

POSTANOWIENIE

Dnia 28 lipca 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Wiak (przewodniczący)

SSN Leszek Bosek (sprawozdawca)

SSN Tomasz Demendecki

w sprawie protestu wyborczego B. K.
przeciwko wyborowi Prezydenta Rzeczypospolitej [...],
przy udziale Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego Państwowej Komisji
Wyborczej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 28 lipca 2020 r.,

pozostawia protest bez dalszego biegu.

UZASADNIENIE

W dniu 15 lipca 2020 r. B.K. złożyła do Sądu Najwyższego protest wyborczy przeciwko ważności wyboru A.D. na Prezydenta Rzeczypospolitej [...], stawiając zarzuty naruszenia:

1. art. 120 § 1 ustawy z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2019 r. poz. 684 ze zm.), z powodu niewywiązania się przez „TV..” z obowiązku przeprowadzenia debaty z udziałem kandydatów w drugiej turze wyborów prezydenckich;
2. art. 287 Kodeksu wyborczego z powodu braku równego dostępu kandydatów do publicznych mediów i stroniczości „TV..” przejawiającej się

w faworyzowaniu kandydatury A.D. przez „TV..” oraz przedstawianiu kandydatury R.T. w negatywnym świetle;

3. art. 326 § 2 i 5 Kodeksu wyborczego z tego powodu, że działania „TV..” i treść głównego serwisu „W.”, emitowanego codziennie o godzinie 19:30 w czasie kampanii przed drugą turą wyborów, stanowiły de facto agitację na rzecz urzędującego Prezydenta RP;

4. art. 84 § 1 i art. 126 Kodeksu wyborczego z tego powodu, że działania „TV..” mogły zostać odebrane jako kampania wyborcza na rzecz urzędującego Prezydenta RP, podczas gdy jest to wyłączna rola komitetów wyborczych;

5. art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego z powodu rozdawania przez członków Rady Ministrów oraz Prezesa Rady Ministrów kartonowych „czeków” na dotacje z rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych dla gmin. W ocenie protestującej „czeki” tego typu mają cechy przyrzeczeń publicznych (art. 919 k.c.), a ich wręczenie stanowiło formę finansowania kampanii A.D.. Te działania w ocenie protestującej wypełniają znamiona czynów zabronionych z art. 231 i art. 250a Kodeksu karnego.

W odpowiedzi Państwowa Komisja Wyborcza i Prokurator Generalny wnieśli o pozostawienie protestu bez dalszego biegu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Protest wyborczy należało pozostawić bez dalszego biegu.

Zgodnie z art. 321 § 3 ustawy z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2019 r. poz. 684 ze zm.) wnoszący protest wyborczy powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty. Nie wszystkie zarzuty pod adresem wyborów są dopuszczalne – jak stanowi art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego, przedmiotem zarzutu mogą być przestępstwa przeciwko wyborom oraz naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów. Mając jednak na względzie, że uprawnienie do złożenia protestu wyborczego stanowi konstytucyjne prawo podmiotowe, pojęcie przepisów „dotyczących głosowania” należy interpretować szeroko, a zatem przedmiotem zarzutów mogą być naruszenia

odnoszące się do wszystkich faz procedury wyborczej (uchwała SN z 18 października 2012 r., III SW 4/12; postanowienie SN z 10 czerwca 2020 r., I NSW 26/20).

Jednocześnie jednak należy podkreślić, że protest wyborczy nie może mieć charakteru abstrakcyjnego, czyli stawiać ogólnych zarzutów co do potencjalnych naruszeń prawa wyborczego w skali całego kraju, które nie mają żadnego związku z osobą wnoszącą ten protest. Gdyby intencją ustawodawcy byłoby umożliwienie inicjowania abstrakcyjnej kontroli ważności wyborów, to upoważniłby do wnoszenia protestów podmioty publiczne tradycyjnie stojące na straży interesu publicznego: Prokuratora Generalnego, Rzecznika Praw Obywatelskich czy Prezydenta RP (postanowienia Sądu Najwyższego z: 18 lipca 2019 r., I NSW 39/19; 30 października 2019 r., I NSW 117/19; 5 listopada 2019 r., I NSW 132/19; 10 czerwca 2020 r., I NSW 26/20).

