

**Anna Borkowska-Minko\***

## **POSTĘPOWANIE W „TRYBIE WYBORCZYM” NA PRZYKŁADZIE APELACJI BIAŁOSTOCKIEJ (2011–2017)**

### **WSTĘP**

Przepisem, który w swoim założeniu, ma chronić przed negatywnym wpływem fałszywych informacji na sposób głosowania jest art. 111 *Kodeksu wyborczego*<sup>1</sup>, stanowiący o możliwości ukarania w tzw. „trybie wyborczym”. Zgodnie z nim, jeśli rozpowszechniono informacje nieprawdziwe zawarte w materiałach wyborczych, tj.: na plakatach, ulotkach, w hasłach, w wypowiedziach lub poprzez inne formy prowadzenia agitacji wyborczej, także w prasie (rozumianej zgodnie z ustawą *Prawo prasowe* z dn. 26 stycznia 1984 r.<sup>2</sup>), kandydat lub pełnomocnik komitetu wyborczego ma prawo wnieść do sądu okręgowego wnioski o wydanie orzeczenia. Sąd jest władny do zbadania, czy zaszły okoliczności wskazane w dyspozycji przepisu i ewentualnie nałożyć sankcje za wskazane naruszenie. Katalog żądań jest zamknięty, a wnioskodawca może domagać się: (1) zakazu rozpowszechniania nieprawdziwych informacji, (2) przepadku materiałów wyborczych, które zawierają nieprawdziwe informacje, (3) nakazu sprostowania takich informacji, (4) nakazu publikacji odpowiedzi na stwierdzenia naruszające dobra osobiste, (5) przeproszenia osoby, której dobra osobiste zostały naruszone, (6) nakazu, aby uczestnik postępowania wpłacił na rzecz wskazanej organizacji pożytku publicznego kwotę do 100.000 zł.

---

\* Mgr, doktorantka, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa, Uniwersytet w Białymstoku, mgr prawa (2014), mgr socjologii (2004), absolwentka Szkoły Praw Człowieka Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka (2007), A.Borkowska-Minko@tvn.pl, ORCID: 0000-0001-9615-2743.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 5.01.2011 r. – *Kodeks wyborczy* (Dz. U. 2011, nr 21, poz. 112 z późn. zm.).

<sup>2</sup> Dz. U. 1984, nr 5, poz. 24 z późn. zm.

Już wcześniejsze, podobne unormowanie, zawarte w kilku ordynacjach wyborczych<sup>3</sup>, było przedmiotem wyroku Trybunału Konstytucyjnego (TK 7/09), który orzekł, że „jednym z najważniejszych elementów wolnych wyborów jest wolna debata publiczna prowadzona podczas kampanii wyborczej przez wszystkich zainteresowanych obywateli. Z art. 2 *Konstytucji* wynika m.in. obowiązek ustawodawcy ustanowienia regulacji, które zapewniają uczciwą kampanię wyborczą, umożliwiającą obywatelom dostęp do zgodnych z prawdą informacji o sprawach publicznych i o kandydatach”<sup>4</sup>.

## ARTYKUŁ 111 KODEKSU WYBORCZEGO – SPECJALNY TRYB SĄDOWY

Artykuł 111 *Kodeksu wyborczego* (dalej: k.w.) jest pochodną konstytucyjnej wolności poglądów (art. 54 *Konstytucji RP*) oraz gwarancji dostępu do właściwego, niezależnego, bezstronnego, niezawisłego sądu, który rozpatrzy sprawę bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 45 *Konstytucji RP*)<sup>5</sup>. Istotą art. 111 k.w. jest ochrona najważniejszego prawa politycznego – prawa do oddania głosu w wyborach wolnych i uczciwych, bez wpływu fałszywych informacji mogących zniekształcać wolę wyborców. Odpowiedzialna rola sądów przy rozpatrywaniu wniosków z art. 111 k.w., jak podkreśla chociażby Anna Rakowska-Trela, polega na staniu na straży „nie tylko – a może nawet nie przede wszystkim – dobra indywidualnego, ale dobra publicznego” [Rakowska-Trela 2015: 397]. Nie oznacza to wcale uszczuplenia uprawnień w dochodzeniu swoich praw, za cenę szybkiego rozpatrzenia sporu, o czym przypomina kierunek linii orzeczniczej, wytyczony wyrokiem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Kwiecień vs Polska (skarga 51774/99)<sup>6</sup>. Zastosowanie art. 111 k.w. nie zamyka drogi odpowiedzialności karnej, a okres kampanii wyborczej nie zawiesza norm prawa cywilnego, gdyż w systemie prawnym nie funkcjonuje żaden immunitet chroniący kandydatów przed odpowiedzialnością cywilną [por. Mularski 2009: 128].

