

POSTANOWIENIE

Dnia 19 listopada 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący)

SSN Paweł Księżak

SSN Marcin Łochowski (sprawozdawca)

w sprawie z protestu wyborczego J. G.
przeciwko ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej,
przy udziale Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej i Prokuratora
Generalnego,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 19 listopada 2019 r.

pozostawia protest bez dalszego biegu.

UZASADNIENIE

Pismem z 22 października 2019 r. (data oddania w polskiej placówce operatora wyznaczonego) J. G., wniósł protest wyborczy przeciwko ważności wyborów do Sejmu, wnosząc o stwierdzenie nieważności tych wyborów we wszystkich okręgach. Wnoszący protest podniósł zarzut dopuszczenia się przez osoby odpowiedzialne w (...) S.A. za przygotowanie oraz prezentację materiałów dotyczących kampanii wyborczej do Sejmu RP, przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w art. 249 pkt 2 k.k., mającego wpływ na wynik wyborów, polegającego 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 odpowiedziach na protest Państwowa Komisja Wyborcza i Prokurator Generalny wyrazili opinie, że protest należy pozostawić bez dalszego biegu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Protest wyborczy należy pozostawić bez dalszego biegu.

Zgodnie z art. 241 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2019, poz. 684, dalej: 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 Państwową Komisję Wyborczą w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Natomiast stosownie do art. 243 § 1 k.wyb. Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniającą warunków określonych w art. 241 k.wyb. Z kolei według art. 82 § 1 k.wyb. przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony protest 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, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

Przepis art. 243 § 1 k.wyb. odsyła do treści całego art. 241 k.wyb., a więc także do art. 241 § 3 k.wyb, stawiającego przed osobą wnoszącą protest wyborczy wymaganie sformułowania zarzutów wymienionych w art. 82 § 1 k.wyb. oraz przedstawienia lub wskazania dowodów na ich poparcie (zob. np. postanowienie Sądu Najwyższego z 17 listopada 2015 r., III SW 119/15 i postanowienie Sądu Najwyższego z 17 listopada 2015 r., III SW 136/15).

W proteście opartym na zarzucie popełnienia przestępstwa nie można poprzestać na przytoczeniu abstrakcyjnych znamion czynu opisanych np. w art. 249 pkt 2 k.k. („Kto przemocą, groźbą bezprawną lub podstępem przeszkadza swobodnemu wykonywaniu prawa do kandydowania lub głosowania.”),

ale należy skonkretyzować zachowanie określonego podmiotu w taki sposób, aby możliwa była ocena, czy to zachowanie realizuje te znamiona. Tylko w takim przypadku możliwe będzie przyjęcie, że protest spełnia warunki wskazane w art. 241 § 3 k.wyb. w zw. z art. 82 § 1 pkt 1 k.wyb. Wówczas Sąd Najwyższy jest uprawniony do weryfikacji w postępowaniu dowodowym, czy tak sformułowany zarzut jest zasadny, a więc, czy opisane w proteście zachowanie w ogóle miało miejsce, a jeżeli tak, to czy miało wpływ na wynik wyborów. W przeciwnym razie Sąd Najwyższy pozostawia protest bez dalszego biegu (art. 243 § 1 k.wyb.).

Wniesiony protest nie konkretyzuje zachowania określonego podmiotu, które miałyby wypełniać znamiona przestępstwa z art. 249 pkt 2 k.k. Posługuje się jedynie tak ogólnikowymi i abstrakcyjnymi pojęciami jak „faworyzowanie”, „dyskryminowanie”, „przedstawianie w niekorzystnym świetle”, „negatywny wydźwięk” nie wiążąc tych pojęć z konkretnymi zdarzeniami, osobami czy audycjami telewizyjnymi nadawanymi w określonych datach. Już tylko ten sposób skonstruowania protestu uniemożliwia nadanie mu biegu.

