

## POSTANOWIENIE

Dnia 13 listopada 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Wiak (przewodniczący)

SSN Jacek Widło (sprawozdawca)

SSN Grzegorz Żmij

w sprawie z protestu wyborczego A. W.

przeciwko ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

przy udziale Prokuratora Generalnego, Przewodniczącego Państwowej Komisji  
Wyborczej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw  
Publicznych w dniu 13 listopada 2019 r.,

postanawia:

**pozostawić protest wyborczy bez dalszego biegu.**

### UZASADNIENIE

W dniu 22 października 2019 r. A. W. (dalej jako: „Skarżąca”) wniosła protest wyborczy do Sądu Najwyższego przeciwko ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 października 2019 r. we wszystkich okręgach. Wnosząca protest podniosła zarzut dopuszczenia się przez osoby odpowiedzialne w T[...] S.A. za przygotowanie i prezentację materiałów dotyczących kampanii wyborczej do Sejmu RP, przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w art. 249 pkt 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r.- Kodeks karny (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r. poz. 1950; dalej: „k.k.”), mającego wpływ na wynik wyborów. Skarżąca wskazała, że przestępstwo to polegało na przeszkadzaniu podstępem swobodnemu wykonywaniu praw do głosowania poprzez faworyzowanie w mediach publicznych,

tj. T[...] S.A., Komitetu Wyborczego (...), przy jednoczesnym dyskredytowaniu innych komitetów wyborczych, ich kandydatów oraz propozycji programowych.

W uzasadnieniu protestu A. W. podniosła, że sposób przedstawienia informacji w programie „....” nie tylko w okresie kampanii wyborczej, ale także w ramach komentowania bieżących wydarzeń jest niezgodny z zasadą pluralizmu oraz bezstronności. Wskazany program informacyjny prezentował bowiem głównie Komitet Wyborczy (...), czyniąc to w sposób pozytywny, natomiast pozostałe komitety wyborcze przedstawiane były w zdecydowanej mniejszości, a ponadto w niekorzystnym świetle. Zdaniem wnoszącej protest, jako że przekaz nadawcy publicznego dla części obywateli stanowi jedyne źródło wiedzy dotyczącej wydarzeń społeczno-politycznych, miał on wpływ na decyzje wyborcze tej części społeczeństwa. Skarżąca dalej podniosła, że nadawca publiczny wbrew swoim obowiązkom ustawowym przedstawiał przekaz ukierunkowany tylko na jeden komitet wyborczy, dyskredytując jego oponentów politycznych. Taki sposób redagowania informacji oraz ich przedstawiania w programach emitowanych na antenie T[...] S.A. zawężał pole wyboru odbiorcom w zasadzie do jednej opcji politycznej, przy dyskryminowaniu pozostałych.

Wnosząca protest jako dowody na zasadność podniesionego zarzutu wskazała artykuły prasowe oraz informację prasową Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (dalej: „OBWE”), a także wypowiedź ambasadora Jana Petersena - Szefa Misji Obserwacji Wyborów Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE.

Skarżąca A. W. wniosła o zwrócenie się do T[...] S.A. o zabezpieczenie i przekazanie do Sądu Najwyższego pełnego zapisu wszystkich programów informacyjnych, w tym całości nagrań programów: „(...)”, „(...)” i „(...)” oraz całości emisji prowadzonej w stacji T[...] (...), na okoliczność ustalenia ilości czasu antenowego poświęconego przez T[...] S.A. na prezentacje poszczególnych komitetów wyborczych podczas kampanii wyborczej do Sejmu RP w 2019 r. oraz sposobu przedstawienia poszczególnych komitetów wyborczych.

Ponadto Skarżąca wniosła o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego z zakresu monitoringu aktywności mediów na okoliczność ustalenia ilości czasu antenowego poświęconego przez T[...] S.A. na prezentacje poszczególnych

komitetów wyborczych podczas kampanii wyborczej do Sejmu RP w 2019 r. oraz sposobu przedstawienia poszczególnych komitetów wyborczych, a także w celu ustalenia czy prezentowanie przez publicznego nadawcę w swoich programach głównie Komitetu Wyborczego (...) mogło mieć wpływ na decyzje wyborcze obywateli.

