

POSTANOWIENIE

Dnia 21 listopada 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Mirosław Sadowski (przewodniczący)

SSN Adam Redzik (sprawozdawca)

SSN Marek Siwek

w sprawie z protestu wyborczego A. P.
przeciwko ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
z udziałem Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej oraz Prokuratora
Generalnego,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 21 listopada 2019 r.

postanawia

pozostawić bez dalszego biegu.

UZASADNIENIE

I.

A. P. (dalej: Wnosząca protest), 22 października 2019 r. złożyła protest
wyborczy przeciwko ważności wyborów do Sejmu przeprowadzonych
13 października 2019 r. oraz wniosła o stwierdzenie nieważności tych wyborów
we wszystkich okręgach wyborczych.

Wnosząca protest sformułowała zarzut popełnienia przez osoby
odpowiedzialne w Telewizji (...) S.A. (dalej: (...)) za przygotowanie oraz prezentację
materiałów dotyczących kampanii wyborczej do Sejmu przestępstwa z art. 249 pkt
2 Kodeksu karnego (dalej: k.k.) mającego wpływ na wynik wyborów. Przestępstwo
to miało polegać na „przeszkadzaniu podstępem swobodnemu wykonywaniu prawa

do głosowania poprzez faworyzowanie w mediach publicznych, tj. (...) S.A. Komitetu Wyborczego (...), przy jednoczesnym dyskredytowaniu innych komitetów wyborczych, ich kandydatów oraz propozycji programowych”.

W uzasadnieniu Wnosząca protest wskazała, że sposób przedstawiania informacji w programie „(...)” nie tylko w okresie prowadzenia kampanii wyborczej, ale także w ramach komentowania bieżących wydarzeń, nie ma nic wspólnego z określonymi m.in. w art. 21 ustawy z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji zasadami, którymi powinny kierować się media publiczne. Zdaniem Wnoszącej protest, wskazany program informacyjny przez całą kampanię wyborczą prezentował głównie Komitet Wyborczy (...) (dalej: KW (...)), przy czym wydźwięk poszczególnych materiałów, bez względu na ich rzeczywiste tło, był pozytywny. Z kolei pozostałe komitety były prezentowane w zdecydowanie mniejszym zakresie, a w materiałach dotyczących ogólnie rozumianej opozycji była ona z reguły przedstawiana w niekorzystnym świetle, zaś cały przekaz miał negatywny wydźwięk, mogący powodować u potencjalnego odbiorcy-wyborcy negatywny odbiór, choć nie było ku temu jakichkolwiek podstaw.

Wnosząca protest podniosła, że obywatele kształtują swoje poglądy i sympatie polityczne kierując się ogólnie dostępnymi informacjami, natomiast (...) – jako nadawca publiczny – ma najszerszy zasięg nadawczy. Dlatego też największa liczba potencjalnych wyborców znajduje się w zasięgu kanałów emitowanych przez (...). Nierzadko osoby te nie mają dostępu do innych kanałów informacyjnych czy publicystycznych. Wobec powyższego, opisany przekaz miał wpływ na decyzje wyborcze części społeczeństwa, w tym tzw. elektoratu niezdecydowanego. Wskazany problem został dostrzeżony również przez organizacje takie jak Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie czy Towarzystwo Dziennikarskie.

Ponadto, według Wnoszącej protest, prezentowanie w materiałach informacyjnych (...) w pozytywnym świetle głównie KW (...), przy jednoczesnym pomijaniu lub też negatywnym przedstawianiu pozostałych komitetów, stanowi agitację wyborczą (w rozumieniu art. 105 § 1 Kodeksu wyborczego, dalej: k.wyb.) na rzecz KW (...). Publikując nieodpłatnie w okresie kampanii wyborczej (choćaby w programie „(...)”) materiały przygotowane w opisany sposób, nadawca

publiczny naruszył tym samym zasady przydziału i publikacji nieodpłatnego czasu antenowego przeznaczonego na agitację wyborczą (o których mowa w art. 117 § 1 k.wyb.). Co więcej, swoistego rodzaju „promocja” partii rządzącej i KW (...) w programach (...) trwała już w okresie przedwyborczym, co stanowi naruszenie art. 105 § 2 k.wyb. regulującego moment, od którego agitacja wyborcza jest dopuszczalna.

