

POSTANOWIENIE

Dnia 20 listopada 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Tomasz Demendecki

SSN Paweł Księżak

w sprawie z protestu wyborczego M. Z.
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 20 listopada 2019 r.,

postanawia:

pozostawić protest wyborczy bez dalszego biegu

UZASADNIENIE

W dniu 29 października 2019 r. do Sądu Najwyższego wpłynął protest przeciwko ważności wyborów do Sejmu RP złożony przez M. Z. Wnoszący protest zawarł 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 wnoszącego 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 M. Z. podniósł, 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. Programy informacyjne T. (...) S.A. prezentowały bowiem, zdaniem wnoszącego protest, poglądy i stanowiska głównie Komitetu Wyborczego (...), czyniąc to w sposób wyłącznie pozytywny, natomiast pozostałe komitety wyborcze przedstawiane były zdecydowanie rzadziej, a ponadto zwykle w niekorzystnym świetle. Zdaniem wnoszącego protest, jako że przekaz nadawcy publicznego dla części obywateli stanowi jedyne źródło wiedzy dotyczącej wydarzeń społeczno-politycznych, to miał on wpływ na decyzje wyborcze tej części społeczeństwa. Wnoszący protest podniósł 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 T.(...) S.A., zawężał pole wyboru odbiorcom, w zasadzie do jednej opcji politycznej, przy dyskryminowaniu pozostałych.

Wnoszący protest wskazał, że opisane powyżej okoliczności świadczyły o prowadzeniu przez T.(...) 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 wnoszącego protest miało wpływ na decyzje wyborcze. Wnoszący protest podniósł także, że faworyzowanie partii rządzącej miało miejsce w programach T.(...) S.A. także 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.

Wnoszący protest jako dowody na zasadność podniesionego zarzutu wskazał 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 wnoszący protest wniósł 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 T.(...) S.A. na prezentacje poszczególnych komitetów wyborczych podczas kampanii wyborczej do Sejmu RP w 2019 r. oraz sposobu przedstawienia poszczególnych komitetów wyborczych. Następnie wniósł o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego z zakresu monitoringu aktywności mediów na okoliczność ustalenia ilości czasu antenowego poświęconego przez T.(...) 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.

W odpowiedzi na protest zarówno Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej (pismem z 12 listopada 2019 r.), jak i Prokurator Generalny (pismem z 8 listopada 2019 r.), przy podobnej argumentacji, zawnioskowali o pozostawienie tego protestu bez dalszego biegu. W ich ocenie przedmiotowy protest nie spełnia wymogów formalnych określonych w art. 82 § 1 k.wyb., gdyż niedostatecznie zostały sformułowane wymagane zarzuty oraz nie wskazano dowodów na ich poparcie.

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 ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r., Kodeks wyborczy (Dz.U. 2019, poz. 684, dalej: k.wyb.) w przepisach ogólnych (art. 82 i art. 83 k.wyb.) oraz w przepisach szczególnych (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 M. Z. zawiera w rzeczywistości zarzut dotyczący nierzetelnej działalności informacyjnej prowadzonej głównie 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 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. Przepisy dotyczące głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów należy bowiem interpretować ściśle, a zatem jako przepisy regulujące formalne procedury, znajdujące zastosowanie do postępowania przed ustawowymi organami wyborczymi (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 11 czerwca 2015 r., III SW 54/15).

Przytoczony w proteście zarzut popełnienia przestępstwa określonego w art. 249 pkt 2 k.k. nie został zatem dostatecznie powiązany z jego wpływem na istniejące procedury głosowania lub ustalania wyników, a zatem nie może stanowić przesłanki z art. 82 k.wyb., tym bardziej, że na jego poparcie wnoszący protest nie przedstawił także żadnych dowodów wymaganych naruszeń, 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). Każdy zarzut powinien bowiem zostać poparty dowodem albo wskazaniem dowodu, który zawiera konkretne naruszenie kodeksu wyborczego lub stanowi wskazane przestępstwo mające wpływ na wynik wyborów.

Wnoszący protest, w ocenie Sądu Najwyższego, nie wskazał także żadnej okoliczności, która uprawdopodobniałaby istnienie nieprawidłowości podczas przeprowadzonych wyborów. Zarzut sprowadzający się do hipotetycznego założenia o nieprawidłowościach wyborczych, 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). Celem rozstrzygania spraw dotyczących protestów wyborczych jest bowiem wyłącznie weryfikacja zarzutów wynikających z przepisu art. 82 k.wyb. oraz ustalenie na tej podstawie naruszeń i ich wpływu na wynik wyborów. Następuje to poprzez powołanie konkretnych okoliczności i dowodów, z których jednoznacznie wynika wystąpienie naruszenia prawa, prowadzące do błędnego wyniku głosowania. Zgodnie z przyjmowanym już wcześniej stanowiskiem Sądu Najwyższego zarzut, który nie dotyczy tych kwestii, ale 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., I NSW 26/19).

W ocenie Sądu Najwyższego wnoszący protest wskazał 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 nadawcę publicznego. Innymi słowy w ocenie Sądu Najwyższego nie sposób uznać, że opisane w zarzucie okoliczności mogą w ogóle stanowić zarzucane przestępstwo. 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 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, t. II, s. 964). Publikowanie zatem nierzetelnych, zdaniem wnoszącego 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, w jakikolwiek sposób zakłóca osobie posiadającej czynne prawo wyborcze w realizacji tego prawa, a więc w swobodnym oddaniu 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 wnoszącego 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 zgodnie z 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.