<sup>3</sup> Zob. art. 72 *Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* z dnia 16.07.1998 r. (Dz. U. 1998, nr 95, poz. 602), art. 91 *Ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 12.04.2001 r. (Dz. U. 2007, nr 190, poz. 1360 z późn. zm.), art. 74 *Ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego* z dnia 23.01.2004 r. (Dz. U. 2004, nr 25, poz. 219 z późn. zm.).

<sup>4</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21.07.2009 r., K 7/09 (Dz. U. 2009, nr 119, poz. 999).

<sup>5</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2.04.1997 r. (Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

<sup>6</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 9.01.2007, Kwiecień vs Polska, skarga 51774/99.

Ustawodawca przyznał legitymację procesową w „trybie wyborczym” jedynie kandydatowi lub pełnomocnikowi wyborczemu zainteresowanego komitetu wyborczego, tylko wtedy, gdy sytuacja ma związek z agitacją wyborczą, czyli publicznym nakłanianiem lub zachęcaniem do głosowania w określony sposób lub na konkretnego kandydata (art. 105 k.w.). Agitacja musi odbywać się w ramach kampanii wyborczej (art. 104 k.w.), z zastrzeżeniem prawa do wykonywania czynności wyborczych dopiero po wydaniu przez właściwy organ wyborczy postanowienia o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu (art. 98 k.w.). Z kolei art. 109 § 1 k.w. definiuje materiał wyborczy jako każdy pochodzący od komitetu wyborczego upubliczniony i utrwalony przekaz informacji mający związek z zarządzonymi wyborami oraz, na co wskazuje § 2, materiał wyraźnie oznaczony, od jakiego KWW pochodzi. „Te postanowienia k.w. są o tyle ważne, że pozwalają wnioskodawcy dookreślić uczestników postępowania. W razie kwestionowania prawdziwości informacji zawartych w materiałach wyborczych uczestnikiem będzie bowiem zawsze komitet wyborczy jako podmiot, od którego pochodzą materiały. W razie natomiast kwestionowania informacji wyrażanych w ramach agitacji wyborczej przez wyborców, uczestnikami będą mogli być zarówno osoba prowadząca agitację na podstawie informacji nieprawdziwych, jak i komitet, którego pełnomocnik udzielił na to zgody” [Rakowska 2011: 16]<sup>7</sup>. Warto odnotować, że prawo nie daje obywatelowi – wyborcy, możliwości złożenia wniosku o wydanie orzeczenia w „trybie wyborczym” podczas kampanii wyborczej, przepisy k.w. pozwalają na wniesienie protestu przeciwko ważności wyborów dopiero po wyborach (art. 82–83 k.w.). A przecież w okresie kampanii wyborczej w przestrzeni publicznej mogą pojawiać się kłamliwe wypowiedzi dotyczące osób, czy organizacji, które nie są bezpośrednimi uczestnikami rywalizacji wyborczej. Należy domniemywać, że ustawodawca celowo ograniczył krąg uprawnionych podmiotów, ze względu na potencjalnie nieograniczoną liczbę spraw, jakie mogłyby trafiać do sądów w tym czasie.

Regulacja zawarta w art. 111 k.w. odnosi się do sfery prawdziwości lub nieprawdziwości informacji w okresie kampanii wyborczej. Ale *expressis verbis* „z treści art. 111 § 1 kw nie wynika, czy ustawodawcy chodziło o «informację nieprawdziwą» z punktu widzenia zainteresowanego i zaatakowanego materiałem wyborczym kandydata, czy też taką, której prawdziwości zamieszczający nie jest w stanie dowieść” [Sobczak 2017: 51]. Jacek Sobczak uznaje, że podobnie jak w regulacji karnej, w odniesieniu do znieślawień, ciężar dowiedzenia

---

<sup>7</sup> Nowelizacja *Kodeksu wyborczego* z 2018 r. (Dz. U. 2018, poz. 4, poz. 130, poz. 138) wprowadziła zmiany, w tym w treści art. 106 k.w., zgodnie z którymi agitację wyborczą od tej pory może prowadzić każdy komitet i każdy wyborca, bez wskazanej zgody pełnomocnika (ta jest potrzebna tylko przy zbierania podpisów poparcia).

