

## POSTANOWIENIE

Dnia 26 listopada 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jacek Widło (przewodniczący)

SSN Antoni Bojańczyk

SSN Grzegorz Żmij (sprawozdawca)

w sprawie z protestu wyborczego A. S.

przeciwko ważności wyborów do Sejmu 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 26 listopada 2019 r.,

**pozostawia protest bez dalszego biegu.**

### UZASADNIENIE

W dniu 22 października 2019 r. A. S. złożyła do Sądu Najwyższego protest wyborczy przeciwko ważności wyborów do Sejmu RP przeprowadzonych w dniu 13 października 2019 r., wnosząc o stwierdzenie nieważności wyborów do Sejmu RP we wszystkich okręgach z powodu dopuszczenia się przez osoby odpowiedzialne w (...) S.A. za przygotowanie oraz prezentację materiałów dotyczących kampanii wyborczej do Sejmu RP, przestępstwa określonego w art. 249 pkt 2 Kodeksu karnego, mającego wpływ na wynik wyborów, polegającego na przeszkadzaniu podstępem swobodnemu wykonywaniu prawa do głosowania poprzez faworyzowanie w mediach publicznych, tj. (...) S.A., Komitetu Wyborczego (...)

(KW (...)), przy jednoczesnym dyskredytowaniu innych komitetów wyborczych, ich kandydatów oraz propozycji programowych.

Uzasadniając swoje stanowisko wnosząca protest wskazała, że zadaniem telewizji publicznej jest bezstronne przedstawianie poglądów prezentowanych przez wszystkie komitety wyborcze startujące w wyborach, a nie tylko ukierunkowanie na jedną opcję. W ocenie A. S. sposób przedstawiania informacji w programie „(...)” w okresie prowadzenia kampanii wyborczej, ale także w ramach komentowania bieżących wydarzeń, nie ma nic wspólnego z zasadami, którymi powinny kierować się media publiczne. Powołany program przez całą kampanię wyborczą prezentował głównie KW (...), przy czym wydźwięk poszczególnych materiałów bez względu na ich rzeczywiste tło, był pozytywny. Pozostałe komitety, zdaniem wnoszącej protest, były przedstawiane w zdecydowanej mniejszości. Przy czym, jeżeli był przedstawiany materiał dotyczący opozycji, to była ona z reguły przedstawiana w niekorzystnym świetle, a cały przekaz miał negatywny wydźwięk, mogący powodować u statystycznego odbiorcy - wyborcy, negatywny odbiór pomimo, iż nie było ku temu jakichkolwiek podstaw. A. S. podniosła, że oczywiste jest zatem, że tego rodzaju przekaz miał wpływ na decyzje wyborcze części społeczeństwa.

Ponadto wnosząca protest wskazała, że prezentowane przez (...) materiały stanowiły agitację wyborczą na rzecz KW (...), zaś nadawca publiczny zobowiązany jest przy przekazach informacyjnych do zachowania zasady pluralizmu oraz bezstronności, co w ocenie wnoszącej protest nie miało miejsca. Nadawca publiczny publikując nieodpłatnie w okresie kampanii wyborczej materiały promujące głównie komitet wyborczy partii rządzącej, przy jednoczesnym pomijaniu innych komitetów, dopuścił się naruszenia zasad przydziału i publikacji nieodpłatnego czasu antenowego przeznaczonego na agitację wyborczą zgodnie z kodeksem wyborczym. Ponadto jak wskazuje wnosząca protest, „promocja” partii rządzącej w programach (...) S.A., a co za tym idzie jej komitetu wyborczego, trwała już w okresie przedwyborczym, natomiast zgodnie z kodeksem wyborczym agitację wyborczą można prowadzić od dnia przyjęcia przez właściwy organ zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego na zasadach, w formach i w miejscach, określonych przepisami kodeksu.

A. S. skonstatowała, że w sytuacji, gdy nadawca publiczny nieustannie promuje opcję rządzącą, dyskredytując przy tym partie opozycyjne i stworzone przez nie komitety wyborcze, jest oczywiste, że u statystycznego odbiorcy powstaje przekonanie, że w zasadzie tylko promowana opcja jest słusznym wyborem, mimo iż przekazywane informacje nie muszą mieć nic wspólnego z rzeczywistością. Tym samym odbiorca zostaje faktycznie wprowadzony w błąd przez nadawcę publicznego, co skutkuje utrudnianiem mu swobodnego wykonywania prawa głosu. W tej zaś sytuacji wypełnione zostały znamiona czynu stypizowanego w art. 249 pkt 2 Kodeksu karnego.

Wnosząca protest jako dowody na zasadność swoich twierdzeń wskazała wypowiedź ambasadora Jana Petersena, Szefa Misji Obserwacji Wyborów Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE i artykuły prasowe oraz informację prasową OBWE.

