

POSTANOWIENIE

Dnia 12 listopada 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Tomasz Demendecki

SSN Paweł Księżak

w sprawie z protestu wyborczego Pełnomocnika Wyborczego KW (...) W. T.
przeciwko ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej,
przy udziale:

- 1) Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej,
- 2) Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej w T.,
- 3) Prokuratora Generalnego,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 12 listopada 2019 r.

pozostawia protest bez dalszego biegu.

UZASADNIENIE

W dniu 21 października 2019 r. do Sądu Najwyższego wpłynął protest przeciwko ważności wyborów do Sejmu RP w okręgu wyborczym nr [...], [...], [...], [...] i [...] przygotowany przez Pana W. T., pełnomocnika wyborczego Komitetu Wyborczego (...). Wnoszący protest zawarł w nim zarzuty przeciwko Telewizji (...) S.A.: 1) dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w art. 249 Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów oraz 2) naruszenia przepisów art. 111, art. 132 § 5 oraz art. 507 Kodeksu wyborczego mającego wpływ na wynik wyborów. Protest

zawierał także wniosek o podjęcie przez Sąd Najwyższy uchwały o nieważności wyborów do Sejmu RP w okręgu wyborczym nr (...).

W uzasadnieniu protestu pełnomocnik wyborczy wskazał, że Telewizja (...) S.A. dopuściła się wobec Komitetu Wyborczego (...) szeregu rażących naruszeń prawa. Naruszenia te polegały na wprowadzaniu opinii publicznej w błąd m.in. przez celowe pominięcie w dniu 26 września 2019 r. rzeczywistego wyniku sondażowego wskazanego komitetu wraz z sugerowaniem, że nie przekroczy on wymaganego 5% progu wyborczego oraz niewykonania w dniu 3 października 2019 r. postanowienia Sądu Okręgowego w W. z dnia 30 września 2019 r. nakazującego dokonać sprostowania wskazanego powyżej naruszenia. Dalszego publikowania jednostronnych i negatywnych sondaży z pominięciem innych, w których Komitet wyborczy (...) przekraczał wymagany próg wyborczy, a także całkowitego zignorowania przez Telewizję (...) S.A. prawomocnego postanowienia Sądu Apelacyjnego w (...) z 11 października 2019 r., nakazującego publikację przeprosin i sprostowania najpóźniej 12 października 2019 r.

Wskazane naruszenia, zdaniem wnoszącego protest, istotnie wpłynęły na wynik wyborów, gdyż prowadzona przez Telewizję (...) S.A. (dalej (...)) dezinformacja mogła przyczynić się do zniekształcenia obrazu, co do możliwości przekroczenia przez Komitet wyborczy (...) progu wyborczego. W okręgach wyborczych nr 4, 5, 18, 20 i 36 kandydatom komitetu wyborczego zabrakło niewiele głosów (od 0,14% do 0,27%) do uzyskania mandatu poselskiego. Zważywszy, że programy Telewizji (...) S.A. w przedmiotowych okręgach mogły mieć wpływ na 30 do 70 tysięcy widzów, to zdaniem pełnomocnika wyborczego dokonane przez (...) naruszenia niewątpliwie spowodowały osiągnięcie gorszego wyniku od oczekiwanego.

W odpowiedzi na protest zarówno Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej (pismem z dnia 30 października 2019 r.), jak i Przewodniczący Okręgowej Komisji Wyborczej w T. (pismem z dnia 28 października 2019 r.), przy podobnej argumentacji, wnioskowali o pozostawienie tego protestu bez dalszego biegu. W ich ocenie przedmiotowy protest nie spełnia wymogów formalnych określonych w art. 241 § 1 Kodeksu wyborczego, gdyż pełnomocnik niedostatecznie sformułował wymagane zarzuty oraz nie wskazał żadnych

dowodów na poparcie swoich przypuszczeń.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 101 ust. 2 Konstytucji RP wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyborów na zasadach określonych w ustawie. Zasady i tryb przeprowadzania wyborów do Sejmu RP oraz warunki ważności tych wyborów zostały określone w Kodeksie wyborczym (dalej: k.wyb.) w przepisach ogólnych (art. 82 i art. 83) oraz w przepisach szczególnych (art. 241-243). Przepis art. 82 § 1 k.wyb. określa przesłanki wniesienia protestu przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby, który może być wniesiony wyłącznie z powodu: 1) dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów, lub 2) naruszenia przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalania wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

