



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX KADENCJA**

Warszawa, dnia 19 lipca 2017 r.

Druk nr 566

**KOMISJA
USTAWODAWCZA**

**Pan
Stanisław KARCZEWSKI
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 85a ust. 3 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Ustawodawcza wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy o referendum lokalnym oraz ustawy o referendum ogólnokrajowym.

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Stanisław Gogacz.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Stanisław Gogacz

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o referendum lokalnym oraz ustawy o referendum ogólnokrajowym

Art. 1. W ustawie z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 400 oraz z 2017 r. poz. 850) w art. 35 w ust. 3 zdanie trzecie otrzymuje brzmienie:

„Na postanowienie sądu apelacyjnego nie przysługuje skarga kasacyjna i podlega ono natychmiastowemu wykonaniu.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. z 2015 r. poz. 318 oraz z 2017 r. poz. 850) w art. 44 w ust. 3 zdanie drugie otrzymuje brzmienie:

„Od postanowienia sądu apelacyjnego nie przysługuje skarga kasacyjna i podlega ono natychmiastowemu wykonaniu.”.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Celem projektu jest wprowadzenie możliwości wznowienia postępowania po postanowieniu sądu wydanym w trybie „referendalnym” w sprawach związanych z rozpowszechnianiem nieprawdziwych informacji w wypowiedziach, ulotkach itp. w trakcie kampanii referendalnej.

Projekt dostosowuje system prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2017 r. (sygn. akt K 10/15) stwierdzającego, niezgodność przepisów ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym i ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym z Konstytucją RP. Jego sentencja została ogłoszona 27 kwietnia 2017 r. w Dz. U. poz. 850, a pełna treść wraz z uzasadnieniem w OTK ZU A, poz. 31.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. TK orzekł, że 1) art. 44 ust. 3 zdanie drugie ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym w zakresie, w jakim wyłącza dopuszczalność wznowienia postępowania, oraz 2) art. 35 ust. 3 zdanie trzecie ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym w zakresie, w jakim wyłącza dopuszczalność wznowienia postępowania – są niezgodne z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji.

2.2. Przepisy art. 44 ust. 1-3 ustawy o referendum ogólnokrajowym przewidują, że „1. Jeżeli rozpowszechniane, w tym również w prasie w rozumieniu prawa prasowego, materiały dotyczące referendum, a w szczególności plakaty, ulotki, hasła i wypowiedzi lub inne formy prowadzonej kampanii referendalnej zawierają informacje nieprawdziwe, każdy, czyjego prawa dotyczy wynik postępowania, o którym mowa w ust. 2, ma prawo wnieść do sądu okręgowego wnioski o wydanie orzeczenia: 1) zakazu rozpowszechniania takich informacji; 2) przepadku materiałów zawierających takie informacje; 3) nakazania sprostowania takich informacji; 4) nakazania publikacji odpowiedzi na stwierdzenia naruszające dobra osobiste; 5) nakazania przeproszenia osoby, której dobra osobiste zostały naruszone”, „2. Sąd okręgowy rozpoznaje wniosek, o którym mowa w ust. 1, w ciągu 24 godzin w postępowaniu nieprocesowym. (...)”, „3. Na postanowienie sądu okręgowego przysługuje w ciągu 24 godzin zażalenie do sądu apelacyjnego, który rozpoznaje je w ciągu

24 godzin. Od postanowienia sądu apelacyjnego **nie przysługuje środek prawny** i podlega ono natychmiastowemu wykonaniu”.

Podobnie przepisy art. 35 ust. 1-3 ustawy o referendum lokalnym stanowią, że: „1. Jeżeli plakaty, hasła, ulotki, wypowiedzi albo inne formy propagandy i agitacji zawierają nieprawdziwe dane i informacje, każdy zainteresowany ma prawo złożyć do sądu okręgowego wniosek o: 1) orzeczenie konfiskaty takich materiałów; 2) wydanie zakazu publikowania takich materiałów; 3) nakazanie sprostowania informacji; 4) nakazanie przeproszenia pomówionego; 5) nakazanie uczestnikowi postępowania wpłacenia kwoty do 10 000 złotych na rzecz instytucji charytatywnej; 6) zasądzenie od uczestnika postępowania na rzecz wnioskodawcy kwoty do 10 000 złotych tytułem odszkodowania”, „2. Sąd okręgowy rozpoznaje wniosek, o którym mowa w ust. 1, w ciągu 24 godzin w postępowaniu nieprocesowym. (...)”, „3. Na postanowienie sądu okręgowego, w terminie 24 godzin od jego wydania, służy zażalenie do sądu apelacyjnego. Sąd apelacyjny, w składzie trzech sędziów, rozpoznaje zażalenie w postępowaniu nieprocesowym, w trybie i terminie, o których mowa w ust. 2. Na postanowienie sądu apelacyjnego **nie przysługuje środek zaskarżenia** i podlega ono natychmiastowemu wykonaniu”.

