto uwagę, że Kodeks postępowania cywilnego czyni także niedopuszczalną skargę o wznowienie postępowania w określonej kategorii spraw (art. 400 k.p.c.).

Z powyżej wymienionych powodów zdaniem Prokuratora Generalnego zarzut naruszenia przez art. 72 ust. 3 ustawy ordynacji wyborczej konstytucyjnego prawa do sądu jest bezzasadny. Niezasadny jest również zarzut dotyczący naruszenia art. 77 ust. 2 Konstytucji, czyli zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych konstytucyjnych wolności lub praw, skoro treść przepisów art. 72 ust. 2 i 3 ordynacji wyborczej wskazuje na to, iż przysługuje droga sądowa w tych sprawach i z drogi tej – jak wynika ze stanu faktycznego sprawy – skarżący skorzystał.

Natomiast w odniesieniu do zarzutu naruszenia przez zakwestionowany przepis zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji, Prokurator Generalny stwierdza, iż skarżący nie wskazał do jakiej konstytucyjnej wolności lub prawa odnosi ten zarzut, ani zarzutu nie uzasadnił. To, zdaniem Prokuratora, zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, powoduje konieczność umorzenia postępowania w przedmiocie zgodności kwestionowanych przepisów z art. 32 Konstytucji.

Prokurator Generalny na zakończenie podnosi, iż w analogicznej sprawie Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, na podstawie art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Przedmiotem skargi był wówczas zarzut naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu przez art. 61 ust. 3 ordynacji wyborczej z powodu niedopuszczenia skargi kasacyjnej w postępowaniu, którego przedmiotem jest rozpatrywanie protestów wyborczych. Trybunał Konstytucyjny uznał wówczas, jak przypomina Prokurator Generalny, że konstytucja nie ustanawia modelu trójinstancyjności postępowania sądowego i wyłączenie pewnych spraw spod kontroli kasacyjnej nie narusza prawa do sądu (postanowienia TK z: 30 marca 2000 r. i 29 sierpnia 2000 r. w sprawie o sygn. Ts 23/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 216 i 217).

3. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 18 grudnia 2001 r. wyraził stanowisko, iż art. 72 ust. 3 ordynacji wyborczej w zakresie uniemożliwiającym wznowienie postępowania w sprawach rozstrzygniętych w trybie określonym tym przepisem, nie jest zgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji. Natomiast powołany powyżej przepis nie jest, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, sprzeczny z art. 32 Konstytucji.

Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że skarga o wznowienie postępowania w procedurze cywilnej jest szczególnym środkiem zaskarżenia zawierającym w świetle art. 409 k.p.c. elementy zarówno właściwe dla pozwu, jak i dla środków zaskarżenia. W odróżnieniu od zwykłych środków zaskarżenia skarga o wznowienie postępowania dotyczy jedynie wyroków prawomocnych i oparta jest na zupełnie innych przesłankach. Przyczyny, na podstawie których skarżący domagał się wznowienia postępowania określa się jako restytucyjne, co oznacza, że nie kwestionuje się ważności zakończonego prawomocnym wyrokiem postępowania, a jedynie wskazuje pewne fakty lub okoliczności wymagające weryfikacji zapadłego rozstrzygnięcia.

Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że zaskarżony przepis ordynacji wyborczej pozbawia strony postępowania dwu środków zaskarżenia: kasacji oraz skargi o wznowienie postępowania. Rzecznik zauważa jednak, że ograniczenie środków zaskarżenia jedynie do apelacji nie może być kwestionowane, bowiem regulacja taka odpowiada wymogowi art. 175 ust. 1 Konstytucji, a ponadto znajduje merytoryczne uzasadnienie w szczególnym charakterze postępowań przedwyborczych. Inaczej – zdaniem Rzecznika – należy ocenić natomiast pozbawienie stron prawa skargi o wznowienie postępowania, co stanowi istotne naruszenie prawa do sądu.

Rzecznik Praw Obywatelskich podkreśla, iż prawo do sądu zawarte w art. 45 Konstytucji jest fundamentalnym prawem, które jest nie tylko instrumentem ochrony wszelkich praw i wolności człowieka i obywatela, lecz prawem autonomicznym – źródłem prawa podmiotowego przysługującego jednostce a na jego kształt wpływa także art. 77 ust. 2 Konstytucji. Rzecznik Praw Obywatelskich, powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143) wskazuje na relacje art. 45 ust. 1 i 77 ust. 2 Konstytucji, gdzie drugi z tych przepisów stanowi dopełnienie konstytucyjnej właściwości prawa do sądu i że w istocie to prawo do sądu, a nie zakaz zamykania drogi sądowej jest środkiem ochrony wolności i praw. Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł, iż w sprawie treści prawa do sądu stanowisko Trybunału Konstytucyjnego również jest ustalone i wskazuje trzy zasadnicze elementy składające się na to prawo: prawo dostępu do sądu tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności; prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd (K. 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50; SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz.143).