prawdy spoczywa na tym, kto generuje informacje, *da mihi factum, dabo tibi ius*. Dochodzimy tu do zagadnienia kolizji dwóch wartości, z jednej strony wolności wypowiedzi, głoszenia poglądów, rozpowszechniania informacji, z drugiej, praw politycznych i wyborczych uczestników kampanii wyborczej oraz obywateli [Rakowska-Trela 2015: 386]. Przywoływany już art. 54 *Konstytucji RP* każdemu zapewnia wolność wyrażania poglądów, pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, art. 31 *Konstytucji RP* wskazuje ograniczenia wolności słowa, których zastosowanie nie może naruszać istoty wolności i praw. Wzorując się na interpretacji art. 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>8</sup> dokonanej przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w przywoływanym wyroku Kwiecień vs Polska, należy uznać, że wolność słowa jest wartością fundamentalną, co nie oznacza, że atakowany kandydat, w czasie kampanii wyborczej, ma pozostać zupełnie bezbronny. Dlatego też sednem przepisu jest sądowe ustalenie, co jest informacją prawdziwą. Sąd Najwyższy uznał, że przepis (art. 72 samorządowej ordynacji wyborczej z 1998 r., analogiczny do obecnego art. 111 k.w.) „ustanawia wysoki standard ochrony wyborców, skoro hipoteza przepisu odwołuje się do prawdziwości (a więc kryterium obiektywnego), nie ograniczając się tylko do kłamstw jako świadomego zniekształcania prawdy. Powierzając sądom realizację tego społecznie ważnego zadania, ustawodawca musiał się liczyć z dynamiką kampanii wyborczej, terminami tzw. kalendarza wyborczego oraz nieodwołalnością aktu głosowania, a także z wymaganiami procedury sądowej, które w typowym przebiegu postępowania prowadziłyby do uprawomocnienia się orzeczenia po zakończeniu wyboru, przez co zamierzony cel regulacji nie zostałby osiągnięty” [por. Banaszak 2014: 197–198]<sup>9</sup>.

Nawiązując do treści art. 45 *Konstytucji RP*, postępowanie sądowe winno być przeprowadzone bez nieuzasadnionej zwłoki, co w „trybie wyborczym” ma ogromne znaczenie, *tempus fugit*, a kampania wyborcza ma swoje ramy czasowe, stąd specjalny tryb, 24-godzinny. *Kodeks wyborczy* wskazuje właściwość rzeczową sądu okręgowego, który ma rozpoznać wnioski w ciągu 24 godzin. Po tryb postępowania, przy składaniu wniosku, należy sięgać do przepisów *Kodeksu postępowania cywilnego* (m.in. art. 127, 187, 508 § 1)<sup>10</sup>. Postępowanie w „trybie wyborczym” jest nieprocesowe, w sądach określane jako „Ns”, podlega zwolnieniu od opłat administracyjnych i kosztów sądowych (art. 6 k.w.). Co do zasady, sąd rozpoznaje sprawę powiadamiając prawidłowo o terminie wnioskodawcę i uczestnika postępowania, jednak biorąc pod uwagę

<sup>8</sup> Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Rzym, 4.11.1950 r. (Dz. U. 1993, nr 61, poz. 284).

<sup>9</sup> Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10.04.2001 r., I CZ 25/01.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 17.11.1964 r. *Kodeks postępowania cywilnego* (Dz. U. 2017, poz. 67 i n.).

szybkość rozpoznania wniosku, sąd może rozpoznać sprawę również pod ich usprawiedliwioną nieobecność. Orzeczenie sądu, w formie postanowienia wraz z uzasadnieniem, sąd niezwłocznie doręcza osobom zainteresowanym, które zobowiązuje do wykonania przedmiotowego postanowienia. Strony mają prawo w ciągu 24. godzin, złożyć zażalenie do sądu apelacyjnego, ten ma rozpoznać zażalenie w ciągu kolejnych 24. godzin. Postanowienie sądu II instancji jest ostateczne, podlega natychmiastowemu wykonaniu, stronom nie przysługuje skarga kasacyjna<sup>11</sup>. W przypadku, gdy sąd orzekł, zgodnie z żądaniem wnioskodawcy: sprostowanie, odpowiedź lub przeprosiny, mają one nastąpić najpóźniej w ciągu 48. godzin, na koszt zobowiązanego [por. Sobczak 2008: 727–782; Sadowski 2003: 65–68]<sup>12</sup>. Sąd (zgodnie z *Prawem prasowym*) wskazuje prasę, w której ma nastąpić publikacja oraz określa termin publikacji. W razie odmowy lub niezamieszczenia sprostowania, odpowiedzi lub przeprosin, zgodnie z wytycznymi postanowienia, sąd, na wniosek zainteresowanej strony, zarządza publikację w trybie egzekucyjnym, na koszt zobowiązanego. Co istotne, ustawodawca dał jasno do zrozumienia w § 6 omawianego artykułu, że publikacja może odbyć się nawet podczas „ciszy wyborczej”, czyli w momencie formalnego zakończenia kampanii wyborczej, uznając że ważniejsze jest publiczne wskazanie fałszywych informacji, na podstawie których wyborca mógłby podjąć niewłaściwą, czy też niezgodną z własnym sumieniem – decyzję, niż „cisza wyborcza” jako wartość samoistna. Tak skonstruowany przepis ma na celu wyeliminowanie z obiegu publicznego fałszywych informacji jeszcze przed dniem głosowania.