Zakwestionowane zostały ostatnie fragmenty obu cytowanych ustaw stwierdzające, że od postanowienia sądu apelacyjnego nie przysługuje środek prawny (na postanowienie sądu apelacyjnego nie przysługuje środek zaskarżenia).

Zwykle, zgodnie z przepisami K.p.c. (art. 399 § 1), w wypadkach przewidzianych w dziale „Wznowienie postępowania” można żądać wznowienia postępowania, które zostało zakończone prawomocnym wyrokiem. W związku jednak z brzmieniem przepisów w ustawach o referendum, zarówno skarga kasacyjna, jak i wniosek o wznowienie postępowania w przypadkach, które kwalifikowałyby się zgodnie z K.p.c. do wznowienia postępowania – wznowienie to jest wykluczone. W K.p.c. wyliczono kilka okoliczności uzasadniających wznowienie postępowania. W kontekście procesów referendalnych istotne może być m.in. to, że można żądać wznowienia w razie wykrycia takich okoliczności faktycznych lub środków dowodowych, które mogłyby mieć wpływ na wynik sprawy, a z których strona nie mogła skorzystać w poprzednim postępowaniu (ar. 403 § 2).

2.3. Przepis art. 44 ust. 1 Konstytucji przewiduje, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Prawo to obejmuje: „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 sprawę”. „Jednym z istotnych elementów prawa do sądu jest zasada sprawiedliwości proceduralnej, zapewniająca standard rzetelności postępowania, czyli prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości”, a „istotnymi elementami zasady sprawiedliwości proceduralnej są zapewnienie możliwości bycia wysłuchanym, ujawnianie w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia, w stopniu umożliwiającym weryfikację sposobu myślenia sądu, oraz zapewnienie przewidywalności uczestnikowi postępowania, przez odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym jest poddany”. „Do koniecznych uprawnień stron w sprawiedliwej procedurze sądowej należą także odpowiednie środki zaskarżenia”.

„Skarga o wznowienie postępowania, której podstawą są, określone w ustawie, przesłanki inne niż konieczność wzruszenia orzeczenia wydanego na podstawie przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją, stanowi narzędzie wzruszania prawomocnych orzeczeń, niebędące instytucją o randze konstytucyjnej (...). Konstytucja nie gwarantuje bowiem ani powszechnego prawa do kontroli orzeczenia przez trzecią instancję, ani ogólnego prawa do wznowiania postępowania”.

„Instytucja wznowienia postępowania ma umożliwić, w szczególnie uzasadnionych wypadkach, ponowne rozstrzygnięcie sprawy, która już została zakończona prawomocnym i ostatecznym orzeczeniem (...). 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”.

TK zwrócił uwagę, że w postępowaniach „referendalnych” „[b]ardzo krótkie terminy rozpoznania sprawy w pierwszej i drugiej instancji mają zapewnić wydanie rozstrzygnięcia w takim czasie, aby z jednej strony wyborcy mogli zapoznać się z ustaleniami sądu przed dniem głosowania, a z drugiej strony, aby rzetelna debata przedwyborcza, wolna od patologii związanych z rozpowszechnianiem nieprawdziwych wiadomości, miała miejsce przez wystarczająco długi okres, umożliwiający uformowanie woli wyborców». Niemniej uproszczenie i skrócenie postępowania nie może skutkować utrzymywaniem rozstrzygnięcia

