

Sygn. akt I NSW 2286/20

POSTANOWIENIE

Dnia 31 lipca 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Mirosław Sadowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Paweł Księżak

SSN Oktawian Nawrot

w sprawie z protestu wyborczego P. N. przeciwko wyborowi Prezydenta
Rzeczypospolitej Polskiej
przy udziale

1) Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej

2) Prokuratora Generalnego

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 31 lipca 2020 r.,

postanawia:

pozostawić protest wyborczy bez dalszego biegu.

UZASADNIENIE

P. N., na podstawie art. 129 ust. 2 Konstytucji w zw. z art. 321 § 1 w zw. z art. 82 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (tj. Dz. U. z 2019 r., poz. 684 ze zm., dalej: k.wyb.) wniósł protest przeciwko ważności wyborów Prezydenta RP, zarzucając, że wybór ten został dokonany z naruszeniem przepisów dotyczących głosowania, tj. zasady wolności wyborów (art. 3 Protokołu Dodatkowego do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i podstawowych Wolności, art. 2 Konstytucji) i równości wyborów (art. 287 k.wyb.), w następstwie naruszenia zasady prowadzenia kampanii wyborczej wyłącznie przez komitet wyborczy (art. 90 § 1 k.wyb.), naruszenia ustawowego ograniczenia łącznego

czasu rozpowszechniania nieodpłatnych audycji wyborczych w T. (art. 326 § 2 k.wyb.), naruszenia zakazu przjmowania przez komitet wyborczy korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym (art. 132 § 5 k.wyb.) oraz naruszenia limitu wydatków na kampanię wyborczą (art. 327 § 1 k.wyb.).

Do protestu załączono stanowisko misji OBWE w sprawie wstępnych wniosków i ustaleń w odeniesieniu do głosowania w dn. 28.06.2020 r., stanowisko misji OBWE w sprawie wstępnych wniosków i ustaleń w odneisieniu do ggłosowania w dn. 12.07.2020 r. oraz artykuł z serwisu internetowego T[...] pt. „200 spotkań premiera w walce o reelekcję prezydenta”. Wnoszący protest swrócił się o zabezpieczenie nagrań głównych wydań programu informacyjnego „(...)” emitowanego na antenie T[...] o godz. 19:30 z okresu od 3 czerwca 2020 r. do 12 lipca 2020 r. oraz udosępnienie danych dotyczących oglądalności.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Protest należało pozostawić bez dalszego biegu.

Zgodnie z art. 129 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej na zasadach określonych w ustawie. W myśl art. 82 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 684 ze zm.; 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 wynik wyborów (pkt 1) lub naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów mających wpływ na wynik wyborów (pkt 2). Wszelkie inne zarzuty stanowią wyjście poza przewidziany Kodeksem Wyborczym przedmiot protestu, co czyni go niedopuszczalnym (postanowienie Sądu Najwyższego z 11.06.2015 r., III SW 60/15).

Zgodnie natomiast z art. 321 § 3 k.wyb. wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty.

Stosownie do powyższego warunkiem *sine qua non* protestu jest wskazanie takiego naruszenia norm zakodowanych we wskazanych aktach prawnych, które miało wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wynik wyborów (Kodeks karny) ewentualnie naruszenia norm dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów mających wpływ na wynik wyborów (Kodeks wyborczy). Jednocześnie należy mieć na uwadze, że protest wyborczy został przez ustawodawcę określony stosunkowo wąsko. Jak podkreślono wielokrotnie wyżej, 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 wynik wyborów lub naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów mających wpływ na wynik wyborów. Konsekwentnie nie każde naruszenie norm Kodeksu wyborczego lub Kodeksu karnego, może stanowić podstawę protestu wyborczego. Jak podkreślił ustrojodawca w przepisie art. 129 ust. 2 Konstytucji RP, wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej na zasadach określonych w ustawie.