## POSTĘPOWANIE W „TRYBIE WYBORCZYM” – METODOLOGIA BADAŃ

*Kodeks wyborczy* został uchwalony 5 stycznia 2011 roku, zastępując pięć dotychczas obowiązujących ordynacji i ustaw wyborczych<sup>13</sup>. Po podpisie prezydenta oraz *vacatio legis*, wszedł w życie 1 sierpnia 2011 roku. Od tego czasu obyły się wszystkie rodzaje wyborów, które niejako „przetestowały” regulacje kodeksowe: wybory parlamentarne (2011 r.), wybory do Parlamentu

<sup>11</sup> Jak słusznie zauważa A. Rakowska-Trela [2011: 17–18], polskie postępowanie sądowe nie jest dostosowane do tak szybkiego procedowania spraw.

<sup>12</sup> Szerzej na temat błędów legislacyjnych dotyczących instytucji odpowiedzi w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1.12.2010 r., K 41/07 (Dz. U. 2010, nr 235, poz. 1551).

<sup>13</sup> Straciły moc obowiązującą ordynacje wyborcze: do Sejmu i Senatu, do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz do Parlamentu Europejskiego, przestały obowiązywać ustawy: o wyborze prezydenta oraz o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta.

Europejskiego i wybory samorządowe (2014 r.), wybory prezydenckie oraz parlamentarne (2015 r.), a także wybory uzupełniające w trakcie trwania kadencji. Jest to zatem miarodajny okres, odpowiedni do podsumowania, praca badawcza w zakresie sądowych postępowań przedwyborczych objęła lata 2011–2017, a jej celem było sprawdzenie, czy normy zawarte w treści przepisu art. 111 k.w. dają się zastosować w praktyce, zgodnie z zamysłem ustawodawcy? Czy przyspieszony 24-godzinny tryb sądowy przekłada się na faktyczną szybkość postępowania? Jaką treść zawierają postanowienia sądów i co ona oznacza dla stron sporu?

W Polsce istnieje 45 sądów okręgowych oraz 11 sądów apelacyjnych. Wniosek w „trybie wyborczym” trafia do właściwego sądu okręgowego, a ewentualne zażalenie składane jest do sądu apelacyjnego. W niniejszych badaniach przedstawiam dane statystyczne z sądów okręgowych z całej Polski, są to badania ilościowe, dające pojęcie o skali zjawiska. Z kolei badania ilościowe, połączone z badaniami jakościowymi i pogłębioną analizą zebranych danych, pochodzą z obszaru jednej z apelacji – apelacji białostockiej, której obszar obejmuje sądy okręgowe w Białymstoku, Łomży, Olsztynie, Ostrołęce, Suwałkach<sup>14</sup>. Wyniki badań opierają się na eksploracji dokumentów – akt sądowych, które pozwalają odtworzyć badany fragment rzeczywistości. Dokument jest niezmiernie istotnym, częstokroć obszernym, szczegółowym i konkretnym materiałem źródłowym, zawierającym wyczerpujący opis konkretnej instytucji lub człowieka, badanie takiego materiału umożliwia odtworzenie rzeczywistego obrazu badanych zjawisk, zdarzeń i faktów [por. Apanowicz 2002: 68–69]. Podczas kwerendy akt posłużono się szczegółowym kwestionariuszem przygotowanym na potrzeby niniejszych badań, sporządzonym na bazie art. 111 k.w. Dzięki odpowiednio skonstruowanym pytaniom udało się uzyskać informacje i odpowiedzi na kluczowe, z punktu widzenia prawa wyborczego, pytania. Opracowanie i analiza danych zawartych w przedmiotowym kwestionariuszu, zostały przeprowadzone zgodnie z obowiązującą wiedzą statystyczną i socjologiczną [por. Nowak 2012]<sup>15</sup>. Dzięki kwestionariuszowi pojedyncze dane pozyskane z akt sądowych składają się w logiczną całość, na podstawie której można formułować wnioski. Opisane poniżej zagadnienia i wyniki badań są wybranym fragmentem szerszej pracy badawczej na temat „trybu wyborczego”.