W rozpatrywanej sprawie, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, skarżący został pozbawiony prawa do sądu rozumianego jako prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury, a mianowicie prawa wznowienia postępowania. Skarga o wznowienie postępowania nie może być traktowana jako zwykły środek zaskarżenia, a przepis zamykający możliwość wznowienia postępowania w określonym zakresie prowadzi w istocie do uniemożliwienia ustalenia prawdy materialnej. Regulacja taka nie da się pogodzić z zasadą sprawiedliwości. Powołując się zaś na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z 15 maja 2000 r., SK 29/99) Rzecznik Praw Obywatelskich przypomina stanowisko Trybunału, iż art. 77 ust. 2 pozwala jedynie na wprowadzenie pewnych czasowych ograniczeń możliwości wznowiania postępowań, uzasadnionych potrzebą stabilności stosunków prawnych, nie zaś na przekreślenie co do zasady możliwości ich wznowiania.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie podziela natomiast stanowiska skarżącego, w kwestii naruszenia art. 32 Konstytucji; kwestionowany przepis w jednakowym stopniu dotyczy wszystkich stron postępowania, ograniczenie ma charakter przedmiotowy a nie podmiotowy, więc można mówić o dyskryminacji.

4. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w piśmie z 8 maja 2002 r. przedstawił stanowisko, że wskazane w skardze przepisy ordynacji wyborczej są zgodne z przywołanymi jako wzór kontroli przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej. Przepisy art. 72 ordynacji wprowadzają szczególny tryb

rozpoznawania spraw związanych z kampanią wyborczą i ustaliły one uproszczony tryb dwuinstancyjny postępowania prowadzonego przed sądem okręgowym i apelacyjnym, a przepis art. 72 ust. 3 zdanie drugie wprowadził zasadę, że na postanowienie sądu apelacyjnego nie przysługuje środek zaskarżenia. Zdaniem Marszałka Sejmu skarżący zbyt szeroko określił zakres przepisów ordynacji mających być przedmiotem kontroli oraz przepisów Konstytucji mających być wzorcem badania konstytucyjności. Jak wynika z uzasadnienia skargi i okoliczności faktycznych sprawy, skarżący wnosi w istocie o zbadanie przepisów art. 72 ust. 3 ordynacji. Pobieźna analiza treści powołanych w *petium* skargi przepisów Konstytucji pozwala stwierdzić, że przedmiotem rozważań Trybunału powinny być w tym przypadku przepisy art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 72 ust. 2 Konstytucji. W omawianej sprawie nie zachodzi sprzeczność z wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadą równości wobec prawa. Skarżący nie uzasadnił w dostateczny sposób zarzutu różnicowania sytuacji stron postępowania prowadzonego na podstawie art. 72 ordynacji. Marszałek Sejmu stwierdził, iż nie jest uzasadniony pogląd, że prawo złożenia wniosku o wznowienie postępowania przysługuje do czasu zakończenia wyborów. Przepis art. 72 ust. 3 zd. drugie jednoznacznie stanowi: „Na postanowienie sądu apelacyjnego nie przysługuje środek zaskarżenia..”. Marszałek Sejmu zauważył, iż norma ta obowiązuje wszystkie strony postępowania w jednakowym stopniu. Gdyby w sprawie Leszka Kwietnia zapadło orzeczenie niekorzystne dla drugiej strony, to również jej – wbrew temu, co sugeruje uzasadnienie skargi – sąd odmówiłby wznowienia postępowania mimo ujawnienia nowych istotnych okoliczności w sprawie, nawet wtedy gdyby wniosek był złożony przed zakończeniem wyborów. W żadnym przypadku więc nie można mówić, że art. 72 ust. 3 narusza konstytucyjną zasadę równości. W ocenie Sejmu nie znajduje również podstaw zarzut niezgodności skarżonego przepisu z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Marszałek Sejmu wskazuje, iż zgodnie z doktryną, orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego i standardami międzynarodowymi prawo do sądu zagwarantowane w art. 45 ust. 1 wyraża się w: 1) prawie do uruchomienia procedury przed niezawisłym i bezstronnym sądem, 2) prawie do właściwego ukształtowania procedury przed sądem, 3) prawie do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia – wyroku sądowego. Marszałek Sejmu zauważył, iż w sprawach, w których przedmiotem kontroli był art. 45 ust. 1 Konstytucji Trybunał podkreślał, że niekonstytucyjne są przepisy, w ogóle pozbawiające obywatela prawa do sądu. Tymczasem procedura ukształtowana w art. 72 ordynacji jest dwuinstancyjna. Ograniczenie możliwości zaskarżenia orzeczenia wydanego w II instancji wydaje się w tym przypadku uzasadnione szczególnym charakterem postępowań prowadzonych w związku z wyborami. Z jednej strony, wymagana jest szybkość postępowania, tak aby sprawy rozstrzygane były przed wyborami, z drugiej strony brak możliwości zaskarżania prawomocnych orzeczeń i ich natychmiastowa wykonalność ogranicza wykorzystywanie tej „szybkiej” procedury do zniekształcania obrazu uczestników kampanii wyborczej poprzez nieodpowiedzialne pomówienia, czy wręcz oszczerstwa. W ocenie Marszałka Sejmu poglądy powyższe potwierdza orzecznictwo Trybunału odnoszące się do przepisów ordynacyjnych. Marszałek Sejmu przywołał postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 20 marca 2000 r. (Ts 23/00) dotyczące art. 61 ust. 3 ordynacji, zawierającego identyczną merytorycznie normę jak norma art. 72 ust. 3 zd. drugie. Zdaniem Marszałka art. 72 ust. 3 spełnia wymogi konstytucyjne, a wniosek o stwierdzenie jego niezgodności z art. 45 ust. 1 należy uznać za bezzasadny.