niezgodnego z prawdą materialną, czyli nieodpowiadającego wymogom praworządności. Wymóg ukształtowania postępowania sądowego zgodnie z zasadami sprawiedliwości zakłada bowiem stworzenie środków prawnych umożliwiających wzruszenie prawomocnego orzeczenia, które obarczone jest poważnymi wadami”. „Dotyczy to w szczególności sytuacji, w której już po wydaniu orzeczenia pojawią się nowe dowody, z których wynika, że prawomocne orzeczenie nie odpowiada rzeczywistości. Ustawodawca musi zatem starannie wyważyć zasadę stabilności orzeczeń sądowych oraz konieczność zapewnienia środków prawnych umożliwiających wzruszanie takich orzeczeń w sytuacji, gdy są one dotknięte poważnymi wadami. W ocenie Trybunału (...), wymóg ukształtowania procedury sądowej zgodnie ze standardami sprawiedliwości proceduralnej obejmuje nakaz ustanowienia rozwiązań, które zapewnią jednostce adekwatną ochronę przed prawomocnymi orzeczeniami obciążonymi szczególnie poważnymi wadami i naruszającymi wartości konstytucyjne. Wymóg ten dotyczy prawomocnych orzeczeń sądowych opartych na błędnych ustaleniach faktycznych w sytuacji, w której pojawiają się nowe dowody, niebrane pod uwagę przez sąd rozpoznający sprawę. Ustawodawca, kształtując prawo do wznowienia postępowania w takiej sytuacji, musi jednak szczególnie starannie wyważyć wszystkie kolidujące wówczas wartości, uwzględniając szczególne znaczenie stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych jako wartości konstytucyjnej”. „[N]awet niewielkie ryzyko wydania orzeczenia sądowego naruszającego prawa konstytucyjne stanowi istotny argument za rozważeniem dopuszczalności wznowienia postępowania sądowego, zaś w postępowaniach wyborczych – ze względu na ich szybkość – ryzyko dokonania błędnych ustaleń faktycznych istotnie się zwiększa”.

„Trybunał uznał, że skrócenie i uproszczenie postępowań na gruncie art. 44 u.r.o. i art. 35 u.r.l. jest uzasadnione funkcją, jaką one pełnią w toku kampanii referendalnej. Niemniej nawet skrócenie i uproszczenie postępowania przez ustawodawcę, ze względu na jego charakter i funkcje, nie może prowadzić do naruszenia prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości”. „Wyłączenie możliwości wzruszenia orzeczenia wydawanego w rozważanych postępowaniach narusza konstytucyjne prawo do rozpatrzenia sprawy w sprawiedliwym postępowaniu. Ze względu na charakter, cel i kształt analizowanych postępowań, z prawa do sądu, uregulowanego w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, wynika prawo do wznowienia postępowania, przeprowadzonego na podstawie art. 44 u.r.o. lub art. 35 u.r.l., ponieważ prawomocne orzeczenie budzi poważne wątpliwości co do zgodności z prawem lub prawdą materialną”.

3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Obecnie od postanowienia sądu okręgowego wydanego w trybie „referendalnym” można złożyć zażalenie do sądu apelacyjnego (druga instancja); nie można jednak złożyć wniosku o wznowienie postępowania. Projektowana ustawa wprowadzi także tę ostatnią możliwość.

4. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa nie jest objęta prawem Unii Europejskiej.

<p>Tytuł projektu: ustawa o zmianie ustawy o referendum lokalnym oraz ustawy o referendum ogólnokrajowym</p> <p>Przedstawiciel wnioskodawcy: senator Stanisław Gogacz</p> <p>Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym: Marek Jarentowski, ekspert ds. legislacji, tel. 22 694 9338 Katarzyna Majewska, ekspert ds. OSR, tel. 22 694 9259</p>	<p>Data sporządzenia: 14 lipca 2017 r.</p> <p>Źródło: wyrok TK</p> <p>Nr druku: 566</p>
---	--

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 kwietnia 2017 r. (sygn. akt K 10/15) uznał za niezgodne z Konstytucją RP przepisy art. 44 ust. 3 zdanie drugie ustawy o referendum ogólnokrajowym oraz art. 35 ust. 3 zdanie trzecie ustawy o referendum lokalnym, zgodnie z którymi **od postanowień sądu apelacyjnego wydanych w trybie „referendalnym” w sprawach związanych z rozpowszechnianiem nieprawdziwych informacji w materiałach referendalnych nie przysługuje środek zaskarżenia** (wniosek o wznowienie postępowania).