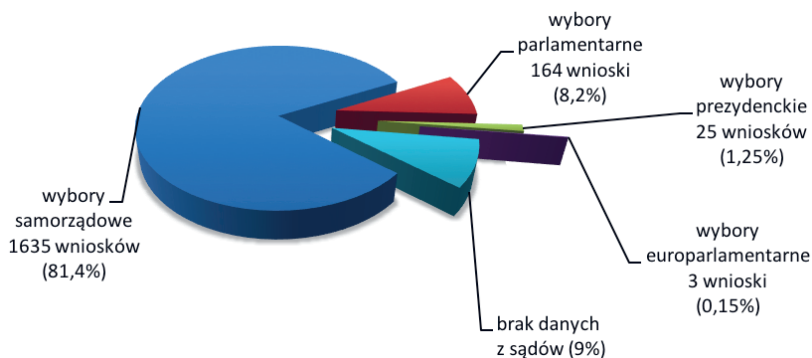
<sup>14</sup> Udostępnienie poszczególnych akt w sądach wiązało się z odpowiedzialnością karną i cywilną badacza, który w założeniu ma badać stan faktyczny, nie ujawniając danych wrażliwych zawartych w treści dokumentów. Przed udostępnieniem akt, sądy wymagały potwierdzenia znajomości ówczesnej ustawy o ochronie danych osobowych z dnia 29 sierpnia 1997 r. (Dz. U. 2015, poz. 2135, z późn. zm.).

<sup>15</sup> Dane zawarte w niniejszym artykule prezentowane są na wykresach, z zastosowaniem metod i technik statystyki opisowej, zaokrąglane (w razie potrzeby), do ćwiartek lub do części setnych procenta (dwa miejsca po przecinku).

## ARTYKUŁ 111 KODEKSU WYBORCZEGO W PRAKTYCE SĄDOWEJ. ANALIZA SOCJOLOGICZNO-PRAWNA

### Wnioski a rodzaje wyborów

Niemal wszystkie sądy okręgowe w Polsce (91%), udostępniły dane z postępowań z art. 111 *Kodeksu wyborczego*, kilka (9%) odmówiło podania konkretnych informacji<sup>16</sup>. Z uzyskanych danych wynika, że w latach 2011–2017 do sądów okręgowych na terenie całego kraju wpłynęło w sumie 1827 wniosków w „trybie wyborczym”. *Gros* postępowań dotyczyło wyborów samorządowych – 1635 spraw. 164 wnioski dotyczyły wyborów do Sejmu i Senatu. Zaledwie 25 wniosków złożono podczas wyborów prezydenckich. Śladowa liczba, bo tylko trzy wnioski dotyczyły wyborów do Parlamentu Europejskiego<sup>17</sup>.



**Wykres 1.** Wnioski w „trybie wyborczym” w Polsce (2011–2017)

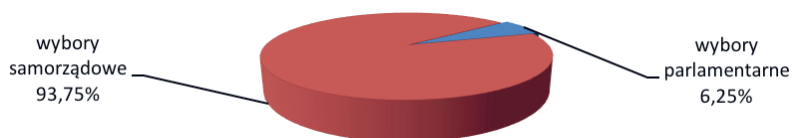
Źródło: opracowanie własne (dotyczy wszystkich wykresów).

<sup>16</sup> W odpowiedzi na wniosek badawczy, jeden z prezesów sądu okręgowego tłumaczył, że wskazanie konkretnych danych „wymagałoby analizy akt sprawy, co z uwagi na ograniczenia kadrowe, nie jest możliwe”; inny, że sprawy związane z wyborami traktowane są w statystyce sądowej zbiorczo i „na podstawie systemu informatycznego nie można ustalić, które dotyczą art. 111 *Kodeksu wyborczego*” (odpowiedzi na wnioski od poszczególnych prezesów sądów – do wiadomości autorki artykułu).