Wnosząca protest wskazała, że za agitację wyborczą należy uznać prezentowanie w materiałach informacyjnych T[...] S.A. w pozytywnym świetle głównie Komitetu partii rządzącej, przy jednoczesnym pomijaniu lub też negatywnym przedstawianiu pozostałych komitetów. Podkreśliła, że nadawca publiczny działając w ten sposób dopuścił się naruszenia zasad przydziału i publikacji nieodpłatnego czasu antenowego przeznaczonego zgodnie z Kodeksem wyborczym na agitację wyborczą wszystkich komitetów. Tym samym jeden z komitetów wyborczych uzyskał przewagę nad pozostałymi, otrzymując bezpłatny czas antenowy przeznaczony na agitację wyborczą, co zdaniem wnoszącej protest miało wpływ na decyzje wyborcze. A. W. podniosła ponadto, że faworyzowanie partii rządzącej miało miejsce w programach T[...] S.A. również w okresie przedwyborczym, zatem nadawca publiczny naruszał także zasadę dopuszczalnego czasu agitacji wyborczej.

Skarżąca wskazała również, że poprzez promocję wyłącznie jednej opcji politycznej, przy pomijaniu opozycji lub przedstawianiu jej w sposób negatywny, media publiczne wprowadziły w błąd potencjalnych wyborców, przez co mogły wpłynąć na podejmowane przez nich decyzje.

Prokurator Generalny w piśmie z dnia 31 października 2019 r. wniósł o pozostawienie protestu wyborczego bez dalszego biegu.

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej w swoim stanowisku z dnia 30 października 2019 r. również wniósł o pozostawienie protestu bez dalszego biegu. Wskazał, że protest ten nie spełnia wymogów formalnych przewidzianych dla protestu wyborczego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Protest należało pozostawić bez dalszego biegu.

Zgodnie z treścią art. 82 § 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r. poz. 684; dalej: „k.wyb.”), przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony protest z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów lub naruszenia przepisów kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

Według regulacji zawartej w art. 241 § 3 k.wyb. wnoszący protest powinien wskazać w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera te zarzuty. Wskazanie zarzutów i dowodów jest wymogiem formalnym protestu wyborczego, którego niespełnienie skutkuje pozostawieniem go bez dalszego biegu, stosownie do treści art. 243 § 1 k.wyb.

O ile nie ulega wątpliwości, że wnosząca protest zawarła wskazanie dowodów, to nie sposób uznać, że opisane w proteście okoliczności, tj. sformułowany zarzut naruszenia prawa, może być uznany za realizujący znamiona przestępstwa określonego w art. 249 pkt 2 k.k. Przepis ten penalizuje zachowanie polegające na przeszkadzaniu, m.in. przemocą, groźbą bezprawną lub podstępem, swobodnemu wykonywaniu prawa do kandydowania lub głosowania. Użyte w powołanym przepisie znamię czasownikowe polegające na przeszkadzaniu należy odczytywać według jego potocznego znaczenia. Przeszkadzać oznacza natomiast „być przeszkodą, zawadą, utrudniać, uniemożliwiać, udaremniać coś, zawadzać” (zob. M. Szymczak (red.), Słownik języka polskiego, Warszawa 1996 r., t. II, s. 964). Artykuł 249 pkt 2 k.k. penalizujący jedno z przestępstw przeciwko wyborom i referendum, 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 natomiast kwestii, że prawo do głosowania materializuje się w akcie oddania głosu w trakcie (w dniu) 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, w jakikolwiek sposób zakłóca

osobie posiadającej czynne prawo wyborcze, realizację tego prawa, a więc swobodne oddanie głosu w trakcie wyborów. W piśmiennictwie wskazuje się, że przeszkadzanie w swobodnym wykonywaniu prawa do głosowania to 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-Wrzonek, Kodeks karny. Komentarz, teza 2 do art. 249, WKP 2017). Zestawienie znamion podmiotowych i przedmiotowych przestępstwa, prowadzi 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.

