

## POSTANOWIENIE

Dnia 3 grudnia 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Mirosław Sadowski (przewodniczący)

SSN Adam Redzik (sprawozdawca)

SSN Marek Siwek

w sprawie z protestu wyborczego A.O.  
przeciwko ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej,  
z udziałem Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej oraz Prokuratora  
Generalnego,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw  
Publicznych w dniu 3 grudnia 2019 r.,

postanawia

**pozostawić protest bez dalszego biegu.**

### UZASADNIENIE

I.

A.O. (dalej: Wnoszący protest), 22 października 2019 r. (data stempla pocztowego jest nieczytelna), nie wskazując swojego miejsca zamieszkania ani adresu do korespondencji, złożył protest wyborczy przeciwko ważności wyborów do Sejmu przeprowadzonych 13 października 2019 r. oraz wniósł o stwierdzenie nieważności tych wyborów we wszystkich okręgach wyborczych.

Wnoszący protest sformułował zarzut popełnienia przez osoby odpowiedzialne w „T.” S.A. (dalej: „T.”) za przygotowanie oraz prezentację materiałów dotyczących kampanii wyborczej do Sejmu przestępstwa z art. 249 pkt 2 Kodeksu karnego (dalej: k.k.) mającego wpływ na wynik wyborów. Przestępstwo

to miało polegać na „przeszkadzaniu podstępem swobodnemu wykonywaniu prawa do głosowania poprzez faworyzowanie w mediach publicznych, tj. „T.” S.A. Komitetu Wyborczego „...”, przy jednoczesnym dyskredytowaniu innych komitetów wyborczych, ich kandydatów oraz propozycji programowych”.

W uzasadnieniu Wnoszący protest wskazał, że sposób przedstawiania informacji w programie „W” nie tylko w okresie prowadzenia kampanii wyborczej, ale także w ramach komentowania bieżących wydarzeń, nie ma nic wspólnego z określonymi m.in. w art. 21 ustawy z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji zasadami, którymi powinny kierować się media publiczne. Zdaniem Wnoszącego protest, wskazany program informacyjny przez całą kampanię wyborczą prezentował głównie Komitet Wyborczy „...” (dalej: KW „...”), przy czym wydźwięk poszczególnych materiałów, bez względu na ich rzeczywiste tło, był pozytywny. Z kolei pozostałe komitety były prezentowane w zdecydowanie mniejszym zakresie, a w materiałach dotyczących ogólnie rozumianej opozycji była ona z reguły przedstawiana w niekorzystnym świetle, zaś cały przekaz miał negatywny wydźwięk, mogący powodować u potencjalnego odbiorcy-wyborcy negatywny odbiór, choć nie było ku temu jakichkolwiek podstaw.

Wnoszący protest podniósł, że obywatele kształtują swoje poglądy i sympatie polityczne kierując się ogólnie dostępnymi informacjami, natomiast „T.” – jako nadawca publiczny – ma najszerszy zasięg nadawczy. Dlatego też największa liczba potencjalnych wyborców znajduje się w zasięgu kanałów emitowanych przez „T.”. Nierzadko osoby te nie mają dostępu do innych kanałów informacyjnych czy publicystycznych. Wobec powyższego, opisany przekaz miał wpływ na decyzje wyborcze części społeczeństwa, w tym tzw. elektoratu niezdecydowanego. Wskazany problem został dostrzeżony również przez organizacje takie jak Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie czy Towarzystwo Dziennikarskie.

Ponadto, według Wnoszącego protest, prezentowanie w materiałach informacyjnych „T.” w pozytywnym świetle głównie KW „...”, przy jednoczesnym pomijaniu lub też negatywnym przedstawianiu pozostałych komitetów, stanowi agitację wyborczą (w rozumieniu art. 105 § 1 Kodeksu wyborczego, dalej: k.wyb.) na rzecz KW „...”. Publikując nieodpłatnie w okresie kampanii

wyborczej (choćby w programie „W”) materiały przygotowane w opisany sposób, nadawca publiczny naruszył tym samym zasady przydziału i publikacji nieodpłatnego czasu antenowego przeznaczonego na agitację wyborczą (o których mowa w art. 117 § 1 k.wyb.). Co więcej, swoistego rodzaju „promocja” partii rządzącej i KW „...” w programach „T.” trwała już w okresie przedwyborczym, co stanowi naruszenie art. 105 § 2 k.wyb. regulującego moment, od którego agitacja wyborcza jest dopuszczalna.

Odnosząc się do treści art. 249 pkt 2 k.k., Wnoszący protest wskazał, że konstruując w opisany sposób przekaz medialny, promujący w zasadzie jedną partię polityczną, tj. „...”, pomijając przy tym niekorzystne dla niej informacje, media publiczne kreują negatywny obraz rzeczywistości, wprowadzając tym samym w błąd potencjalnych wyborców. Natomiast faktyczne wprowadzanie w błąd odbiorcy przez nadawcę publicznego skutkowało utrudnianiem mu swobodnego wykonywania prawa głosu.

