

POSTANOWIENIE

Dnia 19 listopada 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Paweł Księżak

SSN Marcin Łochowski

w sprawie z protestu wyborczego A. S.

przeciwko ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

przy udziale Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Prokuratora Generalnego,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 19 listopada 2019 r.

postanawia:

pozostawić protest bez dalszego biegu.

UZASADNIENIE

W dniu 24 października 2019 r. do Sądu Najwyższego wpłynął protest przeciwko ważności wyborów do Sejmu RP złożony przez A. S.. Wnosząca protest zawarła w nim skierowany przeciwko Telewizji (...) S.A. zarzut, zgodnie z którym osoby odpowiedzialne za przygotowanie oraz prezentację materiałów dotyczących kampanii wyborczej do Sejmu RP dopuściły się przestępstwa przeciwko wyborom określonego w art. 249 pkt 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. 2019, poz. 1950, dalej: k.k.). Przestępstwo to, zdaniem wnoszącej protest, miało wpływ na wynik wyborów, gdyż polegało 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 protestu A. S. podniosła, że sposób przedstawienia informacji w programie „(...)”, jak również w innych programach informacyjnych, nie tylko w okresie kampanii wyborczej, ale także w ramach komentowania bieżących wydarzeń był niezgodny z zasadą pluralizmu, bezstronności i niezależności, a tych zasad zdaniem wnoszącej protest w sposób szczególny powinien przestrzegać nadawca publiczny. Programy informacyjne (...) S.A. prezentowały bowiem głównie poglądy i stanowiska Komitetu Wyborczego (...), czyniąc to w sposób wyłącznie pozytywny, natomiast pozostałe komitety wyborcze przedstawiane były zdecydowanie rzadziej, a ponadto zwykle 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. Wnosząca protest podniosła następnie, 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 (...) S.A., zawęził pole wyboru odbiorcom, w zasadzie do jednej opcji politycznej, przy dyskryminowaniu pozostałych.

Wnosząca protest wskazała, że opisane powyżej okoliczności świadczą o prowadzeniu przez (...) S.A. agitacji wyborczej, a zatem nadawca publiczny działając w ten sposób, dopuścił się również 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. Faworyzowanie partii rządzącej w programach (...) S.A. jej zdaniem miało także miejsce w okresie przedwyborczym, a zatem nadawca publiczny naruszał także zasadę dopuszczalnego czasu agitacji wyborczej. 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. Faktyczne wprowadzenie w błąd odbiorcy, skutkuje bowiem utrudnianiem swobodnego wykonywania mandatu.

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. Ponadto wnosząca protest wniosła o zabezpieczenie i przekazanie do Sądu Najwyższego pełnego zapisu wszystkich programów informacyjnych, w tym całości nagrań programów: „(...)”, „(...)” i „(...)” oraz całości emisji prowadzonej w stacji (...), na okoliczność ustalenia ilości czasu antenowego poświęconego przez (...) S.A. na prezentacje poszczególnych komitetów wyborczych podczas kampanii wyborczej do Sejmu RP w 2019 r. oraz sposobu przedstawienia poszczególnych Komitetów wyborczych. Następnie wniosła o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego z zakresu monitoringu aktywności mediów na okoliczność ustalenia ilości czasu antenowego poświęconego przez (...) 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 podejmowane 13 października 2019 r. w wyborach do Sejmu RP.

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej w swoim stanowisku z 30 października 2019 r. wniósł o pozostawienie protestu bez dalszego biegu. Wskazał, że protest ten nie spełnia wymogów formalnych przewidzianych dla protestu wyborczego. Zawiera on bowiem zarzuty, które nie mogą stanowić podstawy protestu wyborczego, gdyż nie mieszczą się one w katalogu zarzutów zawartych w art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego.

Prokurator Generalny nie przedstawił swojego stanowiska, pomimo iż został o nie wezwany pismem Sądu Najwyższego z 25 października 2019 r.

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 w przepisach ogólnych art. 82 i art. 83 ustawy z 5 stycznia 2011 r., Kodeks wyborczy (Dz.U. 2019, poz. 684; dalej: k.wyb.) oraz w przepisach szczególnych określonych w art. 241-243 k.wyb. 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 niespełniający warunków określonych w art. 241 (art. 243 § 1 k.wyb.).

Protest złożony przez A. S. zawiera w rzeczywistości zarzut dotyczący nierzetelnej działalności informacyjnej prowadzonej przede wszystkim w okresie kampanii wyborczej lub w czasie ją poprzedzającym przez Telewizję (...) S.A. oraz

na nierównym traktowaniu komitetów wyborczych przez faworyzowanie jednego z nich w dostępie do medium publicznego we wskazanym czasie. W ocenie Sądu Najwyższego sformułowany w proteście zarzut nie mieści się w kryteriach wymienionych w przepisie art. 82 § 1 k.wyb., a zatem nie może stanowić podstawy do skutecznego wniesienia protestu wyborczego. W istocie wskazany w proteście zarzut nie dotyczy bowiem ani naruszenia przebiegu głosowania, ani ustalenia wyników głosowania, ani ustalania wyników wyborów, lecz wpływu prowadzonej przez nadawcę publicznego działalności informacyjnej w czasie kampanii wyborczej na podejmowane przez wyborców decyzje.

