

POSTANOWIENIE

Dnia 28 listopada 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dariusz Czajkowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Paweł Czubik

SSN Tomasz Demendecki

w sprawie z protestu wyborczego M.Ż.
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 28 listopada 2019 r.,

postanawia:

pozostawić protest bez dalszego biegu.

UZASADNIENIE

Dnia 22 października 2019 r. (data stempla pocztowego) M.Ż. (dalej: „wnosząca protest” lub „skarżąca”) skierowała protest wyborczy do Sądu Najwyższego.

Skarżąca, powołując się na art. 82, 83 i 241 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2019, poz. 684 ze zm., dalej: k.wyb.) oraz art. 101 ust. 2 Konstytucji RP, wniosła protest wyborczy przeciw ważności wyborów do Sejmu RP przeprowadzonych 13 października 2019 r.

W proteście postawiła zarzut popełnienia 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.), mającego wpływ na wynik wyborów. Zarzut ten

skierowała względem osób odpowiedzialnych w „T.” S.A. (dalej: „T.”) za przygotowanie oraz prezentację materiałów dotyczących kampanii wyborczej do Sejmu. Osoby te – w ocenie skarżącej – dopuściły się działań polegających na przeszkadzaniu podstępem w swobodnym wykonywaniu prawa do głosowania przez faworyzowanie Komitetu Wyborczego [...], przy jednoczesnym dyskredytowaniu innych komitetów wyborczych, ich kandydatów oraz propozycji programowych.

Uzasadniając swoje stanowisko, wnosząca protest nawiązała szeroko do zasad funkcjonowania i finansowania nadawców publicznych, w tym „T.”. Wskazała, że zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. 2019, poz. 361 ze zm., dalej: u.r.tv.) publiczna telewizja realizować ma misję publiczną, której elementem jest prezentowanie zróżnicowanych treści cechujących się m.in. pluralizmem i bezstronnością. W ocenie skarżącej działalność „T.” w okresie kampanii wyborczej odbiegała od tak ujętego wzorca. Wiązała się bowiem z wyraźnym faworyzowaniem konkretnego komitetu wyborczego i przedstawianiem w negatywnym świetle pozostałych komitetów oraz zgłaszanych przez nich kandydatów. Takie działanie nosiło – zdaniem wnoszącej protest – cechy agitacji wyborczej, w ramach której naruszono zasady przydziału nieodpłatnego czasu antenowego poszczególnym komitetom wyborczym. Działania „T.” polegające na kreowaniu negatywnego obrazu wszystkich ugrupowań opozycyjnych biorących udział w wyborach miały wprowadzić wyborców w błąd, a przez to wpływać na podejmowane przez nich decyzje. W ocenie skarżącej skutkowało to zatem utrudnianiem swobodnego wykonywania prawa głosu.

Odpowiedzi na powyższy protest wnieśli: Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej (wpływ do Sądu Najwyższego 4 listopada 2019 r.) oraz Prokurator Generalny (wpływ do Sądu Najwyższego 13 listopada 2019 r.).

PKW podniosła, że działalność informacyjna nadawców radiowych i telewizyjnych oraz innych mediów, w tym również nadawców publicznych, nie może być podstawą do złożenia protestu wyborczego, a zarzuty zawarte w proteście nie wypełniają żadnej z przesłanek wywiedzenia protestu wyborczego określonych w powołanym art. 82 § 1 k.wyb.

W ocenie PKW protest wyborczy nie spełnił wymogów formalnych i w związku z tym powinien pozostać bez dalszego biegu.

Prokurator Generalny wskazał, że protest powinien spełniać wskazane w art. 241 § 3 k.wyb. warunki, wśród których znajdują się przedstawienie lub wskazanie przez wnoszącego protest dowodów, na których opiera swoje zarzuty, podczas gdy wnosząca protest nie przedstawiła ani nie wskazała, dowodów związanych z zarzutem dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom do Sejmu, określonego w art. 249 pkt 2 k.k.

Prokurator Generalny również wyraził pogląd, iż wniesiony protest wyborczy należy pozostawić bez dalszego biegu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Protest na podstawie art. 243 § 1 i 2 w zw. z art. 241 § 3 k.wyb. należało pozostawić bez dalszego biegu.

Art. 101 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyborów na zasadach określonych w ustawie. Zgodnie z przepisem art. 82 § 1 k.wyb. przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony protest wyborczy z powodu: 1) dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI k.k., mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów lub 2) naruszenia przepisów k.wyb. dotyczących głosowania, ustalania wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

Na mocy art. 243 § 1 zd. 1 k.wyb. Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniającą warunków określonych w art. 241.