<sup>17</sup> Warto wspomnieć, że na tle innych sądów okręgowych wyróżnia się apelacja warszawska (Sąd Okręgowy Warszawa oraz Sąd Okręgowy Warszawa-Praga), to tam trafiało kilkakrotnie więcej wniosków, w porównaniu do innych sądów w Polsce. Może to wynikać z faktu większej liczby kandydatów w wyborach lokalnych, z kolei w wyborach parlamentarnych, czy prezydenckich, stołeczny sąd, jako umiejscowiony najbliżej ośrodków politycznych rozstrzyga partyjne spory. Poza tym, zgodnie z ustawą o partiach politycznych, to Sąd Okręgowy w Warszawie prowadzi ewidencję partii politycznych, a także dokonuje analizy statutu partii i najlepiej zna specyfikę ich działania. Zob. ustawę o partiach politycznych z dnia 27.06.1997 r. (Dz. U. 1997 r., nr 98, poz. 64).

Wybory samorządowe, obfitujące w kandydatów na lokalne stanowiska, w największym stopniu generują postępowania w „trybie wyborczym”. Dla przykładu, w 2014 roku w wyborach samorządowych o 39 536 stanowisk radnych gminy ubiegało się aż 154 590 kandydatów, zarejestrowano 12 548 komitetów wyborczych wyborców<sup>18</sup>. Porównując, w wyborach parlamentarnych rok później do Sejmu wybierano 460 posłów spośród 7858 kandydatów, zgłoszonych przez 17 komitetów wyborczych<sup>19</sup>. Z kolei w wyborach prezydenckich w 2015 roku, mieliśmy do czynienia z 23. kandydatami na urząd prezydenta RP. Zatem, większa liczba kandydatów, większe prawdopodobieństwo wystąpienia konfliktów podczas kampanii wyborczej, które skutkują wnioskami o sądowe rozstrzygnięcie w „trybie wyborczym”.

Na tak zarysowanym tle krajowym, sądy okręgowe apelacji białostockiej nie odbiegają znacząco pod względem struktury badanych wniosków. Podobnie jak w innych sądach na terenie Polski, tak i tu, znakomita większość wniosków dotyczyła wyborów samorządowych, przy niewielkim udziale wniosków z zakresu wyborów parlamentarnych. W latach 2011–2017 do apelacji białostockiej wpłynęły 64 wnioski o wydanie orzeczenia w „trybie wyborczym”<sup>20</sup>. Chodziło przede wszystkim o wybory samorządowe (93,75% przypadków), niewielka część dotyczyła wyborów do Sejmu i Senatu (6,25% przypadków). Wnioski w wyborach prezydenckich, czy do Parlamentu Europejskiego pojawiły się sporadycznie w innych sądach okręgowych na terenie Polski, zaś w apelacji białostockiej w ogóle ich nie odnotowano.



**Wykres 2.** Wnioski w „trybie wyborczym” – apelacja białostocka (2011–2017)

<sup>18</sup> Komunikat Polskiej Agencji Prasowej z dnia 15.11.2014 r. – *Dane statystyczne dotyczące wyborów samorządowych*; <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Dane-statystyczne-dotyczace-wyborow-samorzadowych-3237352.html> (dostęp 7.05.2015).

<sup>19</sup> Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27.10.2015 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 25.10.2015 r. (Dz. U. 2015, poz. 1731).

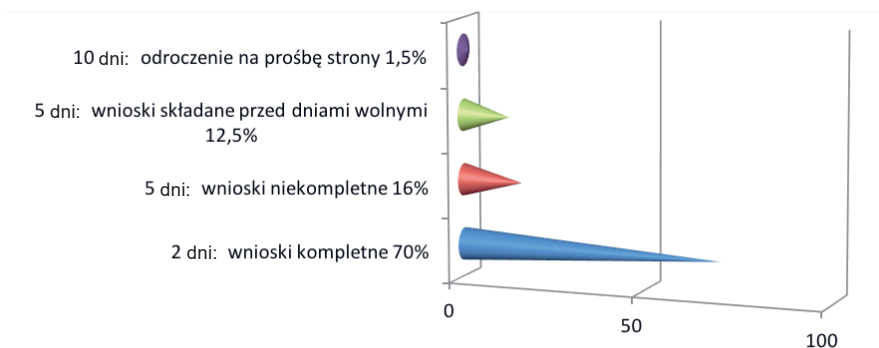
<sup>20</sup> Kwerenda akt sądowych była znacznie szersza i obejmowała ponad 100 spraw sądowych, z których znakomita część składała się z kilkutomowej dokumentacji, badanie akt pozwoliło na odrzucenie części dokumentów na etapie wstępnej selekcji, ze względu na brak ścisłego związku z przedmiotowymi rozważaniami.