W ocenie Marszałka Sejmu nie znajduje również uzasadnienia, zarzut skarżącego odnośnie art. 77 ust. 2 Konstytucji formułującego zakaz zamykania drogi sądowej dla ochrony naruszonych wolności i praw. Jest oczywistym, że art. 72 określił drogę sądową ochrony praw naruszonych w kampanii wyborczej i ta droga została wykorzystana przez skarżącego, który odwołał się od orzeczenia wydanego w I instancji. Fakt, iż w tym wypadku droga sądowa ogranicza się wyłącznie do dwuinstancyjnego postępowania nie może być podstawą do stwierdzenia niezgodności procedury z art. 77 ust. 2 Konstytucji. Przepisy Konstytucji dają ustawodawcy swobodę kreowania środków zaskarżenia orzeczeń zapadłych w II instancji. Swoboda ta przejawia się właśnie w zakresie spraw związanych z wyborami, czy też referendum, gdzie występują szczególne potrzeby,

jeśli chodzi o szybkie rozstrzygnięcie spraw spornych i natychmiastową wykonalność zapadłych orzeczeń. Gdyby w tego rodzaju sprawach stosować zwykle procedury postępowania wraz ze wszystkimi środkami zaskarżania ostatecznych orzeczeń, sprawne przeprowadzenie wyborów i ustalenie ich wyników byłoby praktycznie niemożliwe. Z tego względu rozwiązanie przyjęte w art. 72 ust. 3 ordynacji należy, w ocenie Marszałka Sejmu, uznać za zgodne z art. 77 ust. 2 Konstytucji. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej stwierdził, iż z powyżej przytoczonych względów skargę p. Leszka Kwietnia należy w całości uznać za bezzasadną.

II

Na rozprawie 13 maja 2002 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w formie pisemnej.

W odpowiedzi na pytanie Trybunału Konstytucyjnego pełnomocnik skarżącego sprecyzował zakres kwestionowanych przepisów oraz wzorzec konstytucyjny. Z uwagi na to, iż skarżona jest kwestia niedopuszczenia wznowienia postępowania przedmiotem badania Trybunału powinien być art. 77 ust. 3 zd. 3 ordynacji. Pełnomocnik skarżącego wskazał następujące wzorce konstytucyjne: art. 45 ust. 1. art. 77 ust. 2 oraz art. 32 Konstytucji.

Przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich, zapytany czy kwestionowany przepis wyklucza możliwość wznowienia postępowania stwierdził, że na to wskazuje praktyka orzecznicza sądów. Przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich stwierdził, iż procesy w trybie wyborczym toczą się bez możliwości gruntownej analizy; jeżeli bowiem procedura jest przyspieszona i uproszczona to ustawodawca ze szczególną ostrożnością powinien reglamentować możliwość wznowienia postępowania. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich wznowienie postępowania jest instytucją szczególną i umożliwia dojście do prawdy materialnej.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego w odpowiedzi na pytania Trybunału Konstytucyjnego stwierdził, iż w związku z specyfiką postępowania uregulowanego art. 72 ordynacji wznowienie postępowania zakończonego wyrokiem II instancji nie powinno mieć miejsca i nie narusza to prawa do sądu skarżącego. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego jeszcze raz podkreślił, iż kampania wyborcza wymusza tego rodzaju rozwiązanie prawne, jakim jest przepis art. 72 ust. 3 zd. 3 ordynacji.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na wstępie należy rozważyć zakres kontroli konstytucyjnej – zarówno w przedmiocie kontroli, jak i wzorca konstytucyjnego w tej sprawie. Skarżący bowiem w swojej skardze konstytucyjnej postawił zarzut naruszenia przez art. 72 ordynacji wyborczej przepisów: art. 32, art. 45 oraz art. 77 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Poczynając od wzorca kontroli konstytucyjności należy zauważyć, iż skarżący stoi na stanowisku, iż doszło do naruszenia przez kwestionowane przepisy jego “prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy zawartego w art. 45”, “prawa nie zamykania drogi sądowej w dochodzeniu praw – art. 77” oraz została naruszona “równość wobec prawa zawarta w art. 32”.

2. Trybunał Konstytucyjny wskazał, które z podanych przez skarżącego przepisów obowiązującej Konstytucji statuują treść prawa do sądu.