Art. 241 § 3 k.wyb. stanowi, że wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty.

W świetle treści powyższych przepisów trafne są stanowiska PKW oraz Prokuratora Generalnego, iż protest wyborczy należało pozostawić bez dalszego biegu.

Nie sposób przyjąć, że opisane w proteście okoliczności mogą być uznane za realizujące znamiona przestępstwa określonego w art. 249 pkt 2 k.k.

Przepis ten penalizuje bowiem zachowanie polegające na przeszkadzaniu, m.in. przemocą, groźbą bezprawną lub podstępem, swobodnemu wykonywaniu prawa do kandydowania lub głosowania. Użyte w powołanym przepisie znamie czasownikowe polegające na „przeszkadzaniu” należy odczytywać według jego potocznego znaczenia. Przeszkadzać oznacza „być przeszkodą, zawadą, utrudniać, uniemożliwiać, udaremniać coś, zawadzać” (zob. M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1996, 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 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, w jakikolwiek sposób zakłóca, osobie posiadającej czynne prawo wyborcze wykonywanie 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, *Kodeks karny. Część szczególna*, [w:] W. Wróbel, A. Zoll (red.), 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-Wrzosek, *Kodeks karny. Komentarz*, teza 2 do art. 249, WKP 2017).

Zestawienie elementów podmiotowych i przedmiotowych rozważanego 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 należy stwierdzić, że 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 wnosząca 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 wszak, by wolność w zakresie swobodnego oddania głosu, choćby przez skarżącą, 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. Rzecz jednak w tym, że podniesiony zarzut sprowadza się do kwestionowania działalności telewizji publicznej w kontekście misji, jaką posiada ona zgodnie z art. 21 ust. 1 u.r.tv., 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 wnoszącej 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 ww. przepisie.

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., zgodnie z którym 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 wnosząca 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. 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, 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. 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. Sąd Najwyższy nie jest bowiem związany wskazaniem przez wnoszącą protest, że doszło do popełnienia określonego przez nią przestępstwa, ale opisem pewnego stanu, zdarzenia, co do którego jest uprawniony ocenić, czy stanowi ono przestępstwo i ewentualne jakie, spośród wskazanych w art. 82 § 1 pkt 1 k.wyb.

Brak podstaw do przyjęcia, że wnosząca protest została pozbawiona czynnego i biernego prawa wyborczego w wyniku popełnienia przestępstwa z art. 249 pkt 2 k.k.

Wskazać również należy, że podnoszone przez wnoszącą protest nieprawidłowości w kampanii wyborczej dotyczące treści informacji są uregulowane w Kodeksie wyborczym w rozdziale dotyczącym kampanii wyborczej, chroniąc kandydatów przed rozpowszechnianiem nieprawdziwych informacji (art. 111 k.wyb.). Jak już przytoczono, zgodnie z treścią art. 243 § 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. Szczegółowe uregulowania dotyczące czasu emisji audycji wyborczych w kampanii wyborczej do Sejmu RP zostały uregulowane w art. 252-254 k.wyb. Wnosząca protest w żaden sposób nie uprawdopodobniła, że przepisy dotyczące czasu emisji audycji wyborczych zostały naruszone.

Zarzuty dotyczące sposobu prezentowania w mediach publicznych informacji na temat poszczególnych komitetów wyborczych nie mogą być powiązane ze znamionami przestępstwa stypizowanego w art. 249 pkt 2 k.k. Audycje telewizyjne emitowane w okresie kampanii wyborczej nie mogą bowiem zakłócać, utrudniać bądź uniemożliwiać udziału w głosowaniu lub oddania głosu w dniu wyborów czyli po zakończeniu kampanii wyborczej.

Zarzut protestu wykracza poza prawną formułę protestu wyborczego, gdyż zarzucana agitacja nie może być uznana za wskazane wyżej przestępstwo przeciwko wyborom oraz naruszenie przepisów dotyczących głosowania w dniu wyborów lub ustalania wyników wyborów. Innymi słowy nie każde zachowanie (działanie) może być kwalifikowane jako podstawa protestu wyborczego. Protest wyborczy może być wniesiony tylko z powodów ściśle określonych. Zarzut podany przez skarżącą nie składa się na podstawy protestu określone w ustawie tj. art. 82 § 1 k.wyb. (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z 10 czerwca 2015 r., III SW 36/15 oraz z 11 czerwca 2015 r., III SW 54/15).

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.