Z całokształtu przepisów Kodeksu wyborczego wynika bowiem, że protest wyborczy jest środkiem procesowym o indywidualno-konkretnym charakterze, ponieważ:

- może być on wniesiony wyłącznie przez podmioty bezpośrednio uczestniczące w wyborach: wyborców, przewodniczących komisji wyborczych oraz pełnomocników komitetów wyborczych (art. 82 § 2-5 Kodeksu wyborczego);
- jego przedmiotem mogą być tylko naruszenia, które protestujący jest w stanie udowodnić, tj. mające miejsce w konkretnej sytuacji doświadczonej przez protestującego: warunkiem formalnej dopuszczalności protestu jest sformułowanie w nim zarzutów oraz wskazanie dowodów (art. 241 § 3 Kodeksu wyborczego);
- każdy protest wyborczy rozpatrywany jest przez Sąd Najwyższy osobno, dopiero po wyrażeniu opinii na temat zasadności zarzutów zgłoszonych w poszczególnych protestach następuje podjęcie uchwały na temat ważności wyborów w ogólności (art. 242-244 Kodeksu wyborczego).

Odnosząc powyższe do niniejszej sprawy, zarzuty sformułowane przez protestującą odnoszą się do hipotetycznego wpływu przekazu mediów publicznych i obietnic członków rządu na kształtowanie się preferencji wyborców w skali całego kraju. Protestująca w istocie rzeczy żąda od Sądu Najwyższego przeprowadzenia abstrakcyjnej kontroli legalności całokształtu działalności mediów publicznych

i członków rządu w okresie kampanii wyborczej. Tak skonstruowany protest jest zaś w świetle powyższego orzecznictwa niedopuszczalny.

Niezależnie od niespełnienia przez protest wyborczy wymogów formalnych, Sąd Najwyższy zauważa, że wszystkie zarzuty podniesione przez protestującą w istocie rzeczy nie odnoszą się do naruszenia przepisów prawa, ale raczej do nieprzestrzegania dobrych obyczajów politycznych przez media publiczne i członków rządu. Należy podkreślić, że Sąd Najwyższy ocenia «ważność» wyborów prezydenckich (art. 129 ust. 1 Konstytucji RP), a zatem zgodność procedury wyborczej z przepisami prawa. Poza kognicją Sądu Najwyższego jest natomiast ocena, czy media prezentowały obiektywny i rzetelny obraz rzeczywistości, a działacze polityczni prowadzili wyważoną, niepopulistyczną i kulturalną kampanię. Mimo to Sąd Najwyższy odniesie się zwięźle do zarzutów podniesionych przez protestującą.

Zarzuty protestującej można podzielić na dwie grupy. Pierwsza grupa w istocie rzeczy sprowadza się do krytyki stronnictwa Telewizji [...] w czasie kampanii wyborczej (art. 120 § 1, art. 287, art. 326 § 2 i 5; art. 84 § 1 i art. 126). Druga grupa dotyczy składania przez członków rządu obietnic wyborczych mających na celu zwiększenie poparcia dla popieranego przez nich kandydata na Prezydenta RP (art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego).