Geneza prawa do sądu jako zasady konstytucyjnej pozostaje w immanentnym związku z nowelą Konstytucji z 29 grudnia 1989 r. i zawartą w art. 1 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy zasadą demokratycznego państwa prawnego. Zasada prawa do sądu została wywiedziona z zasady demokratycznego państwa prawnego w drodze orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego

(orzeczenie z 7 stycznia 1992 r., sygn. K. 8/91 i szereg następnych, por. K. Działocha, *Prawo do sądu w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, "Acta Universitatis Wratislaviensis" nr 1817, Wrocław 1995). Prawo do sądu stanowi zatem element zasady demokratycznego państwa prawnego i było rozumiane jako dyrektywa dla ustawodawcy, by wydane wcześniej przepisy wyłączające sądową ochronę praw obywateli dostosować do konstytucyjnej zasady.

Prawo do sądu znajduje również wyraz w ratyfikowanych przez Polskę normach prawa międzynarodowego: art. 14 ust. 1 zd. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz art. 6 ust. 1 zd. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Obywatela.

W Konstytucji z 1997 r. prawo do sądu zostało *expressis verbis* wyrażone 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". Przepis ten zamieszczony w rozdziale poświęconym wolnościom i prawom osobistym człowieka i obywatela, jest źródłem prawa podmiotowego przysługującego jednostce. Miejsce art. 45 w systematyce Konstytucji wskazuje na autonomiczny charakter prawa do sądu. Nie jest ono jedynie instrumentem umożliwiającym wykonywanie innych praw i wolności konstytucyjnych, lecz ma byt samoistny i podlega ochronie niezależnie od naruszenia innych praw podmiotowych. Konstytucyjna formuła prawa do sądu ma także inne znaczenie; stanowi zasadę prawa konstytucyjnego i w tym sensie jest dyrektywą tworzenia prawa i dyrektywą interpretacyjną.

Analiza prawa do sądu wynikająca z art. 45 ust. 1 Konstytucji prowadzi do wskazania trzech zasadniczych elementów składających się na to prawo: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd (K. 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50)

Poza art. 45 ust. 1 Konstytucji, powszechnie uważanym za normę statuującą prawo do sądu, wśród przepisów decydujących o kształcie tego prawa w polskim systemie konstytucyjnym wskazuje się także na art. 77 ust. 2 Konstytucji, który ujmuje prawo do sądu w formule niejako "negatywnej"; jest to adresowany do ustawodawcy zakaz stanowienia przepisów, które zamykałyby komukolwiek drogę sądową do dochodzenia naruszonych wolności i praw. Wyjątek od tej zasady jest dopuszczalny tylko na podstawie wyraźnego postanowienia konstytucyjnego (K. 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50; K. 1/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 3; K. 20/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 5).

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty należy więc jako wzorzec konstytucyjny do badania zgodności kwestionowanych przez skarżącego przepisów w zakresie prawa do sądu przyjąć art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji z 1997 r.

Skarżący zarzucił, że art. 72 ordynacji wyborczej narusza zasadę równości uregulowaną w art. 32 Konstytucji. Zasada równości jest zasadą przewodnią determinującą konstytucyjny system praw i wolności, i w przeciwieństwie do prawa do sądu, obecna była wprost we wcześniejszych regulacjach konstytucyjnych. Zasada równości znajduje powszechne ujęcie we współczesnym konstytucjonalizmie, a na szczeblu ponadnarodowym wyraża ją między innymi art. 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Art. 32 ust. 1 Konstytucji RP normuje ogólną zasadę równości, która stanowi *lex generalis* wobec pozostałych norm konstytucyjnych dotyczących zasady równości. Jedną z norm konkretyzujących zasadę ogólną jest przepis art. 32 ust. 2 zakazujący dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym, gospodarczym, z jakiegokolwiek przyczyny (por. M. Masternak-Kubiak, *Prawo do równego traktowania (w:) Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak i A. Preisner). Istnieje również w doktrynie przekonanie (por. Z. Witkowski (red.), J. Galster, B. Gronowska, A. Bień-Kacała, W. Szyszkowski, *Prawo konstytucyjne*, Toruń 1998, s. 102), iż pomiędzy zasadą równości praw i zakazem dyskryminacji zachodzi tego rodzaju ścisły związek, iż zakaz dyskryminacji bywa traktowany jako negatywna strona zasady równości. Stąd umieszczenie obu tych zasad w jednym przepisie – art. 32 Konstytucji.

Wzorcem konstytucyjnym w niniejszej sprawie jest zatem cały art. 32 Konstytucji.

3. Skarżący kwestionuje w swojej skardze zgodność art. 72 ordynacji wyborczej z Konstytucją, koncentrując zarzuty na braku możliwości wznowienia postępowania w trybie skarżonego przepisu ordynacji. Przepis art. 72 ordynacji składa się z trzech ustępów. Ust. 1 reguluje prawo – służące kandydatowi na radnego lub pełnomocnikowi komitetu wyborczego – do uzyskania orzeczenia sądowego zawierającego nakaz określonego działania przez podmioty rozpowszechniające nieprawdziwe dane lub informacje o kandydacie na radnego. Przepis ust. 2 określa tryb rozpoznania wniosku, o którym mowa w ust. 1. Natomiast ust. 3 reguluje tryb zaskarżania postanowień kończących postępowanie w sprawie. W związku z faktem, iż skarżący kwestionował niedopuszczalność wznowienia postępowania w sprawach określonych w art. 72, natomiast pełnomocnik skarżącego sprecyzował zakres skargi, kontrola przepisu została ograniczona do art. 72 ust. 3 zd. 3 ordynacji.