Ponadto pamiętać należy, że postępowanie z protestu wyborczego ma na celu zapewnienie wyborcom ochrony prawnej przed przestępstwami i deliktami wyborczymi, które utrudniają lub uniemożliwiają im korzystanie z praw wyborczych w nieskrępowany i efektywny sposób (tak SN postanowieniu z 26 listopada 2019 r., I NSW 301/19). Wnoszący protest nie tylko nie przedstawił konkretnych dowodów na poparcie zarzutów popełnienia przestępstwa, lecz nawet nie wskazali w jaki sposób zarzucane przestępstwa mogły wpłynąć na nieskrępowane skorzystanie z przysługujących im praw wyborczych.

Wnoszący protest w pierwszej kolejności zarzucił naruszenie zasady wolności wyborów. Podkreślić należy, że wyborcy podejmują decyzje w oparciu

o różnorodne przesłanki. W ramach ich wolności mieści się m.in. wybór dotyczący źródeł, z których czerpią informacje o rzeczywistości społecznej i politycznej. Fakt, iż wyborcy decydują się na korzystanie z danego źródła informacji, nawet w świetle podnoszonych wątpliwości co do jego rzetelności, nie może być uważany za równoznaczny z manipulacją. Przeciwnie, wybór źródła informacji *ex definitione* jest wyborem, który naturalnie pociąga za sobą określone konsekwencje, niemniej jednak, jeśli jest on swobodnie dokonany, nie można twierdzić, że jego konsekwencje są sprzeczne z wolą wyborcy. Przyjęcie odmiennego założenia byłoby w istocie formą paternalizmu odmawiającą przymiotu racjonalności wyborcom podejmującym decyzje krytycznie oceniane przez wnoszących protesty, a w ten sposób ograniczeniem jednego z podstawowych praw człowieka – prawa do wolności myśli, stanowiącego kamień węgielny społeczeństwa demokratycznego. Jak bowiem podkreślił Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPCz) wskazana wolność „jest jednym z fundamentów »społeczeństwa demokratycznego« w rozumieniu Konwencji. [...] Pluralizm, nierozzerwalnie związany ze społeczeństwem demokratycznym, drogo okupiony przez wieki, zależy od niej” (wyrok ETPCz z 25.05.1993 w sprawie *Kokkinakis v. Grecja*, skarga 14307/88, par. 31).

Zgodnie z art. 127 ust. 1 Konstytucji RP Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany przez Naród w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym. Jego ustawowy odpowiednik stanowi art. 287 k.wyb., zgodnie z którym wybory Prezydenta Rzeczypospolitej są powszechne, równe i bezpośrednie oraz odbywają się w głosowaniu tajnym. Wnoszący protest podniósł zarzut naruszenia zasady równości, podkreślając, że zasada równości odnosi się do wyborów, nie zaś tylko do głosowania. W tym kontekście wnoszący protest podkreślił, że jeden z kandydatów korzystał z przychylności mediów publicznych oraz administracji rządowej. W ten sposób wnoszący protest wykroczył poza jego normatywne granice. Jak bowiem wskazano powyżej, podstawą protestu wyborczego może być naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów mających wpływ na wynik wyborów. Konsekwentnie ustawodawca wyraźnie określił podstawy protestu wyborczego, w ramach których nie mieszczą się hipotetyczne naruszenia

innych etapów procesu wyborczego, w tym dotyczące kampanii wyborczej w mediach czy też jej finansowania.

Powyższe nie oznacza, że finansowanie kampanii wyborczej nie podlega żadnej kontroli. Zasady finansowania kampanii wyborczej oraz procedury kontrolne zostały szczegółowo uregulowane w rozdziale 15 Kodeksu wyborczego (art. 125 i n.). W szczególności należy zwrócić uwagę, że ustawodawca wprowadził odrębny (inny niż protest wyborczy) środek prawny umożliwiający dokonanie przez Sąd Najwyższy oceny prawidłowości postępowania organów, którym ustawodawca przyznał kompetencje kontrolne w zakresie finansowania kampanii wyborczej (zob. art. 145 § 1 k.wyb.). Przedmiotem protestu wyborczego nie mogą być jednak zdarzenia związane z organizacją i przeprowadzeniem wyborów, które mogą zostać poddane kontroli sądowej na innym etapie, a co znajduje potwierdzenie w art. 322 § 2 k.wyb., zgodnie z którym Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest dotyczący sprawy, co do której w kodeksie przewiduje się możliwość wniesienia przed dniem głosowania skargi lub odwołania do sądu lub do Państwowej Komisji Wyborczej.