Jeśli chodzi o pierwszą grupę zarzutów, to należy zauważyć, że protestująca niejako na siłę usiłuje podciągnąć krytykę braku obiektywizmu mediów publicznych pod przepisy prawa wyborczego, które w ogóle nie regulują tej kwestii. To nie Kodeks wyborczy, ale ustawa z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2020 r. poz. 805) zobowiązuje media publiczne do prezentowania obiektywnego i rzetelnego obrazu rzeczywistości – art. 21 ust. 1 tej drugiej ustawy stanowi, że publiczna radiofonia i telewizja realizuje misję publiczną, oferując społeczeństwu różnicowane programy i inne usługi w zakresie informacji, publicystyki, kultury, rozrywki, edukacji i sportu, cechujące się pluralizmem, bezstronnością, wyważeniem i niezależnością oraz innowacyjnością, wysoką jakością i integralnością przekazu. Ta sama ustawa powierza Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji czuwanie nad przestrzeganiem prawa (w tym obowiązku obiektywizmu) przez media publiczne (art. 6 ust. 2 pkt 4). KRRiT może nakazać mediom

zaniechanie działań naruszających prawa, w tym tych naruszających art. 21 ust. 1 ustawy przez prezentowanie nierzetelnych treści (art. 10 ust. 4), wzywać do powzięcia działań naprawczych w zakresie realizacji misji publicznej (art. 31b ust. 3), a także nałożyć karę pieniężną w razie niesubordynacji (art. 54). Żaden przepis prawa natomiast nie upoważnia Sądu Najwyższego do wspierania czy zastępowania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w roli kontrolera działalności mediów publicznych.

Art. 120 § 1 Kodeksu wyborczego stanowi, że Telewizja [...] ma obowiązek przeprowadzenia debaty pomiędzy kandydatami na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej. Taka debata rzeczywiście nie odbyła się w drugiej turze wyborów prezydenckich. W ocenie protestującej można „domniemywać”, że proponowana przez „TV..” formuła nie spełniała standardów w zakresie równego traktowania wszystkich kandydatów – a zatem sama przyznaje, że nie posiada popartej dowodami wiedzy na temat przyczyn nieprzeprowadzenia debaty, co czyni jej zarzut nieweryfikowalnym w postępowaniu sądowym.

Art. 287 Kodeksu wyborczego stanowi, że wybory Prezydenta Rzeczypospolitej są powszechne, równe i bezpośrednie oraz odbywają się w głosowaniu tajnym. W ocenie protestującej przepis ten został naruszony przez faworyzowanie kandydatury A.D. przez Telewizję [...], z uwagi na naruszenie zasady „równości medialnej”. Taka zasada jednak nie wynika z tego przepisu. Znaczenie zasady równości wyborów jest utrwalone w nauce prawa konstytucyjnego, która zawsze rozumiała ją jako równość formalną, czyli prawo każdego wyborcy do oddania takiej samej liczby głosów, oraz jako równość materialną, czyli zasadę takiej samej siły każdego głosu, przejawiającą się w równomiernym podziale kraju na okręgi wyborcze (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 152-154; A. Kulig, w: P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2014, s. 189-191; M. Granat, *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2014, s. 157-159).

Art. 326 § 2 i 5 Kodeksu wyborczego określa limity czasowe audycji wyborczych w ogólności oraz dla poszczególnych kandydatów. Protestująca upatruje naruszenia tego przepisu w faworyzowaniu A.D. w wieczornych serwisach informacyjnych Telewizji [...], uznając je za formę audycji wyborczej. Tymczasem

definicja legalna audycji wyborczej jest jasna: audycją wyborczą jest część programu radiowego lub telewizyjnego, **niepochodząca od nadawcy**, stanowiąca odrębną całość ze względu na treść lub formę (art. 116a § 1 Kodeksu wyborczego). Nawet jeśli by uznać serwisy informacyjne „TV..” za nieobiektywne – do czego Sąd Najwyższy nie jest upoważniony – to w świetle prawa nie mogłyby one zostać uznane za audycje wyborcze, bo w sposób oczywisty pochodzą one od nadawcy, a nie od komitetu wyborczego.