Przytoczony w proteście zarzut popełnienia przestępstwa określonego w art. 249 pkt 2 k.k. nie został dostatecznie powiązany z jego wpływem na istniejące procedury głosowania lub ustalenia wyników, a zatem nie może stanowić przesłanki z art. 82 k.wyb., tym bardziej, że na jego poparcie wnosząca protest nie przedstawiła żadnych dowodów, wywodząc jedynie w sposób ogólny, że podejmowana przez środki masowego przekazu działalność może mieć wpływ na decyzje i preferencje wyborcze obywateli. Ta oczywista zależność nie jest w ocenie Sądu Najwyższego wystarczająca, aby uprawdopodobniała naruszenia mogące zostać objęte protestem wyborczym. Podniesiony zarzut ma bowiem charakter abstrakcyjny i wskazuje raczej na hipotetyczną oraz potencjalną możliwość naruszenia przepisów prawa wyborczego, a więc nie odpowiada wymogom Kodeksu wyborczego i jest niedopuszczalny (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 18 lipca 2019 r., I NSW 39/19).

Wnosząca protest, w ocenie Sądu Najwyższego, nie wskazała także żadnej okoliczności, która uprawdopodobniałaby istnienie nieprawidłowości podczas przeprowadzonych wyborów. Zarzut oparty wyłącznie na kontestowaniu przebiegu kampanii wyborczej i w jej konsekwencji wyników wyborów ogłoszonych przez PKW, bez przedstawienia wymaganych naruszeń i ich dowodów, 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).

Zgodnie z przyjmowanym już wcześniej stanowiskiem Sądu Najwyższego zarzut, który obejmuje np. ochronę prawną kandydata przed nieprawdziwymi informacjami i rozpowszechniania nieodpłatnych audycji wyborczych, a więc odnosi

się do przebiegu kampanii wyborczej nie może stanowić podstawy protestu wyborczego (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 11 lipca 2019 r., NSW 26/19).

W ocenie Sądu Najwyższego wnosząca protest wskazała okoliczności, które nie dotyczą bezpośrednio przebiegu wyborów, lecz przede wszystkim poprzedzającego okresu, który potencjalnie mógł wpłynąć na decyzje wyborców. Nie wykazano zatem związku z przebiegiem wyborów. Należy ponadto wskazać, że kodeks wyborczy przewiduje przepisy, których celem jest zapewnienie prawidłowego przebiegu kampanii wyborczej w postaci ochrony kandydatów biorących udział w wyborach przed nieprawdziwymi informacjami pojawiającymi się w trakcie prowadzonej kampanii wyborczej lub dające możliwość oceny prawidłowości jej przebiegu, rywalizacji politycznej, zasad uczciwej konkurencji wyborczej, która ma zapobiec zniekształcaniu ocen wyborców (zob. F. Rymarz i inni, w: *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 292-293), a zatem umożliwia poszczególnym komitetom wyborczym podjęcie w tym względzie działań zapewniających prawidłowy przebieg kampanii wyborczej. Przepisy te dotyczą także działalności prowadzonej przez nadawcę publicznego, jak również innych podmiotów wykorzystujących środki masowego przekazu. Ustawodawca przewidział zatem takie sytuacje i objął je ochroną kodeksu wyborczego, przy czym nie włączył ich w zakres protestu wyborczego.

Niezależnie od powyższych rozważań, Sąd Najwyższy pragnie podkreślić, że wskazany przez wnoszącą protest zarzut popełnienia przestępstwa z art. 249 pkt 2 k.k., nie tylko nie spełnia kryteriów opisanych w art. 82 § 1 k.wyb., ale budzi poważne wątpliwości w zakresie wypełnienia jego znamion przez postępowanie nadawcy publicznego. Innymi słowy w ocenie Sądu Najwyższego nie sposób uznać, że opisane w zarzucie okoliczności mogą w ogóle stanowić zarzucane przestępstwo. Przepis art. 249 pkt 2 k.k. penalizuje bowiem 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 jednak interpretować zgodnie z wykładnią językową, tj. według jego potocznego znaczenia. Zgodnie ze słownikiem języka polskiego „przeszkadzać” oznacza „być

przeszkodą, zawadą, utrudniać, uniemożliwiać, udaremniać coś, zawadzać” (zob. M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1996 r., t. II, s. 964). Publikowanie zatem nierzetelnych, zdaniem wnoszącej protest, informacji w trakcie kampanii wyborczej lub promowanie określonego komitetu wyborczego kosztem innych lub dysproporcja w udzielaniu czasu antenowego nie mieści się w potocznym 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 w realizacji tego prawa, a więc w jakikolwiek sposób zakłóca swobodne oddanie przez nią 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 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 bowiem, aby wolność w zakresie

swobodnego oddania głosu, choćby przez wnoszącą protest, została w jakikolwiek sposób zakłócona. Wynika z niego jedynie, iż telewizja publiczna powinna w sposób bezstronny przedstawiać informacje prezentowane przez różne komitety wyborcze, nie może być ukierunkowana na określoną opcję polityczną. Podniesiony zarzut sprowadza się zatem do kwestionowania działalności telewizji publicznej w kontekście misji, jaką ma ona wypełnić (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.