## Tryb 24-godzinny

Krótkie, określone kodeksowo terminy ścieżki sądowej, mają zagwarantować poznanie orzeczenia sądu w jak najszybszym czasie. Sąd okręgowy ma 24 godziny na rozpatrzenie wniosku, strona ma kolejne 24 godziny na ewentualne zażalenie, sąd apelacyjny ma 24 godziny na wydanie orzeczenia. Gdyby tryb przyspieszony funkcjonował zgodnie z tymi założeniami, wnioskodawca i uczestnik postępowania mogliby w ciągu nawet trzech dni poznać orzeczenie dwóch instancji. Tymczasem wyniki badań nie pozostawiają złudzeń, już na etapie pierwszej instancji wydłużał się czas rozpatrywania wniosku.

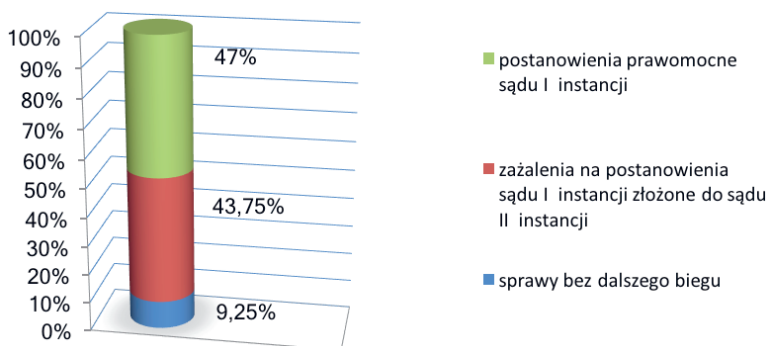
Wyraźnie zarysowała się silna zależność między złożeniem kompletnego wniosku a szybkością rozpatrywania sprawy przez sąd. Gdy wnioskodawca złożył wniosek, wskazując przedmiot rozpowszechnienia, informację nieprawdziwą, dane adresowe uczestnika postępowania, sprawa toczyła się w sądzie okręgowym średnio dwa dni (70% przypadków). Do czynników powodujących przewlekłość postępowania na etapie I instancji (przez co postępowanie trwało przeciętnie pięć dni), należą: *primo* niekompletność wniosku, brak wskazania przedmiotu rozpowszechnienia, czy danych osobowych uczestnika postępowania (16%); *secundo* złożenie wniosku do sądu tuż przed dniami wolnymi od pracy (12,5%), a taki niesprzyjający kalendarz towarzyszył wyborom samorządowym np. w 2014 roku, gdy wnioskodawca złożył wniosek do sądu w piątek 7 listopada, rozprawa była wyznaczana przez sąd dopiero na środę 12 listopada. W pojedynczych sprawach dochodziło do odroczenia na prośbę stron, co wydłużało postępowanie średnio aż do 10 dni (1,5% przypadków).



Informacja statystyczna: współczynnik korelacji liniowej *r*-Pearsona wynosi 0,96 (przy poziomie istotności 0,035), co oznacza silną zależność między zmiennymi: kompletnością złożonego wniosku a szybkością rozpatrywania sprawy w sądzie.

Wykres 3. Przeciętny czas trwania postępowania w I instancji

Niemalże połowa sądowych postępowań w „trybie wyborczym” kończyła się na etapie sądu okręgowego (47% przypadków). Część postępowań, ze względu na składane zażalenia, miała swój dalszy bieg w sądzie apelacyjnym (43,75% przypadków). Prawie co dziesiąty wniosek został wycofany z sądu przez samego wnioskodawcę (9,25%).



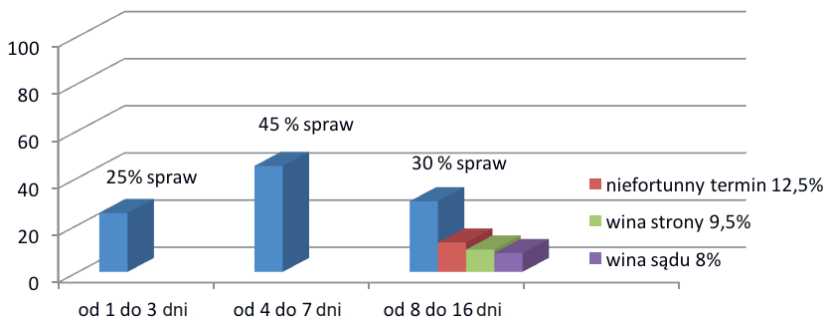
Wykres 4. Postanowienia prawomocne i nieprawomocne sądów I instancji