Na podstawie art. 241 § 1 i 3 k.wyb. protest przeciwko ważności wyborów do Sejmu wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez PKW w Dzienniku Ustaw RP, a wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których je opiera. Treść zarzutów nie może być jednak dowolna, ale powinna spełniać kryteria wymienione w przepisie art. 82 § 1 k.wyb. Osoba wnosząca protest jest ponadto zobowiązana do wykazania wpływu wystąpienia naruszeń na wynik wyborów. Przedmiotem protestu wyborczego jest bowiem ważność wyborów lub wyboru określonej osoby, a podstawę zakwestionowania tej ważności stanowią czyny przestępcze i delikty wyborcze rzutujące na przebieg głosowania i ustalanie jego wyników lub ustalanie wyników samych wyborów poparte konkretnymi dowodami o których wiadomo wnoszącemu protest. Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniającą warunków określonych w art. 241 k.wyb.

Protest złożony przez pełnomocnika wyborczego obejmuje w rzeczywistości

zarzuty, które stanowią ogólne przypuszczenie, że wobec Komitetu Wyborczego (...) nastąpiły w okresie kampanii wyborczej naruszenia, które wpłynęły na uzyskany przez jego kandydatów wynik we wskazanych okręgach wyborczych. Naruszenia objęte zarzutami należałoby zakwalifikować jako nierzetelną działalność informacyjną prowadzoną przez Telewizję (...) S.A. w stosunku do wskazanego komitetu oraz nierzetelne wykonanie lub niezastosowanie się do zapadłych w czasie prowadzonej kampanii orzeczeń sądowych. W ocenie Sądu Najwyższego sformułowane w proteście zarzuty nie mieszają się w kryteriach wymienionych w przepisie art. 82 § 1 k.wyb., a zatem nie mogą stanowić podstawy do skutecznego wniesienia protestu wyborczego. W istocie wskazane w proteście zarzuty nie dotyczą bowiem ani naruszenia przebiegu głosowania, ani ustalenia wyników głosowania, ani ustalania wyników wyborów. Przepisy dotyczące głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów należy interpretować ściśle, a zatem jako przepisy regulujące formalne procedury, znajdujące zastosowanie do postępowania przed ustawowymi organami wyborczymi (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 11 czerwca 2015 r., III SW 54/15).

Przytoczone w proteście naruszenia nie zostały zatem dostatecznie sprecyzowane, aby mogły stanowić zarzut w rozumieniu art. 82 k.wyb., tym bardziej, że na ich poparcie pełnomocnik wyborczy nie przedstawił żadnych dowodów wymaganych naruszeń, wywodząc jedynie w sposób ogólny, że podejmowana przez środki masowego przekazu działalność może mieć wpływ na decyzje i preferencje wyborcze obywateli. Ta oczywista zależność jest w ocenie Sądu Najwyższego niewystarczająca, aby uprawdopodobniała naruszenia mogące zostać objęte protestem wyborczym. Podniesione zarzuty mają bowiem charakter abstrakcyjny i wskazują raczej na hipotetyczną oraz potencjalną możliwość naruszenia przepisów prawa wyborczego, a więc nie odpowiadają wymogom Kodeksu wyborczego i są niedopuszczalne (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 18 lipca 2019 r., I NSW 39/19). Każdy zarzut powinien bowiem zostać poparty dowodem albo wskazaniem dowodu, który zawiera konkretne naruszenie Kodeksu wyborczego lub stanowi wskazane przestępstwo mające wpływ na wynik wyborów.

W ocenie Sądu Najwyższego wnoszący protest nie wskazał żadnej

okoliczności, która uprawdopodobniałaby istnienie nieprawidłowości wyborów przeprowadzonych we wskazanym okręgu wyborów. Zarzut oparty wyłącznie na kontestowaniu przebiegu kampanii wyborczej i w jej konsekwencji wyników wyborów ogłoszonych przez PKW nie mieści się w przedmiocie protestu określonym w art. 82 § 1 k.wyb. (postanowienie Sądu Najwyższego z 16 lipca 2014 r., III SW 35/14, OSNP 2016, nr 5, poz. 66). Celem rozstrzygania spraw dotyczących protestów wyborczych jest bowiem wyłącznie weryfikacja zarzutów wynikających z przepisu art. 82 k.wyb. oraz ustalenie na tej podstawie naruszeń i ich wpływu na wynik wyborów. Następuje to poprzez powołanie konkretnych okoliczności i dowodów, z których jednoznacznie wynika wystąpienie naruszenia prawa, prowadzące do błędnego wyniku głosowania.