Trybunał Konstytucyjny uznał iż kwestionowany przepis ordynacji wyborczej zapewnia dostęp do sądu oraz prawo do wyroku sądowego. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż szczegółowej analizy wymaga art. 72 ordynacji wyborczej pod kątem zapewnienia konstytucyjnej gwarancji “prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości”. W przypadku prawa do sądu przedmiotem konstytucyjnej ochrony jest szczególna wartość proceduralna – prawo jednostki, tworzące obowiązek organu władzy publicznej do określonej procedury sądowej kontroli rozpatrzenia sprawy. Należy pamiętać, że konstytucja poręcza samo rozpatrzenie sprawy, a nie treść rozstrzygnięcia. Jednakże to rozpatrzenie musi być tak uregulowane, aby istniało jak największe prawdopodobieństwo uzyskania rozstrzygnięcia zgodnego z prawem.

W płaszczyźnie proceduralnej prawa do sądu, związanej z koniecznością właściwego ukształtowania toku instancyjnego, konstytucyjny nakaz dotyczy dopełnienia wymogu, o którym mowa w art. 176 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym postępowanie sądowe winno być co najmniej dwuinstancyjne. Konstytucja przewiduje zasadę instancyjności, która wzmacnia prawo do sądu, ponieważ gwarantuje proceduralną kontrolę postępowania sądowego. Jeszcze na tle poprzednich przepisów konstytucyjnych, Trybunał wskazał, iż celem jej jest zapobieganie pomyłkom i arbitralności w pierwszej instancji, a brak możliwości zaskarżania postanowienia do sądu wyższej instancji “ogranicza zainteresowanym prawo do sądu, co jest sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego” (por. K. 4/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 16). O ile przedmiotem roszczenia z art. 45 ust. 1 jest “rozpatrzenie sprawy”, o tyle zasada instancyjności dotyczy procesu decyzyjnego, a więc pierwszego rozstrzygnięcia w tej sprawie. Z istoty rzeczy odnosi się więc do pewnego etapu rozpatrywania sprawy (por. Zdzisław Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Państwo i Prawo, z. 11-12/1997, s. 91). W orzeczeniach wydanych już pod rządem obecnej Konstytucji Trybunał zwracał uwagę na znaczenie, jakie dla kształtu prawa do sądu ma art. 78 Konstytucji stanowiący gwarancję instancyjnej kontroli orzeczenia. Dopełnieniem tej gwarancji jest art. 176 ust. 1 Konstytucji, którego umieszczenie w rozdziale o sądach, wskazuje, że zasada dwuinstancyjności nie stanowi elementu ogólnego prawa do sądu, a art. 45 Konstytucji zapewniający każdemu prawo do sądu gwarancji tej nie łączy z dwuinstancyjnością rozpoznania sprawy przez sąd, o ile sprawa od początku do końca nie podlega kognicji sądu (tak w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z 8 grudnia 1998 r., sygn. K. 41/97, OTK ZU nr 7/1998, poz. 117).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził uprzednio, że przepisy Konstytucji dają ustawodawcy prawo kreowania środków zaskarżenia orzeczeń zapadłych w drugiej instancji. Ustawodawca wprowadzając je do procedury cywilnej mógł suwerennie ukształtować zakres ich dopuszczalności. Ustawodawca jest więc konstytucyjnie uprawniony do określenia zarówno kategorii spraw, w których stronie przysługuje prawo do wnoszenia środków zaskarżenia wyroków w II instancji, jak i podstaw prawnych ich wnoszenia. Gwarancje konstytucyjne obejmują bowiem dwuinstancyjny tryb

postępowania. Z tego więc punktu widzenia należy uznać, iż kwestionowany przez skarżącego przepis spełnia wymagania konstytucyjne.

Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 30 marca 2000 r. (sygn. Ts 23/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 217) stwierdził, że zarówno treść art. 45 ust.1 Konstytucji, jak i innych postanowień Konstytucji nie daje normatywnych podstaw dla konstruowania powszechnego prawa strony do wnoszenia kasacji (por. również orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 10 lipca 2000 r., sygn. SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143). Międzynarodowe standardy prawa cywilnego potwierdzają to stanowisko. Orzecznictwo Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu uznaje, iż prawa dostępu do sądu nie narusza sytuacja, w której przepisy krajowe wyłączają możliwość wniesienia kasacji od drobnych spraw karnych i cywilnych (orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 19 grudnia 1997 r. w sprawie Bruella Gomez de la Torre v. Spain, skarga nr 26737/95, Reports 1997-VIII). Poglądy wyrażone w odniesieniu do kasacji należałoby odnieść analogicznie do skargi o wznowienie postępowania.