Art. 84 § 1 Kodeksu wyborczego stanowi, że komitety wyborcze prowadzą „na zasadzie wyłączności” kampanię wyborczą na rzecz kandydatów. W ocenie protestującej przepis ten został naruszony przez Telewizję [...] z uwagi na jej zaangażowanie po stronie jednego kandydata. Tymczasem sens tego przepisu jest inny: wyłączność komitetów wyborczych w prowadzeniu kampanii wyborczej oznacza nakaz koncentracji działalności kandydata związanej z agitacją w wyodrębnionej strukturze, jaką jest komitet wyborczy. Gdyby interpretować art. 84 § 1 Kodeksu wyborczego dosłownie, jak chce tego protestująca, to należałoby uznać, że niedopuszczalne jest też prowadzenie agitacji przez szeregowych wyborców (osoby prywatne), choćby takich, którzy wywieszają plakaty wyborcze na balkonach swoich mieszkań.

Art. 126 Kodeksu wyborczego stanowi, że wydatki ponoszone przez komitety wyborcze w związku z zarządzonymi wyborami są pokrywane z ich źródeł własnych. Protestująca nie uzasadniła tego zarzutu, więc trudno się do niego odnieść.

W drugiej grupie zarzutów przywołany został jeden przepis. Art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego stanowi, że komitetom wyborczym nie wolno przyjmować korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym z zastrzeżeniem czterech wyjątków takich jak rozwieszanie plakatów, pomoc biurowa, wykorzystanie przedmiotów i urządzeń użytych przez osoby fizyczne czy nieodpłatne udostępnianie miejsc do ekspozycji materiałów wyborczych. Protestująca upatruje naruszenia tego przepisu w obietnicach wyborczych polityków rządu, zapowiadających wypłacenie gminom dotacji z rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych. Tym razem protestująca usiłuje podciągnąć pod naruszenie przepisu prawa zachowania, które w ogóle nie są zakazane, a co najwyżej mogą być

oceniane z punktu widzenia dobrych obyczajów politycznych. Brak jest jakiegokolwiek związku pomiędzy obietnicami wyborczymi rządu adresowanymi do gmin w okresie kampanii wyborczej, a kodeksowym zakazem przyjmowania przez komitety wyborcze korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym. Z pewnością obietnic wyborczych nie można traktować jako działania nielegalnego. Ich składanie w toku kampanii wyborczej jest powszechnie stosowane i nie jest traktowane jako przyrzeczenie publiczne rodzące skutki cywilnoprawne (uchwała SN z 20 września 1996 r., III CZP 72/96; postanowienie SN 20 lipca 2010 r., III SW 36/10). Całkowicie nieadekwatny jest tu zarzut popełnienia przestępstwa przekroczenia uprawnień i niedopełnienia obowiązków w rozumieniu art. 231 Kodeksu karnego, bo składanie obietnic wyborczych nie jest przez prawo zakazane.

Podobnie nieadekwatny jest zarzut popełnienia przestępstwa z art. 250a Kodeksu karnego, zgodnie z którym karze podlega ten, kto, „będąc uprawniony do głosowania, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo takiej korzyści żąda za głosowanie w określony sposób” (§ 1), a także ten, kto „udziela korzyści majątkowej lub osobistej osobie uprawnionej do głosowania, aby skłonić ją do głosowania w określony sposób lub za głosowanie w określony sposób” (§ 2) – pierwszy paragraf w sposób oczywisty nie ma żadnego związku ze sprawą, bo odnosi się do wyborców, natomiast drugi paragraf odnosi się do osób zabiegających o poparcie dla określonych kandydatów. Z pewnością jednak obietnice wyborcze kierowane w przestrzeni publicznej do szerokich grup wyborców nie stanowią „korzyści majątkowej lub osobistej” w rozumieniu art. 250a § 2 Kodeksu karnego – pojęcie to nigdy nie było tak interpretowane, ani w orzecznictwie, ani w nauce prawa.

Mając na względzie powyższe, Sąd Najwyższy na podstawie art. 322 § 1 Kodeksu wyborczego orzekł, jak w sentencji.