A. S. wniosła o zwrócenie się do (...) S.A. 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.

Nadto A. S. 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.

Wnosząca protest wskazała, że za agitację wyborczą należy uznać prezentowanie w materiałach informacyjnych (...) S.A. w pozytywnym świetle głównie komitetu partii rządzącej, przy jednoczesnym pomijaniu lub też negatywnym przedstawianiu pozostałych komitetów. Podkreśliła, że nadawca

publiczny działając w ten sposób dopuścił się 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. A. S. podniosła również, że faworyzowanie partii rządzącej miało miejsce w programach (...) S.A. także w okresie przedwyborczym, zatem nadawca publiczny naruszał także zasadę dopuszczalnego czasu agitacji wyborczej.

Skarżąca podniosła nadto, że poprzez promocję wyłącznie jednej opcji politycznej, przy pomijaniu opozycji lub przedstawianiu jej w sposób negatywny, media publiczne świadomie wprowadziły w błąd potencjalnych wyborców, przez co mogły wpłynąć na podejmowane przez nich decyzje. Faktyczne wprowadzenie w błąd odbiorcy, skutkuje bowiem utrudnianiem swobodnego wykonywania przez niego prawa głosu.

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej w odpowiedzi na protest z dnia 12 listopada 2019 r. wniósł o pozostawienie protestu bez dalszego biegu wskazując, iż działalność informacyjna nadawców radiowych i telewizyjnych oraz innych mediów nie może być podstawą protestu wyborczego, zaś zawarte zarzuty nie spełniają przesłanek wywiedzenia protestu wyborczego określonych w art. 82 § 1 k.wyb.

Prokurator Generalny w odpowiedzi na protest z dnia 12 listopada 2019 r. wniósł o pozostawienie protestu bez dalszego biegu, albowiem formułując zarzut dopuszczenia się przestępstwa A. S. nie podołała temu zadaniu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Protest wyborczy wniesiony przez A. S. nie spełnia wymagań formalnych, dlatego też podlegał pozostawieniu bez dalszego biegu.

Prawo wniesienia protestu przeciwko ważności wyborów parlamentarnych posiada swoją konstytucyjną podstawę. Zgodnie z art. 101 ust. 2 Ustawy Zasadniczej wyborcy przysługuje prawo do zgłoszenia do Sądu Najwyższego

protestu przeciwko ważności wyborów na zasadach określonych w ustawie. Zasady ogólne wnoszenia protestów wyborczych oraz szczególne dotyczące wnoszenia protestu przeciwko ważności wyborów do Sejmu i Senatu określa ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2019, poz. 684; dalej: k.wyb.).

Stosownie do art. 82 § 1 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 wyników wyborów (pkt 1) lub naruszenia przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów (pkt 2). Stosownie do § 2 przytoczonego przepisu, protest przeciwko ważności wyborów z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, o którym mowa w § 1, lub naruszenia przez właściwy organ wyborczy przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów może wnieść wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania. Ponadto zgodnie z § 3 art. 82 k.wyb. protest przeciwko ważności wyborów w okręgu wyborczym lub przeciwko wyborowi posła, senatora, posła do Parlamentu Europejskiego, radnego lub wójta może wnieść wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania na obszarze danego okręgu wyborczego.

Z kolei, o czym stanowi art. 241 § 1 zd. 1. 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. Z kolei zgodnie z § 3 przytoczonego przepisu, wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty.

Biorąc pod uwagę powyższe przepisy stwierdzić należy, iż przedmiotem protestu wyborczego jest ważność wyborów lub wyboru określonej osoby, a podstawę zakwestionowania tej ważności stanowią czyny przestępcze i delikty wyborcze rzutujące na przebieg głosowania, ustalanie jego wyników lub ustalanie wyników samych wyborów (por. postanowienia Sądu Najwyższego z

27 października 2011 r., III SW 15/11, z 24 czerwca 2019 r., I NSW 16/19). Ergo, obowiązkiem wnoszącego protest wyborczy zgodnie z przepisami Kodeksu wyborczego jest sformułowanie w nim zarzutów dotyczących naruszenia unormowań zawartych w tymże kodeksie, albo dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom - mające wpływ na wynik wyborów, jak też przedstawienie lub wskazanie dowodów uzasadniających te zarzuty (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 10 czerwca 2014 r., III SW 8/14, z 24 czerwca 2019 r., I NSW 16/19).