Trybunał Konstytucyjny zauważa jednak, że z uwagi na szczególnie tryb postępowania uregulowanego w art. 72 ordynacji wyborczej należy dokonać analizy reguł składających się na “odpowiednio ukształtowaną procedurę sądową, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności”. Rzecznik Praw Obywatelskiej w swoim stanowisku przedstawił argument, iż kwestionowany przepis ordynacji pozbawia prawa do sądu rozumianego jako prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury. Wywodzący się z doktryny amerykańskiej termin “rzetelne postępowanie” (fair trial) jest interpretowany przez polską doktrynę na gruncie polskich przepisów konstytucyjnych regulujących prawo do sądu (por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu...*, *op.cit.*, s. 102). Polski odpowiednik powyższego terminu to prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy lub prawo do rzetelnego procesu sądowego bądź prawo do rzetelnego postępowania (por. A. Redelbach, *Sądy a ochrona praw człowieka*, Toruń 1999, s. 247). Zgodnie z wymogami rzetelnego procesu uczestnicy postępowania muszą mieć realną możliwość przedstawienia swoich racji, a sąd ma obowiązek je rozważyć. Podstawą sądowego rozstrzygnięcia mogą być tylko takie okoliczności i dowody, do których mogli się ustosunkować uczestnicy postępowania. Jest to zasada określana jako “prawo do wysłuchania”; przyjmuje się, iż w demokratycznym państwie prawnym prawo do sądu nie uwzględniające prawa do wysłuchania byłoby fikcją.

Art. 72 ordynacji wyborczej ustanawia krótki czas postępowania, gdyż od wszczęcia postępowania w I instancji do wydania orzeczenia sąd ma 24 godziny. Postępowanie w II instancji również nie powinno trwać dłużej niż 24 godziny. Ten krótki czas trwania postępowania jest wynikiem z charakteru i rodzaju sprawy rozpatrywanej zgodnie z art. 72 ordynacji wyborczej. Postanowienie zapadłe w II instancji, zgodnie z ust. 3 art. 72 ordynacji, podlega natychmiastowemu wykonaniu i nie przysługuje na nie środek zaskarżenia.

Wymaga rozważenia czy tak ukształtowana procedura może stanowić ograniczenie prawa do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej. Jak już było stwierdzone konstytucja nie poręcza treści rozstrzygnięć sądów, ale jedynie prawidłowe rozpatrzenie sprawy. To ma służyć dążeniu do wydania rozstrzygnięcia zgodnego z prawdą materialną. Gwarancja dostępu do sądu (jeden z trzech głównych elementów prawa do sądu) musi być wzmocniona prawem do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy. Wielokrotnie było podkreślane przez doktrynę i orzecznictwo, iż prawo dostępu do sądu może być całkowicie zniesione na przykład w wyniku przewlekłości postępowania. Postępowanie uregulowane w art. 72 ordynacji ma, przypomnijmy, szczególnie charakter z uwagi na realizowaną funkcję. Jest ono elementem trwającej kampanii wyborczej i musi prowadzić do szybkiego wyjaśnienia sprawy dotyczącej kandydata na radnego. Można je wobec tego w pewnym stopniu porównać do postępowania nakazowego i upominawczego, odrębnych postępowań z kodeksu postępowania cywilnego, oraz do wprowadzonego niedawno do procedury cywilnej postępowania uproszczonego (ustawa z 24 maja 2000 r. o zmianie ustawy kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. Nr 48, poz. 554). Wprowadzenie postępowania uproszczonego wychodzi naprzeciw wielu problemom wiążącym się ze stale

rosnącym wpływem spraw do sądów, z przedłużaniem się czasu ich załatwiania oraz – wynikającymi także z innych przyczyn – utrudnieniami w uzyskaniu ochrony prawnej. Postępowanie uproszczone jest zarazem odpowiedzią prawodawcy na postulaty umożliwienia załatwiania spraw drobnych i prostych szybko, w postępowaniu odformalizowanym i pozbawionym zbędnych komplikacji (por. T. Ereciński, J. Gudowski, M. Jędrzejewska, *Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego*, Warszawa 2001, s. 1108). Przyspieszenie postępowania sądowego jest rzeczą konieczną, ponieważ wieloletnia przewlekłość postępowania sądowego i bardzo długie oczekiwanie na wyrok prowadzi do zniechęcenia ludzi do szukania ochrony prawnej na drodze sądowej (por. J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapiere, T. Misiuk-Jodłowska, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2001, s. 358). Uproszczenia postępowania polegają przede wszystkim na zdyscyplinowaniu stron przy podejmowaniu czynności procesowych oraz ujednoczeniu formy tych czynności, na usprawnieniu postępowania dowodowego przez szersze odwołanie się do wiedzy, rozsądku i doświadczenia życiowego sędziego, a także na optymalizacji postępowania odwoławczego. Przy kwalifikacji spraw należących do postępowania uproszczonego prawodawca zastosował kryterium przedmiotowe, opisując roszczenia, jakie mogą być w tych sprawach rozpoznawane.