Dokonując jednak oceny tak ogólnie naszkicowanego przez wnoszącego protest zachowania telewizji publicznej, czy też – ujmując rzecz precyzyjnie – osób odpowiedzialnych za kształt audycji emitowanych w tej telewizji, Sąd Najwyższy zauważa, że podstawą protestu jest zarzut popełnienia przestępstwa z art. 249 pkt 2 k.k. Przepis ten penalizuje zachowanie polegające na przeszkadzaniu przemocą, groźbą bezprawną lub podstępem, swobodnemu wykonywaniu prawa do kandydowania lub głosowania. Przeszkadzać to inaczej „być przeszkodą, zawadą, utrudniać, uniemożliwiać, udaremniać coś, zawadzać” (zob. *M. Szymczak* (red.), *Słownik języka polskiego*, t. II, Warszawa 1996, s. 964). Przepis ten łączy 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. Prawo do głosowania materializuje się zaś w akcie oddania głosu w trakcie wyborów. Uwzględniając zatem reguły wykładni językowej należy przyjąć, iż przestępstwo z art. 249 pkt 2 k.k. może być popełnione przez takie zachowanie, które utrudnia lub w jakikolwiek sposób zakłóca osobie posiadającej czynne prawo wyborcze realizację tego prawa, a więc swobodne oddanie głosu w trakcie wyborów. 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.

Faworyzowanie w mediach publicznych, a ściślej w telewizji publicznej, komitetu wyborczego określonej partii politycznej w okresie poprzedzającym wybory do Sejmu przeprowadzone 13 października 2019 r., do czego odwołuje się wnoszący protest, 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 jakiegokolwiek wyborcy, choćby wnoszącego protest, została zakłócona. Wynika z niego jedynie, że telewizja publiczna powinna w sposób stronniczy przedstawiać poglądy prezentowane przez różne komitety wyborcze.

Rzecz jednak w tym, że podniesiony zarzut sprowadza się do kwestionowania działalności telewizji publicznej w kontekście misji, jaką wykonuje ona zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j. Dz.U. 2019, poz. 361), co nie może być utożsamiane z faktem popełnienia przestępstwa, związanego z zakłóceniem realizacji swobody decyzji dotyczącej oddania głosu w wyborach do Sejmu i Senatu. Zresztą wnoszący protest kwestionuje prawidłowość realizacji misji publicznej przez (...) S.A. nie tylko w okresie poprzedzającym wybory. Wskazuje to tym bardziej, że w podstawą protestu nie jest fakt popełnienia przestępstwa z art. 249 pkt 2 k.k., ale w ogóle działalność telewizji publicznej. Działalność informacyjna mediów, także telewizji publicznej, w okresie przedwyborczym, nawet jeżeli w ocenie wnoszącego protest 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.

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. („Agitacją wyborczą jest publiczne nakłanianie lub zachęcanie do głosowania w określony sposób, w tym w szczególności do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego.”). Takiego określenia używa zresztą wnoszący protest. Opisane w tym proteście postępowanie w kontekście ewentualnego pociągnięcia do odpowiedzialności, mogłoby być rozważane jedynie w ramach wykroczenia stypizowanego 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.

Sąd Najwyższy wskazywał 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 zasadnego 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.

Skoro zatem opisane w proteście zachowanie, mimo że niedostatecznie skonkretyzowane, nie wypełnia znamion przestępstwa, o jakim mowa w art. 82 § 1 pkt 1 k.wyb., to nie został spełniony wymóg formalny protestu wyborczego wskazany w art. 241 § 3 k.wyb. Sąd Najwyższy nie jest bowiem związany wskazaniem przez wnoszącego protest, że miało miejsce określone przez niego przestępstwo, ale opisem pewnego stanu (zdarzenia), co do którego jest uprawniony ocenić, czy stanowi ono przestępstwo i ewentualne, które spośród wskazanych w art. 82 § 1 pkt 1 k.wyb.

Z tego względu Sąd Najwyższy na podstawie art. 243 § 1 k.wyb. pozostawił protest bez dalszego biegu.