Uwzględniając powyższe uwagi należy stwierdzić, że faworyzowanie w mediach publicznych, a ściślej w telewizji publicznej komitetu wyborczego określonej partii politycznej - w toku kampanii wyborczej – a więc w okresie poprzedzającym wybory do Sejmu przeprowadzone dnia 13 października 2019 r., do czego odwołuje się Skarżąca, nie może być uznane za przeszkadzanie w swobodnym oddaniu głosu, a więc za zakłócanie tego aktu, utrudnianie go, czy też czynienie niemożliwym do realizacji. Z protestu nie wynika przecież, by wolność w zakresie swobodnego oddania głosu, choćby przez wnoszącą protest, została w jakikolwiek zakłócona; wynika z niego jedynie, że uważa ona, iż telewizja publiczna powinna w sposób bezstronny przedstawiać poglądy prezentowane przez różne komitety wyborcze, a nie być ukierunkowana na jedną opcję polityczną, prowadząc agitację wyborczą. Podniesiony jednak zarzut sprowadza się do kwestionowania działalności telewizji publicznej w kontekście misji, jaką posiada ona zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. 2019 r., 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 i Senatu. Zwraca uwagę fakt, że wnosząca protest w niniejszej sprawie kwestionuje prawidłowość realizacji misji publicznej przez T[...] nie tylko w okresie poprzedzającym wybory, ale także w ogóle. Wskazuje to tym bardziej, że w istocie przedmiotem rozważań we wniesionym proteście nie jest fakt popełnienia przestępstwa z art. 249 pkt 2 k.k., ale działalność telewizji publicznej. Działalność informacyjna mediów, także telewizji publicznej, w okresie przedwyborczym, nawet jeżeli w ocenie Skarżącej narusza zasady obiektywizmu, pluralizmu w zakresie przedstawiania różnych poglądów i stanowisk oraz negatywnie wpływa na kształtowanie opinii publicznej, czy wręcz stanowi „uprawianie polityki”, nie może być jednocześnie uznana za realizującą znamiona czynu z art. 249 pkt 2 k.k. Nie stanowi bowiem zakłócenia, czy jakiegokolwiek negatywnej ingerencji w prawo do swobodnego oddania głosu w wyborach przez określonego wyborcę czy wyborców, a do tego musiałoby się sprowadzać przeszkadzanie, o którym mowa w powołanym przepisie – w dniu wyborów, w którym obowiązuje cisza wyborcza. Należy także zwrócić uwagę, że skoro z treści protestu wynika w istocie zarzut braku obiektywizmu w działalności telewizji publicznej, a tym samym swego rodzaju propagowanie jednej partii politycznej połączone z przedstawianiem innej w negatywnym świetle, to taka działalność, jeżeliby uznać, że miała miejsce, może być rozważana jedynie jako swego rodzaju agitacja wyborcza, o której mowa w art. 105 § 1 k.wyb. Takiego określenia używa zresztą wnosząca protest. Opisane w tym proteście postępowanie w kontekście ewentualnego pociągnięcia do odpowiedzialności, mogłoby być rozważane jedynie w ramach wykroczenia stypizowanego w art. 494 § 1 lub 2 k.wyb., oczywiście przy założeniu realizacji pozostałych znamion przedmiotowych, o których mowa w tych przepisach. Jeżeli jednak ustawodawca uznał za celowe penalizowanie w ramach odpowiedzialności za wykroczenie z art. 494 § 1 lub 2 k.wyb., zachowania polegającego na niedozwolonej agitacji wyborczej, w dodatku przy spełnieniu szczególnych warunków wskazanych w tych regulacjach, oczywiste jest, że zachowanie związane nawet z promowaniem określonych kandydatów, niespełniające warunków z art. 494 § 1 lub 2 k.wyb., nie może być jednocześnie uznawane za przestępstwo przeszkadzania w swobodnym oddaniu głosu, o którym

mowa w art. 249 pkt 2 k.k. Zupełnie nieracjonalne byłoby uznanie, że skoro sprawca czyni mniej, aniżeli przewidziano w przepisie typizującym wykroczenie, to odpowiada za przestępstwo. Należy zarazem przypomnieć, iż Sąd Najwyższy wskazywał już, że agitacja wyborcza nawet naruszająca ciszę wyborczą (co nie miało miejsca w ramach stanu faktycznego opisanego w proteście), 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 dnia 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 dnia 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. Z przywołanych wyżej powodów podniesiony w proteście zarzut nie mógł być uznany za zarzut popełnienia tego przestępstwa, a co za tym idzie, nie został spełniony wymóg formalny protestu wyborczego wskazany w art. 241 § 3 k.wyb.

Uwzględniając powyższe, na podstawie art. 243 § 1 k.wyb., Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji postanowienia.