Z podniesionych przez wnoszącego protest zarzutów wynika także, że – w jego ocenie – do naruszenia zasady równości doszło z uwagi na różny czas trwania kampanii wyborczej kandydatów oraz odmienny sposób traktowania kandydatów przez media publiczne, w szczególności przez T..

W orzecznictwie Sądu Najwyższego wskazano, że audycje telewizyjne emitowane w okresie kampanii wyborczej nie mogą zakłócać, utrudniać bądź uniemożliwiać udziału w głosowaniu lub oddania głosu w dniu wyborów, czyli po zakończeniu kampanii wyborczej (postanowienia SN z dnia: 12 listopada 2019 r., I NSW 146/19; 16 listopada 2019 r., I NSW 161/19; 28 listopada 2019 r., I NSW 180/19). W tym zakresie protest można uznać jedynie za wyrażający krytykę dotyczącą sposobu prezentowania w mediach publicznych informacji na temat tego lub innego spośród kandydatów. Wypowiedziane w ten sposób stanowisko protestujących nie może być jednak traktowane jako zarzut, mogący stanowić podstawę protestu wyborczego.

Zdaniem wnoszącego protest do naruszenia zasady równości doszło również z uwagi na naruszenie art. 326 § 2 k.wyb., w zakresie czasu emisji audycji

wyborczych oraz innych materiałów informacyjnych związanych z przebiegiem kampanii wyborczej.

Zgodnie z art. 326 § 1-3 k.wyb. komitet wyborczy ma prawo do nieodpłatnego rozpowszechniania audycji wyborczych w programach ogólnokrajowych publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych. Łączny czas rozpowszechniania audycji wyborczych wynosi 25 godzin w T., w tym do 5 godzin w T., i 35 godzin w (...) Radiu, w tym do 5 godzin w programie przeznaczonym dla zagranicy. Kolejność rozpowszechniania w każdym dniu audycji wyborczych ustalają kierujący redakcjami właściwych ogólnokrajowych programów telewizyjnych, w tym T., oraz radiowych w drodze losowania przeprowadzonego w obecności pełnomocników, najpóźniej w 18 dniu przed dniem głosowania.

Zgodnie natomiast z § 42 w sprawie czasu oraz ramowego podziału czasu przeznaczonego na rozpowszechnianie nieodpłatnie audycji wyborczych, trybu postępowania dotyczącego podziału czasu, zakresu rejestracji oraz sposobu przygotowania i emisji audycji wyborczych w programach publicznej radiofonii i telewizji (tj. Dz. U. z 2019 r., poz. 632) czas rozpowszechniania audycji wyborczych w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w programach ogólnokrajowych dzieli się równo między wszystkie uprawnione komitety wyborcze, na podstawie informacji Państwowej Komisji Wyborczej. Stosownie do treści art. 326 § 4 k.wyb. na ustalenia dotyczące podziału czasu antenowego pełnomocnikom przysługuje skarga do Państwowej Komisji Wyborczej. Skargę wnosi się w terminie 24 godzin od dokonania ustalenia. Państwowa Komisja Wyborcza rozpatruje sprawę niezwłocznie i wydaje postanowienie.