Jako dowody na poparcie podniesionego zarzutu, Wnoszący protest przedstawił linki do artykułów i informacji prasowych. Wniósł także o zobowiązanie „T.” do zabezpieczenia i przekazania pełnego zapisu wszystkich programów informacyjnych, w tym całości nagrań „W.”, „T.”, „P” i wszystkich programów emitowanych w „T.” „I.” (na okoliczność ustalenia ilości czasu antenowego poświęconego przez „T.” na prezentacje poszczególnych komitetów wyborczych podczas kampanii wyborczej do Sejmu w 2019 r. i sposobu przedstawiania poszczególnych komitetów wyborczych) oraz o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego z zakresu monitoringu aktywności mediów (na okoliczność jak wyżej oraz tego, czy prezentowanie przez publicznego nadawcę w swoich programach głównie KW „W” mogło mieć wpływ na decyzje wyborcze podejmowane przez obywateli w wyborach do Sejmu przeprowadzonych 13 października 2019 r.).

## II.

W piśmie z 29 listopada 2019 r. Prokurator Generalny wyraził pogląd, że protest należy pozostawić bez dalszego biegu, gdyż sformułowany zarzut nie odpowiada wymogom określonym w art. 82 § 1 k.wyb. Dodatkowo, protest został sporządzony w formie pisemnej, ale nie zawiera on wskazania adresu pocztowego, co stanowi uchybienie formalne. Prokurator Generalny podniósł

również, że wobec treści wyrażonego stanowiska, zawarty w proteście wniosek dowodowy jest bezprzedmiotowy.

Zastępca Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, w piśmie z 29 listopada 2019 r., w imieniu Państwowej Komisji Wyborczej wyraził opinię, że protest nie spełnia wymogów formalnych i w związku z tym należy pozostawić go bez dalszego biegu. W ocenie Państwowej Komisji Wyborczej działalność informacyjna nadawców radiowych i telewizyjnych oraz innych mediów, w tym również nadawców publicznych, nie może być podstawą złożenia protestu wyborczego, a zarzuty zawarte w proteście nie wypełniają żadnej z przesłanek wywiedzenia protestu wyborczego określonych w art. 82 § 1 k.wyb.

### III.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 82 § 1 k.wyb., protest przeciwko ważności wyborów może być wniesiony z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI k.k., mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów lub z powodu naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 241 § 3 k.wyb. wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty. Konsekwencje niezastosowania się do dyspozycji wskazanej normy określa art. 243 § 1 k.wyb. stanowiąc, że Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest niespełniający warunków określonych w art. 241 k.wyb., a także protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną.

Przechodząc na grunt Kodeksu karnego należy wskazać, że jednym z przepisów umieszczonych w rozdziale XXXI k.k. (zawierającym regulacje dotyczące przestępstw przeciwko wyborom i referendum) jest art. 249 k.k., który stanowi: kto przemocą, groźbą bezprawną lub podstępem przeszkadza: 1) odbyciu zgromadzenia poprzedzającego głosowanie, 2) swobodnemu wykonywaniu prawa do kandydowania lub głosowania, 3) głosowaniu lub obliczaniu głosów, 4) sporządzaniu protokołów lub innych dokumentów wyborczych albo

referendalnych, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

Wnoszący protest zarzucił naruszenie art. 249 pkt 2 k.k., który kryminalizuje i penalizuje czyn polegający na przeszkadzaniu przemocą, groźbą bezprawną lub podstępem swobodnemu wykonywaniu prawa do kandydowania lub głosowania.

Zgodnie z ukształtowanym stanowiskiem orzecznictwa i doktryny, jeżeli w proteście zarzucono popełnienie przestępstw przeciwko wyborom, Sąd Najwyższy ustala zasadność zarzutu według znamion określonych w ustawie karnej (k.k.). Przedmiotem osądu Sądu Najwyższego w postępowaniu protestowym nie jest ustalenie popełnienia przestępstwa i osoby lub osób, które się go dopuściły, lecz jedynie stwierdzenie, że określone zachowanie – nawet nieznanej osoby lub osób – spełnia w świetle okoliczności sprawy znamiona określone w ustawie karnej (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 17 grudnia 2015 r., III SW 160/15).