Sąd Najwyższy analizując wniesiony przez A. S. protest wyborczy doszedł do przekonania, że choć wnosząca protest zawarła w nim wskazanie dowodów, nie sposób jednak uznać, że opisane w nim okoliczności mogą być uznane za realizujące znamiona przestępstwa określonego w art. 249 pkt 2 k.k. W istocie protest ten nie spełnia wymogów z art. 241 § 3 k.wyb. wywołując jedynie pozorne wrażenie, iż zgłoszony przez wnoszącą protest zarzut dotyczy naruszenia art. 249 pkt 2 k.k.

Z protestu A. S. nie wynika i nie zostało choćby uprawdopodobnione, by wolność wnoszącej protest, czy też jakiegokolwiek innego wyborcy w zakresie swobodnego oddania głosu, w dniu wyborów została zakłócona. Nadto przedmiotem rozważań protestu nie jest fakt popełnienia przestępstwa z art. 249 pkt 2 k.k., ale działalność telewizji publicznej. W istocie podniesiony w proteście A. S. zarzut oraz jego uzasadnienie sprowadza się do przedstawienia działalności telewizji publicznej, wykonywanej nienależycie, w kontekście misji, jaką prowadzi ona stosownie do art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. 2019, poz. 361).

W ocenie Sądu Najwyższego, zestawienie elementów podmiotowych i przedmiotowych rozważanego przestępstwa z art. 249 pkt 2 k.k. prowadzi jednoznacznie 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. Nadto - co istotne - przeszkadzanie ma być m.in. realizowane za pomocą podstępu, a więc poprzez wprowadzenie określonej osoby w błąd, bądź też poprzez wyzyskanie takiego

błędu, podczas gdy faworyzowanie w mediach publicznych komitetu wyborczego określonej partii politycznej w okresie poprzedzającym wybory do Sejmu, nie może być uznane za przeszkadzanie w swobodnym oddaniu głosu, a więc za zakłócanie tego aktu, utrudnianie go, czy też czynienie niemożliwym do realizacji (postanowienie Sądu Najwyższego z 6 listopada 2019 r., I NSW 145/19).

Odnosząc się zaś do twierdzenia wnoszącej protest, że (...) prowadziła agitację wyborczą, sprzeczną z przepisami Kodeksu wyborczego, należy przytoczyć jednolite w tym zakresie orzecznictwo Sądu Najwyższego, który wskazuje - po pierwsze - na to, że z treści art. 82 § 2 Kodeksu wyborczego wynika, iż chodzi w nim o naruszenia przepisów, których dopuścił się właściwy organ wyborczy (Państwowa Komisja Wyborcza, okręgowa komisja wyborcza, obwodowa komisja wyborcza) - tylko zatem przepisy regulujące formalne procedury, mające zastosowanie do postępowania przed ustawowymi organami wyborczymi, da się zakwalifikować „jako przepisy dotyczące głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów” (postanowienie Sądu Najwyższego z 11 czerwca 2015 r., III SW 57/15), a ponadto, że nie może stanowić zarzutu protestu wyborczego zarzut naruszenia regulacji dotyczących prowadzenia kampanii wyborczej (postanowienie Sądu Najwyższego z 11 lipca 2019 r., I NSW 26/19).

Po drugie - Sąd Najwyższy wskazuje na to, że agitacja wyborcza, nawet naruszająca ciszę wyborczą, może być uznana, co najwyżej, za wykroczenie z art. 494 § 1 lub § 2 k.wyb. albo z art. 498 k.wyb., a nie za przestępstwo z art. 249 pkt 2 k.k. (por. postanowienia Sądu Najwyższego z 11 czerwca 2015 r., III SW 57/15, z 6 listopada 2019 r., I NSW 145/19).

Dlatego też podniesiony przez A. S. zarzut, w istocie nie może stanowić zarzutu protestu wyborczego, albowiem nie mieści się w zamkniętym katalogu zarzutów, mogących stanowić podstawę protestu, o których mowa w art. 82 k.wyb.

Zgodnie z 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. Sankcja wynikająca z przytoczonego przepisu w postaci pozostawienia protestu bez dalszego biegu dotyczy m.in. sytuacji, gdy protest nie spełnia wymagań formalnych, stanowiących konstrukcyjne elementy protestu, określonych w art. 241 § 3 k.wyb., to jest, gdy wnoszący protest nie

sformułuje zarzutów oraz nie przedstawi lub nie wskaże dowodów, na których opiera swoje zarzuty. Z uwagi na fakt, iż protest wyborczy wniesiony przez A. S. nie spełnia wymagań formalnych, o których mowa w art. 241 § 3 k.wyb. - nie zawierał zarzutu, o którym mowa w art. 82 k.wyb., który nadto zostałby należycie uzasadniony, podlegał pozostawieniu bez dalszego biegu.

Z tych wszystkich względów Sąd Najwyższy postanowił jak w sentencji na podstawie art. 243 § 1 k.wyb., pozostawiając protest A. S. bez dalszego biegu.