Porównując więc powyższe rozwiązania ustawodawcy w kwestii postępowania uproszczonego do procedury ustalonej art. 72 ordynacji należy stwierdzić, iż w tym ostatnim przypadku ustawodawca również przyjął rozwiązania w celu uproszczenia, a tym samym skrócenia, procedury. Należy rozważyć, czy tak skrócony tryb postępowania nie wyklucza dojścia do prawdy materialnej, co – powołując się na zasadę sprawiedliwości – w swoim stanowisku sugeruje Rzecznik Praw Obywatelskich. Przepis art. 72 ma spełniać swojego rodzaju funkcję prewencyjną w toku kampanii wyborczej i wykluczać takie zachowania, które prowadzą do podawania informacji o kandydatach na radnego wysoce wątpliwych pod względem zgodności z prawdą materialną. Celem przepisu kwestionowanego przez skarżącego jest uniknięcie rozpowszechniania fałszywych informacji o kandydatach na radnego, co zakłóca bieg kampanii.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że postępowanie w trybie art. 72 ordynacji wyborczej nie może wykluczać ustalenia prawdy materialnej. Musi istnieć możliwość przywrócenia stanu zgodnego z prawem. Na gruncie doktryny prawa postępowania cywilnego podnosi się, iż zasada prawdy materialnej jest dominującą w stosunku do postulatu szybkości postępowania i tzw. ekonomii procesowej (por. J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapiere, T. Misiuk-Jodłowska, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2001, s. 111). Postulat szybkości postępowania wyrażony w art. 6 kodeksu postępowania cywilnego, mający u podstaw dyrektywę przeciwdziałania przewlekłości postępowania jest jednak ograniczony zastrzeżeniem, że dążenie do tego, aby rozstrzygnięcie nastąpiło na pierwszym posiedzeniu, może mieć miejsce tylko wówczas, o ile jest to możliwe bez szkody dla wyjaśnienia sprawy. Te poglądy wyrażone na gruncie kodeksu postępowania cywilnego należy odnieść do badanej tu procedury.

Uregulowanie art. 72 ordynacji wyborczej przewiduje postępowanie nieprocesowe w dwóch instancjach, w krótkim (24-godzinnym) czasie. Ustawodawca wybrał postępowanie nieprocesowe, a nie tryb procesu, kierując się względami celowości. Postępowanie to ma bowiem pochodny charakter do prowadzonej kampanii wyborczej, i jego podstawowym celem jest niezwłoczne zawiadomienie wyborców, że określone dane i informacje o kandydacie na radnego, przekazane w formie określonej w ust. 1 art. 72 ordynacji wyborczej, są nieprawdziwe. Jak wskazuje jednak stan faktyczny przedstawiony przez skarżącego może dojść do poważnego naruszenia zasady 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 nie odpowiadającego 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.

Ostateczny charakter orzeczenia (“na postanowienie sądu apelacyjnego nie przysługuje środek zaskarżenia...”) wydanego w trybie określonym w ordynacji wyborczej nie oznacza wyłączenia prawa do wznowienia postępowania, już niezależnie od trybu postępowania właściwego dla kampanii wyborczej, w celu ustalenia prawdy materialnej. Jak już uprzednio potwierdził w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, powinny istnieć możliwości wzruszenia prawomocnych orzeczeń z uwagi na ich szczególnie (kwalifikowane) wady (por. orzeczenie TK z 15 maja 2000 r., sygn. SK 29/99, OTK ZU nr 4/2000, poz.110).

Wznowienie postępowania jest jedynym sposobem przewidzianym w kodeksie postępowania cywilnego umożliwiającym rozpoznanie sprawy, w której zapadł wyrok kończący postępowanie w sprawie i wyrok ten jest prawomocny – co wynika z art. 399 kodeksu postępowania cywilnego. Skarga o wznowienie postępowania jest wyjątkiem od zasady prawomocności orzeczeń i wynika stąd, iż powaga rzeczy osądzonej powinna chronić te orzeczenia, które odpowiadają wymogom praworządności, a więc gdy są zgodne z prawdą materialną i z prawem. Podstawy wznowienia dzielą się na dwie kategorie: pierwsza obejmuje powody nieważności postępowania, druga tzw. właściwe przyczyny restytucyjne. Z opisanej, przez skarżącego sprawy wynika, iż mamy tu do czynienia z przyczynami restytucyjnymi, czyli wnoszący skargę nie kwestionuje ważności zakończonego prawomocnym orzeczeniem postępowania, wskazuje natomiast, że istnienie pewnych faktów lub okoliczności powinno skutkować weryfikację zapadłego rozstrzygnięcia. Przyczyną wznowienia postępowania z przyczyn restytucyjnych jest więc uznanie, że treść zapadłego, prawomocnego wyroku jest niewłaściwa, a jego zmianę uzasadniać mają właśnie okoliczności będące podstawą wznowienia postępowania. Tzw. właściwe podstawy restytucyjne, zgodnie z art. 403 kodeksu postępowania cywilnego są następujące: 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 takich okoliczności faktycznych lub środków dowodowych, które mogłyby mieć wpływ na wynik sprawy, a z których strona nie mogła skorzystać w poprzednim postępowaniu, 4) późniejsze wykrycie prawomocnego wyroku dotyczącego tego samego stosunku prawnego.