Pełnomocnik wyborczy wskazał natomiast przede wszystkim na naruszenie art. 111 k.wyb., którego podstawowym celem jest ochrona prawna kandydatów biorących udział w wyborach przed nieprawdziwymi informacjami pojawiającymi się w trakcie prowadzonej kampanii wyborczej. Nawet jeśli przyjmiemy, rozpowszechniony w literaturze pogląd, że przepis ten ma zapewnić również ocenę prawidłowości przebiegu kampanii wyborczej, rywalizacji politycznej, zasad uczciwej konkurencji wyborczej, która ma zapobiec zniekształcaniu ocen dokonywanych przez wyborców (zob. F. Rymarz i inni, w: *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 292-293), to nadal wnoszący protest nie wskazał w jaki sposób opisane naruszenia dotyczyły przebiegu głosowania, ustalania wyników głosowania lub wyborów. Zgodnie z przyjętym już wcześniej stanowiskiem Sądu Najwyższego art. 111 k.wyb. nie dotyczy głosowania, ustalania wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów, ale dotyczy ochrony prawnej kandydata przed nieprawdziwymi informacjami i rozpowszechniania nieodpłatnych audycji wyborczych, a więc odnosi się do przebiegu kampanii wyborczej, a zatem nie może stanowić podstawy protestu wyborczego (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 11 lipca 2019 r., I NSW 26/19).

Należy podkreślić, że art. 111 k.wyb. stanowi autonomiczny instrument ochrony wskazanych powyżej celów z którego wnoszący protest mógł skorzystać w sposób prawidłowy, o czym świadczy fakt potwierdzenia przez właściwy sąd

naruszenia przez Telewizję (...) S.A. zasad prowadzenia rzetelnej działalności informacyjnej w trakcie kampanii wyborczej. Pokrzywdzony Komitet osiągnął zatem oczekiwany efekt, a przedstawione w proteście wątpliwości w tym względzie mógł także rozstrzygnąć poprzez zastosowanie art. 111 § 5 k.wyb., który przewiduje, że w razie odmowy lub niezamieszczenia sprostowania, odpowiedzi lub przeprosin przez zobowiązanego w sposób określony w postanowieniu sądu sąd, na wniosek zainteresowanego, zarządza opublikowanie sprostowania, odpowiedzi lub przeprosin w trybie egzekucyjnym, na koszt zobowiązanego.

Kolejne wskazane przez pełnomocnika wyborczego naruszenie art. 132 § 5 k.wyb. w zw. z art. 507 k.wyb., w postaci nielegalnego wsparcia środkami niepieniężnymi innych komitetów wyborczych kosztem wnoszącego protest również nie może zostać uznane za zasadne. Zarzut ten, podobnie jak powyższy, ma bowiem charakter abstrakcyjny i wskazuje raczej na hipotetyczną oraz potencjalną możliwość naruszenia przepisów prawa wyborczego w okresie prowadzonej kampanii wyborczej, a więc nie odpowiada wymogom art. 82 k.wyb. i przez to jest niedopuszczalny. Każdy zarzut powinien bowiem spełniać kryteria zawarte we wskazanym przepisie i zostać poparty dowodem albo wskazaniem dowodu, który zawiera konkretną sytuację związaną z naruszeniem kodeksu wyborczego lub stanowi przestępstwo mające wpływ na wynik wyborów. Pełnomocnik wyborczy poza ogólnym stwierdzeniem o rzekomym wsparciu przez Telewizję (...) S.A. niektórych komitetów wyborczych, nie podnosi żadnych konkretnych faktów mogących wyczerpać znamiona przestępstwa z art. 507 k.wyb.

Nieco inny charakter ma ostatni z zawartych w proteście zarzutów. Obejmuje on bowiem zarzut popełnienia przez osoby kierujące Telewizją (...) S.A. przestępstwa określonego w art. 249 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. 2019, poz. 1950, dalej: k.k.), poprzez celowe rozpowszechnianie fałszywych informacji, a następnie odmowę ich sprostowania, co stanowiło podstępne przeszkodzenie w swobodnym wykonywaniu prawa do głosowania. W opinii Sądu Najwyższego nie sposób uznać, że opisane w zarzucie okoliczności mogą stanowić realizację znamion przestępstwa określonego w art. 249 pkt. 2 k.k. Przepis ten penalizuje bowiem zachowanie polegające na przeszkadzaniu, m.in. przemocą, groźbą bezprawną lub podstępem, swobodnemu wykonywaniu prawa