Odnosząc się do treści art. 249 pkt 2 k.k., Wnosząca protest wskazała, że konstruując w opisany sposób przekaz medialny, promujący w zasadzie jedną partię polityczną, tj. (...), pomijając przy tym niekorzystne dla niej informacje, media publiczne kreują negatywny obraz rzeczywistości, wprowadzając tym samym w błąd potencjalnych wyborców. Natomiast faktyczne wprowadzanie w błąd odbiorcy przez nadawcę publicznego skutkowało utrudnianiem mu swobodnego wykonywania prawa głosu.

Jako dowody na poparcie podniesionego zarzutu, Wnosząca protest przedstawiła linki do artykułów i informacji prasowych. Wniosła także o zobowiązanie (...) do zabezpieczenia i przekazania pełnego zapisu wszystkich programów informacyjnych, w tym całości nagrań „(...)”, „(...)”, „(...)” i wszystkich programów emitowanych w (...) (na okoliczność ustalenia ilości czasu antenowego poświęconego przez (...) na prezentacje poszczególnych komitetów wyborczych podczas kampanii wyborczej do Sejmu w 2019 r. i sposobu przedstawiania poszczególnych komitetów wyborczych) oraz o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego z zakresu monitoringu aktywności mediów (na okoliczność jak wyżej oraz tego, czy prezentowanie przez publicznego nadawcę w swoich programach głównie KW (...) mogło mieć wpływ na decyzje wyborcze podejmowane przez obywateli w wyborach do Sejmu przeprowadzonych 13 października 2019 r.).

II.

W piśmie z 30 października 2019 r. Prokurator Generalny wniósł o pozostawienie protestu bez dalszego biegu. Podniósł, że Wnosząca protest nie przedstawiła, jak również nie wskazała dowodów związanych ze sformułowanym zarzutem, a wniosek dowodowy zawarty w proteście należy uznać za bezprzedmiotowy z uwagi na treść zaprezentowanego stanowiska. Prokurator Generalny poinformował, że kopia protestu została przekazana do Prokuratury

Krajowej celem nadania biegu – w związku z zarzutem popełniania przestępstwa stypizowanego w art. 249 pkt 2 k.k.

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej, w piśmie z 30 października 2019 r., w imieniu Państwowej Komisji Wyborczej wyraził opinię, że protest nie spełnia wymogów formalnych i w związku z tym należy pozostawić go bez dalszego biegu. W ocenie Państwowej Komisji Wyborczej działalność informacyjna nadawców radiowych i telewizyjnych oraz innych mediów, w tym również nadawców publicznych, nie może być podstawą złożenia protestu wyborczego, a zarzuty zawarte w proteście nie wypełniają żadnej z przesłanek wywiedzenia protestu wyborczego określonych w art. 82 § 1 k.wyb.

III.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 82 § 1 k.wyb., protest przeciwko ważności wyborów może być wniesiony z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI k.k., mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów lub z powodu naruszenia przepisów k.wyb. dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 241 § 3 k.wyb. wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty. Konsekwencje niezastosowania się do dyspozycji wskazanej normy określa art. 243 § 1 k.wyb. stanowiąc, że Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest niespełniający warunków określonych w art. 241 k.wyb., a także protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną.

Przechodząc na grunt Kodeksu karnego należy wskazać, że jednym z przepisów umieszczonych w rozdziale XXXI k.k. (zawierającym regulacje dotyczące przestępstw przeciwko wyborom i referendum) jest art. 249 k.k., który stanowi: kto przemocą, groźbą bezprawną lub podstępem przeszkadza: 1) odbyciu zgromadzenia poprzedzającego głosowanie, 2) swobodnemu wykonywaniu prawa do kandydowania lub głosowania, 3) głosowaniu lub obliczaniu głosów, 4) sporządzaniu protokołów lub innych dokumentów wyborczych albo referendalnych, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

Wnosząca protest zarzuciła naruszenie art. 249 pkt 2 k.k., który kryminalizuje i penalizuje czyn polegający na przeszkadzaniu przemocą, groźbą bezprawną lub podstępem swobodnemu wykonywaniu prawa do kandydowania lub głosowania.