Wskazane wyżej regulacje prawne związane z kampanią wyborczą w programach publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych, ograniczają się do wprowadzenia gwarancji realizacji prawa do nieodpłatnego rozpowszechniania audycji wyborczych, łącznego ich czasu oraz skargi na podział czasu antenowego. Konsekwentnie Kodeks wyborczy nie ogranicza możliwości prowadzenia przez media działalności informacyjnej, w tym obejmującej aktywność publiczną każdego kandydata, również niezwiązaną z kandydowaniem w wyborach prezydenckich (por. postanowienie SN z 20 lipca 2010 r., sygn. akt III SW 317/20; zob. również postanowienia SN z dnia 11.06.2015, sygn. akt III SW 54/15 i z dnia 11.06.2015,

sygn. akt III SW 57/15). Zgodnie natomiast z art. 111 § 1 k.wyb. jeżeli rozpowszechnianie, w tym również w prasie w rozumieniu ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1914), materiały wyborcze, w szczególności plakaty, ulotki i hasła, a także wypowiedzi lub inne formy prowadzonej agitacji wyborczej, zawierają informacje nieprawdziwe, kandydat lub pełnomocnik wyborczy zainteresowanego komitetu wyborczego ma prawo wnieść do sądu okręgowego wnioski o wydanie orzeczenia: 1) zakazu rozpowszechniania takich informacji; 2) przepadku materiałów wyborczych zawierających takie informacje; 3) nakazania sprostowania takich informacji; 4) nakazania publikacji odpowiedzi na stwierdzenia naruszające dobra osobiste; 5) nakazania przeproszenia osoby, której dobra osobiste zostały naruszone; 6) nakazania uczestnikowi postępowania wpłacenia kwoty do 100 000 złotych na rzecz organizacji pożytku publicznego. W sprawach, o których mowa powyżej nie stosuje się przepisu art. 104 k.wyb., co oznacza, że szybka ścieżka sądowa, w tym także wykonanie postanowień sądu obowiązujące w przypadku rozpowszechniania nieprawdziwych wiadomości, jest stosowana niezależnie od zakończenia kampanii wyborczej, tj. również w okresie tzw. ciszy wyborczej. Wykonanie prawomocnego postanowienia sądu w tych sprawach nie narusza przepisów o „ciszy wyborczej”.

Wobec powyższego, Sąd Najwyższy na podstawie art. 322 § 2 k.wyb. pozostawił bez dalszego biegu protest P. N. w zakresie dotyczącym przebiegu kampanii wyborczej, w szczególności kwestii czasu antenowego i emisji audycji wyborczych, tj. spraw, co do których w kodeksie przewiduje się odrębne środki zaskarżenia.

Kolejny podniesiony przez wnoszącego protest zarzut dotyczy naruszenia art. 90 § 1 k.wyb. poprzez prowadzenie kampanii wyborczej na rzecz A. D. przez osoby niebędące członkami zarejestrowanego komitetu wyborczego tego kandydata. Z zarzutem tym bezpośrednio związany jest zarzut naruszenia art. 132 § 5 k.wyb., polegający w opinii wnoszących protest na braku reakcji ze strony komitetu wyborczego A. D., w szczególności braku protestu z jego strony „przeciwko prowadzonej przez urzędników państwowych (na wyłączny koszt Skarbu Państwa) akcji agitacyjnej na rzecz jego kandydatury”, a także zarzut naruszenia art. 327 k.wyb., dotyczącego limitów wydatków na kampanię wyborczą.

Ponownie jednak wnoszący protest nie wskazał w jaki sposób ewentualne naruszenia Kodeksu wyborczego przekładają się na naruszenie tych jego przepisów, które dotyczą głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów.

Reasumując, przebieg kampanii wyborczej, w szczególności kwestie emisji audycji wyborczych wraz ze środkami prawnymi, mającymi na celu usunięcie ewentualnych nieprawidłowości w tym zakresie, oraz jej finansowanie, stanowi inny etap procesu wyborczego niż głosowanie. Zgodnie natomiast z treścią art. 322 § 2 k.wyb. Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest dotyczący sprawy, co do której w kodeksie przewiduje się możliwość wniesienia przed dniem głosowania skargi lub odwołania do sądu lub do Państwowej Komisji Wyborczej.

Z powyższych względów, działając na podstawie art. 322 § 1 w zw. z art. 321 § 3 k.wyb. w zw. z art. 1 ust. 2 u.wyb. 2020 oraz na podstawie art. oraz art. 15 ust. 1 i 2 u.wyb.2020, Sąd Najwyższy postanowił jak w sentencji postanowienia.