W orzecznictwie Sądu Najwyższego i doktrynie prawa karnego zauważa się, że przedmiotem ochrony przewidzianej w przepisie art. 249 k.k. jest wolny od bezprawnych nacisków przebieg wyborów i referendum. Ochronie podlega m.in. wykonywanie praw wyborczych – zarówno prawa wybierania (czynne prawo wyborcze), jak i prawa wybieralności (bierne prawo wyborcze) oraz określony w k.wyb. sposób głosowania i obliczania głosów. Wskazane w art. 249 k.k. „przeszkadzanie” rozumiane jest jako ingerowanie w spokojny, prawem przewidziany tryb korzystania obywateli z przysługujących im praw związanych z udziałem w wyborach (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 10 listopada 2011 r., III SW 102/11). Prawem obywatela, o którym mowa, jest określone w art. 62 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w art. 10 k.wyb. prawo wybierania – m.in. posłów i senatorów. Sposobem jego wykonywania jest natomiast oddanie głosu w wyborach. Przestępstwo opisane w art. 249 pkt 2 k.k. może być więc popełnione przez zachowanie, które przy wykorzystaniu przemocy, groźby bezprawnej lub podstępu zakłóca, utrudnia osobie posiadającej czynne prawo wyborcze realizację tego prawa, czyli swobodne oddanie głosu w trakcie wyborów (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 6 listopada 2019 r., I NSW 145/19).

W świetle powyższego, opisana przez Wnoszącego protest działalność „T.” – niezależnie od jej oceny – nie może wypełniać znamion przestępstwa z art. 249 pkt 2 k.k. Przedstawione w proteście zachowania nie mogły bowiem zakłócać lub

utrudniać osobie posiadającej czynne prawo wyborcze swobodnego oddania głosu w trakcie wyborów przeprowadzonych 13 października 2019 r. W związku z tym Sąd Najwyższy nie może również przejść do oceny zasadności podniesionego zarzutu. Co istotne, Wnoszący protest wyraźnie odnosił się do działalności „T.” ogólnie, w tym także w okresie kampanii wyborczej, nie wskazując tego typu naruszeń w dniu wyborów. Potwierdza to więc, że sformułowany w proteście zarzut w istocie nie dotyczy popełnienia przestępstwa określonego w art. 249 pkt 2 k.k. Nie jest to więc zarzut, o którym mowa w art. 82 § 1 k.wyb.

Ze względu na przytoczony wyżej art. 241 § 3 k.wyb., rozpoznając protest wyborczy, Sąd Najwyższy związany jest granicami zarzutów i z urzędu nie może wyjść poza ich treść oraz uczynić przedmiotem rozstrzygnięcia naruszenia przepisów, którego w proteście nie zarzucano (zob. np. postanowienie Sądu Najwyższego z 28 czerwca 2019 r., I NSW 37/19). W proteście nie podniesiono zarzutu popełnienia innego przestępstwa przeciwko wyborom. Ubocznie jedynie należy stwierdzić, że również ewentualne naruszenie art. 105 i 117 k.wyb., które wskazywał Wnoszący protest, nie może stanowić podstawy skutecznego protestu wyborczego (art. 82 § 1 pkt 2 k.wyb.), gdyż opisana działalność „T.” nie dotyczy głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 11 lipca 2019 r., I NSW 26/19).

Niezależnie od powyższego, art. 241 § 1 k.wyb. stanowi, że protest wyborczy wnosi się na piśmie. Z kolei na podstawie art. 242 § 1 k.wyb., Sąd Najwyższy rozpatruje protest w postępowaniu nieprocesowym. Oznacza to, że w postępowaniu w sprawie z protestu wyborczego należy odpowiednio (tj. z uwzględnieniem specyfiki takiego postępowania) stosować przepisy Kodeksu postępowania cywilnego (dalej: k.p.c.) o postępowaniu nieprocesowym (zob. np. postanowienie Sądu Najwyższego z 24 czerwca 2019 r., I NSW 28/19).

Według art. 511 § 1 k.p.c., wniosek o wszczęcie postępowania nieprocesowego (którego odpowiednikiem w rozpatrywanej sprawie jest protest wyborczy) powinien czynić zadość przepisom o pozwie. Jeden z takich przepisów – art. 187 § 1 k.p.c. – stanowi, że pozew powinien czynić zadość warunkom pisma procesowego. Warunki te określa art. 126 k.p.c., który w § 2 zawiera wymóg wskazania miejsca zamieszkania i adresu stron. Stosowanie tego wymogu w

postępowaniu w sprawie z protestu wyborczego znajduje uzasadnienie, gdyż wskazanie adresu pozwala na dokonywanie doręczeń według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, a także ma znaczenie dla wykazania uprawnienia do wniesienia protestu wyborczego (art. 82 § 2 w zw. z art. 243 § 1 k.wyb.). Brak wskazania miejsca zamieszkania i adresu pocztowego Wnoszącego protest stanowi kolejne uchybienie formalne, które w świetle art. 243 § 1 k.wyb., regulującego w sposób wyłączny skutki takich uchybień w odniesieniu do protestu wyborczego, pociąga za sobą konieczność pozostawienia protestu bez dalszego biegu.

Z przedstawionych wyżej względów, na podstawie art. 243 § 1 k.wyb. w zw. z art. 241 § 1 i 3 oraz art. 82 § 1 k.wyb., Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.