Zgodnie z ukształtowanym stanowiskiem orzecznictwa i doktryny, jeżeli w proteście zarzucono popełnienie przestępstw przeciwko wyborom, Sąd Najwyższy ustala zasadność zarzutu według znamion określonych w ustawie karnej (k.k.). Przedmiotem osądu Sądu Najwyższego w postępowaniu protestowym nie jest ustalenie popełnienia przestępstwa i osoby lub osób, które się go dopuściły, lecz jedynie stwierdzenie, że określone zachowanie – nawet nieznanej osoby lub osób – spełnia w świetle okoliczności sprawy znamiona określone w ustawie karnej (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 17 grudnia 2015 r., III SW 160/15).

W orzecznictwie Sądu Najwyższego i doktrynie prawa karnego zauważa się, że przedmiotem ochrony przewidzianej w przepisie art. 249 k.k. jest wolny od bezprawnych nacisków przebieg wyborów i referendum. Ochronie podlega m.in. wykonywanie praw wyborczych – zarówno prawa wybierania (czynne prawo wyborcze), jak i prawa wybieralności (bierne prawo wyborcze) oraz określony w k.wyb. sposób głosowania i obliczania głosów. Wskazane w art. 249 k.k. „przeszkadzanie” rozumiane jest jako ingerowanie w spokojny, prawem przewidziany tryb korzystania obywateli z przysługujących im praw związanych z udziałem w wyborach (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 10 listopada 2011 r., III SW 102/11). Prawem obywatela, o którym mowa, jest określone w art. 62 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w art. 10 k.wyb. prawo wybierania – m.in. posłów i senatorów. Sposobem jego wykonywania jest natomiast oddanie głosu w wyborach. Przestępstwo opisane w art. 249 pkt 2 k.k. może być więc popełnione przez zachowanie, które przy wykorzystaniu przemocy, groźby bezprawnej lub podstępu zakłóca, utrudnia osobie posiadającej czynne prawo wyborcze realizację tego prawa, czyli swobodne oddanie głosu w trakcie wyborów (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 6 listopada 2019 r., I NSW 145/19).

W świetle powyższego, opisana przez Wnoszącą protest działalność (...) – niezależnie od jej oceny – nie może wypełniać znamion przestępstwa z art. 249 pkt 2 k.k. Przedstawione w proteście zachowania nie mogły bowiem zakłócać lub utrudniać osobie posiadającej czynne prawo wyborcze swobodnego oddania

głosu w trakcie wyborów przeprowadzonych 13 października 2019 r. W związku z tym Sąd Najwyższy nie może również przejść do oceny zasadności podniesionego zarzutu. Co istotne, Wnosząca protest wyraźnie odnosiła się do działalności (...) ogólnie, w tym także w okresie kampanii wyborczej, nie wskazując tego typu naruszeń w dniu wyborów. Potwierdza to więc, że sformułowany w proteście zarzut w istocie nie dotyczy popełnienia przestępstwa określonego w art. 249 pkt 2 k.k. Nie jest to więc zarzut, o którym mowa w art. 82 § 1 k.wyb.

Ze względu na przytoczony wyżej art. 241 § 3 k.wyb., rozpoznając protest wyborczy, Sąd Najwyższy związany jest granicami zarzutów i z urzędu nie może wyjść poza ich treść oraz uczynić przedmiotem rozstrzygnięcia naruszenia przepisów, którego w proteście nie zarzucano (zob. np. postanowienie Sądu Najwyższego z 28 czerwca 2019 r., I NSW 37/19). W proteście nie podniesiono zarzutu popełnienia innego przestępstwa przeciwko wyborom. Ubocznie jedynie należy stwierdzić, że również ewentualne naruszenie art. 105 i 117 k.wyb., które wskazywała Wnosząca protest, nie może stanowić podstawy skutecznego protestu wyborczego (art. 82 § 1 pkt 2 k.wyb.), gdyż opisana działalność (...) nie dotyczy głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 11 lipca 2019 r., I NSW 26/19).

Z tych względów, na podstawie art. 243 § 1 k.wyb. w zw. z art. 241 § 3 i art. 82 § 1 k.wyb., Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.