Obecnie obowiązuje następująca procedura:

1. Obie ustawy zakładają, że w przypadku, gdy materiały dotyczące referendum ogólnokrajowego albo lokalnego (np. plakaty, ulotki, hasła i wypowiedzi) zawierają nieprawdziwe informacje, każdy zainteresowany podmiot ma możliwość wniesienia do sądu okręgowego wniosku o wydanie orzeczenia m.in. zakazu rozpowszechniania takich informacji, nakazu sprostowania tych informacji czy przeproszenia osoby, której dobra osobiste zostały naruszone.
2. Sąd okręgowy rozpoznaje ww. wniosek w ciągu 24 godzin w postępowaniu nieprocesowym.
3. Na postanowienie sądu okręgowego, w terminie 24 godzin od jego wydania, służy zażalenie do sądu apelacyjnego.
4. Sąd apelacyjny, w składzie trzech sędziów, rozpoznaje zażalenie w postępowaniu nieprocesowym, również w terminie 24 godzin.
5. Postanowienie sądu apelacyjnego podlega natychmiastowemu wykonaniu i nie przysługuje na nie środek zaskarżenia, co oznacza, że – odmiennie od postanowień Kodeksu postępowania cywilnego – **nie można żądać wznowienia postępowania w razie wykrycia takich okoliczności faktycznych lub środków dowodowych, które mogłyby mieć wpływ na wynik sprawy, a z których strona nie mogła skorzystać wcześniej.**

TK zwrócił uwagę, że bardzo krótkie terminy rozpoznania sprawy w pierwszej i drugiej instancji w postępowaniach „referendalnych” mają zapewnić wydanie rozstrzygnięcia w takim czasie, aby wyborcy mogli zapoznać się z ustaleniami sądu przed dniem głosowania oraz aby pozbawiona nieprawdziwych informacji kampania referendalna trwała wystarczająco długo. Niemniej uproszczenie i skrócenie postępowania – w opinii TK – nie może skutkować utrzymywaniem rozstrzygnięcia niezgodnego z prawdą materialną, czyli nieodpowiadającego wymogom praworządności.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Projektowane rozwiązanie polega na wprowadzeniu możliwości żądania wznowienia postępowania w przypadku wydania postanowienia sądu w trybie „referendalnym” w sprawach związanych z rozpowszechnianiem nieprawdziwych informacji w wypowiedziach, ulotkach itp. w trakcie kampanii referendalnej.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Ze względu na duże zróżnicowanie instytucji prawnych występujących w różnych systemach odstąpiono od dokonania porównania międzynarodowego.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Osoby, których dobra osobiste zostały naruszone poprzez rozpowszechnianie nieprawdziwych informacji w kampaniach referendalnych	Brak danych	-	Możliwość żądania wznowienia postępowania w przypadku wydania postanowienia sądu w trybie „referendalnym” w sprawach związanych z rozpowszechnianiem nieprawdziwych informacji w trakcie kampanii referendalnej.

Sądy apelacyjne	11 sądów	Ustawa	Konieczność rozpoznawania wniosków o wznowienie postępowania w sprawach w sprawach związanych z rozpowszechnianiem nieprawdziwych informacji w materiałach referendalnych.
-----------------	----------	--------	--

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z 2016 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)
Dochody ogółem												
Wydatki ogółem												
Saldo ogółem												
Źródła finansowania:												
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Projektowana regulacja wpłynie na wzrost obciążenia pracą sądów apelacyjnych. Ze względu na brak danych – na obecnym etapie OSR – brak jest możliwości oszacowania kosztów z tego tytułu.											

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

Skutki												
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)				
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2016 r.)	duże przedsiębiorstwa	-	-	-	-	-	-	-				
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	-	-	-	-	-	-	-				
	obywatele, gospodarstwa domowe	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0				
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Projektowana regulacja umożliwi osobom, których dobra osobiste zostały naruszone poprzez rozpowszechnianie w kampaniach referendalnych nieprawdziwych informacji, żądanie wznowienia postępowania w przypadku wydania postanowienia sądu w trybie „referendalnym” w ww. sprawach, np. w sytuacji wykrycia takich okoliczności faktycznych lub środków dowodowych, które mogłyby mieć wpływ na wynik sprawy, a z których strona nie mogła skorzystać wcześniej.											

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

nie dotyczy

9. Wpływ na rynek pracy

Nie dotyczy.

10. Wpływ na pozostałe obszary

Omówienie wpływu Nie dotyczy.

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Przepisy projektu będą miały zastosowanie od dnia jego wejścia w życie.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Nie przewidziano.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

Brak.

.....
Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu
.....