do kandydowania lub głosowania. Użyte w powołanym przepisie znamie czasownikowe polegające na przeszkadzaniu należy interpretować zgodnie z jego wykładnią językową. Zgodnie ze słownikiem języka polskiego „przeszkadzać” oznacza „być przeszkodą, zawadą, utrudniać, uniemożliwiać, udaremniać coś, zawadzać” (zob. M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1996, t. I, s. 964). Publikowanie zatem nierzetelnych, w opinii wnoszącego protest, informacji w trakcie kampanii wyborczej nie mieści się w powyższym rozumieniu omawianej czynności sprawczej. Ponadto zgodnie z art. 249 pkt 2 k.k. ustawodawca łączy wskazaną czynność przeszkadzania ze swobodnym wykonywaniem m.in. prawa do głosowania, a więc z realizacją czynnego prawa wyborczego, o którym mowa w art. 10 k.wyb. Nie ulega zatem wątpliwości, że prawo do głosowania materializuje się w akcie oddania głosu w trakcie wyborów. Uwzględniając zatem reguły wykładni językowej można przyjąć, iż przestępstwo z art. 249 pkt 2 k.k. może być popełnione poprzez takie zachowanie, które utrudnia osobie posiadającej czynne prawo wyborcze realizację tego prawa, a więc w jakikolwiek sposób zakłóca swobodne oddanie głosu w trakcie wyborów.

W literaturze prawa karnego wskazuje się ponadto, że przeszkadzanie w swobodnym wykonywaniu prawa do głosowania obejmuje ingerowanie w spokojny, prawem przewidziany tryb korzystania z przysługujących obywatelom praw związanych z wyborami i udziałem w referendum (zob. A. Pilch, M. Szewczyk (w:) W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część szczególna, t. II, cz. II, teza 4 do art. 249*, WKP 2017), czy też podejmowanie rozmaitych czynności mających na celu utrudnienie realizacji praw wyborczych (zob. V. Konarska-Wrzošek, *Kodeks karny. Komentarz, teza 2 do art. 249*, WKP 2017). Można zatem na tej podstawie dojść do wniosku, że czynność przeszkadzania w swobodnym oddaniu głosu musi być funkcjonalnie powiązana z faktem oddawania konkretnego głosu, skoro istota zachowania polegającego na przeszkadzaniu sprowadza się do zakłócenia swobody uprawnionej osoby w realizacji tego aktu. Co istotne, przeszkadzanie ma być m.in. realizowane za pomocą podstępu, a więc wprowadzenia określonej osoby w błąd, bądź też wyzyskania takiego błędu.

Należy jednoznacznie stwierdzić, że opisane w zarzucie protestu okoliczności nie mogą zostać zakwalifikowane jako przeszkadzanie w swobodnym

oddaniu głosu, a więc za zakłócanie aktu głosowania, utrudnianie go, czy też czynienie niemożliwym do realizacji. Z protestu nie wynika bowiem, aby wolność w zakresie swobodnego oddania głosu, choćby przez wnoszącego protest, została w jakikolwiek sposób zakłócona. Wynika z niego jedynie, że uważa on, iż telewizja publiczna powinna w sposób bezstronny przedstawiać sondaże i inne informacje prezentowane przez różne komitety wyborcze, a nie być ukierunkowana na określoną opcję polityczną. Podniesiony zarzut sprowadza się zatem do kwestionowania działalności telewizji publicznej w kontekście jej misji (art. 21 ust. 1 ustawy z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji; Dz.U. 2019, poz. 361), co nie może być utożsamiane z faktem popełnienia przestępstwa, związanego z zakłóceniem realizacji swobody decyzji woli przez kogokolwiek, w rozważanym zakresie związanej ze swobodnym oddaniem głosu w wyborach do Sejmu.

Należy także wskazać, że Sąd Najwyższy podkreślał już, że agitacja wyborcza nawet naruszająca ciszę wyborczą, może być uznana jedynie za wykroczenie z art. 498 k.wyb., a nie za przestępstwo z art. 249 pkt 2 k.k. (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 11 czerwca 2015 r., III SW 57/15), a także, że nie może stanowić zarzutu protestu wyborczego zarzut naruszenia regulacji dotyczących prowadzenia kampanii wyborczej (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 11 lipca 2019 r., I NSW 26/19). Wskazane względy prowadzą do wniosku, że negatywna ocena działalności medialnej telewizji publicznej w okresie poprzedzającym wybory parlamentarne nie może być utożsamiana, z faktem popełnienia przestępstwa z art. 249 pkt 2 k.k.

Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. 243 § 1 k.wyb. w zw. z art. 241 § 3 k.wyb. Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.