Rozważenia wymaga czy w sprawie opisanej przez skarżącego może być brana pod uwagę trzecia z przyczyn restytucyjnych, czyli w tym wypadku wykrycie nowych środków dowodowych, jakimi mogłyby być okoliczności potwierdzone późniejszym orzeczeniem NSA.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że analiza językowa art. 72 ust. 3 zd. 3 ordynacji w brzmieniu: “na postanowienie sądu apelacyjnego nie przysługuje środek zaskarżenia i podlega ono natychmiastowemu wykonaniu” nie wyklucza dopuszczalności wznowienia postępowania na podstawie art. 399 kodeksu postępowania cywilnego. Przepisy działu VI kodeksu postępowania cywilnego regulują bowiem dopuszczalność wznowienia postępowania zakończonego prawomocnym wyrokiem, a więc orzeczeniem, od którego, zgodnie z art. 363 § 1 kodeksu postępowania cywilnego nie przysługuje środek odwoławczy lub inny środek zaskarżenia. Systematyka kodeksu postępowania cywilnego nie daje podstaw do kwalifikacji żądania wznowienia postępowania do środków odwoławczych, które zostały łącznie z kasacją, uregulowane w innym dziale kodeksu postępowania cywilnego, a mianowicie dziale V, zatytułowanym środki odwoławcze. Taka systematyka wyraźnie nakazuje wznowienie postępowania traktować jako instytucję odrębną od środka odwoławczego.

W myśl założeń kodeksu postępowania cywilnego, środkami odwoławczymi są te środki zaskarżenia, których wniesienie powoduje z jednej strony, że zaskarżone orzeczenie nie może się uprawomocnić, z drugiej zaś rozpatrywanie sprawy w sądzie wyższej instancji; takimi środkami w naszym systemie prawnym jak skarga apelacyjna i kasacyjna, jak również zażalenie. Inne środki zaskarżenia wnoszone w trakcie toczącego się postępowania zapobiegają uprawomocnieniu się orzeczenia, powodując dalsze rozpatrywanie sprawy w tym samym sądzie, np. sprzeciw od wyroku zaocznego czy zarzuty w postępowaniu nakazowym (por. T. Ereciński, J. Gudowski, M. Jędrzejewska, *Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego*, Warszawa 2001, s. 613).

W doktrynie prawa procesu cywilnego dokonuje różnego rodzaju podziału środków zaskarżenia. Często w podręcznikach nauki postępowania cywilnego niekonsekwentnie w stosunku do systematyki przepisów kodeksu autorzy kwalifikują skargę o wznowienie postępowania jako inny środek zaskarżenia (por. P. Osnowy, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2001, s. 284). Doktryna dokonując podziału środków zaskarżenia często przyjmuje, iż rozróżnia się środki odwoławcze zwyczajne i nadzwyczajne. Pierwsze z nich mają na celu zmianę lub uchylenie zaskarżonego orzeczenia w toku instancji, czyli służą one jeszcze do orzeczeń nieprawomocnych. Środki zaś odwoławcze nadzwyczajne – zdaniem doktryny – służą do obalenia prawomocnych orzeczeń (por. W. Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998, s. 294, oraz W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1998, s. 253). Jednak jak Trybunał Konstytucyjny zaznaczył powyżej, treść art. 363 § 1 jak i systematyka kodeksu postępowania cywilnego nie pozwala na traktowanie skargi o wznowienie postępowania jako środka odwoławczego ani innego środka zaskarżenia. Doktryna, jak wskazano powyżej, nadaje skardze o wznowienie postępowania różne nazwy, ale stwierdzić należy, że jest to środek służący do obalenia prawomocnego orzeczenia sądu, a nie środek zaskarżenia (por. W. Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie cywilne..., jw.*). Jak wynika bowiem z art. 363 § 1 kodeksu postępowania cywilnego warunkiem prawomocności orzeczenia jest niezaskarżalność, określona jako sytuacja, w której od orzeczenia nie przysługuje żaden środek odwoławczy lub inny środek zaskarżenia.

Do postępowania ze skargi o wznowienie postępowania stosuje się na podstawie art. 406 kodeksu postępowania cywilnego odpowiednio przepisy o postępowaniu w I instancji. Zgodnie zaś z art. 412 § 1 kodeksu postępowania cywilnego sąd rozpoznaje sprawę na nowo w granicach jakie określa podstawa wznowienia. Wykładnia językowa art. 72 ust. 3 zd. 3 ordynacji wskazuje, że wyklucza on dopuszczalność skargi kasacyjnej od wyroku sądu apelacyjnego. Nie wypowiedza się zaś w przedmiocie wznowiania postępowania w przypadku określonym w dziale VI kodeksu postępowania cywilnego. Biorąc jednak pod uwagę, że odmienna wykładnia została przyjęta w orzeczeniu sądowym, a oceniany przepis został zaskarżony skargą konstytucyjną Trybunał Konstytucyjny orzekł o jego niekonstytucyjności w rozumieniu nadanym mu przez praktykę orzeczniczą. Tylko bowiem orzeczenie o niekonstytucyjności przepisu prawa stanowi podstawę do wznowienia postępowania.

4. W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 32 Konstytucji przez art. 72 ordynacji, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż nie doszło do naruszenia Konstytucji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.