Zażalenia w apelacji były rozpatrywane niezwłocznie albo jeszcze tego samego dnia, w którym wpłynęły do sądu i postępowanie kończyło się prawomocnym postanowieniem, albo od momentu złożenia zażalenia w sądzie apelacyjnym do momentu wydania prawomocnego postanowienia miały maksymalnie dwa dni (75% przypadków). Pozostałe zażalenia miały dłuższy bieg w apelacji: trzy dni (11% przypadków), cztery dni (7%), pięć dni (3,5%), sześć dni (3,5%).

Podsumowując, od momentu złożenia wniosku, po uzyskanie prawomocnego orzeczenia, bez względu na to, czy postępowanie kończyło się na etapie pierwszej, czy drugiej instancji sądowej, tylko ¼ spraw zakończono w terminie od jednego do trzech dni (25% przypadków); niemal połowa wniosków rozpatrywana była od czterech do siedmiu dni (45% przypadków); w 1/3 postępowań czas rozpoznania wniosku wydłużył się od ośmiu do szesnastu dni (30%).

Warto skupić się na wyjaśnieniu, dlaczego, w co trzeciej sprawie, dochodziło do poważnej przewlekłości postępowania? Z akt sądowych wynika, że w części spraw, wniosek złożono w niefortunnym terminie, podczas kumulacji dni wolnych i świątecznych, a gdy już zapadł wyrok w sądzie okręgowym, złożone zażalenie do sądu apelacyjnego trafiało tuż przed kolejnym weekendem (12,5% przypadków). Część spraw trwała tak długo, gdyż to strona postępowania późno składała zażalenie (9,5% przypadków), w efekcie czego, z własnej winy procesujący się prowadzili do przewlekłości postępowania, które w założeniu ma być szybkie (co ciekawe, mimo trybu 24-godzinnego, zażalenia pojawiały

się nawet kilka dni po orzeczeniu I instancji). W pozostałych sprawach, to sądy, z niezrozumiałych powodów (brak wyjaśnienia w aktach sądowych) wyznaczały wnioskodawcy odległe terminy, które prowadziły do nadmiernego przedłużenia zakończenia postępowania (8% przypadków).



Wykres 5. Ogólny czas trwania postępowania w „trybie wyborczym” (od złożenia wniosku, do prawomocnego orzeczenia)

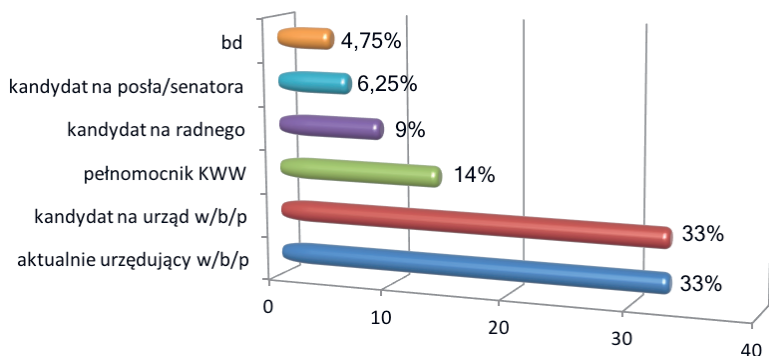
## Podmioty wniosków w „trybie wyborczym”

Kwerenda akt sądowych pozwoliła na sprecyzowanie, jakie podmioty uczestniczą w omawianych postępowaniach wyborczych. Najczęściej wnioskodawcą był aktualnie urzędujący władarz gminy lub miasta – wójt/burmistrz/prezydent (33% przypadków), który żądał kary dla swojego głównego rywala, nowego kandydata w walce wyborczej o stanowisko. Tyle samo wniosków o ukaranie składał nowy kandydat na stanowisko wójta/burmistrza/prezydenta (33% przypadków), ale on częściej wnioskował o karę dla kolejnego, innego kontrkandydata na ten urząd. Rzadziej (14%) wnioskodawcą był pełnomocnik komitetu wyborczego wyborców. Czasem wnioski składał kandydat na stanowisko radnego gminy (9%). Kilka wniosków pochodzi od kandydatów na posła/senatora (6,25%). W badaniach odnotowujemy także brak danych wnioskodawcy (4,75% przypadków).

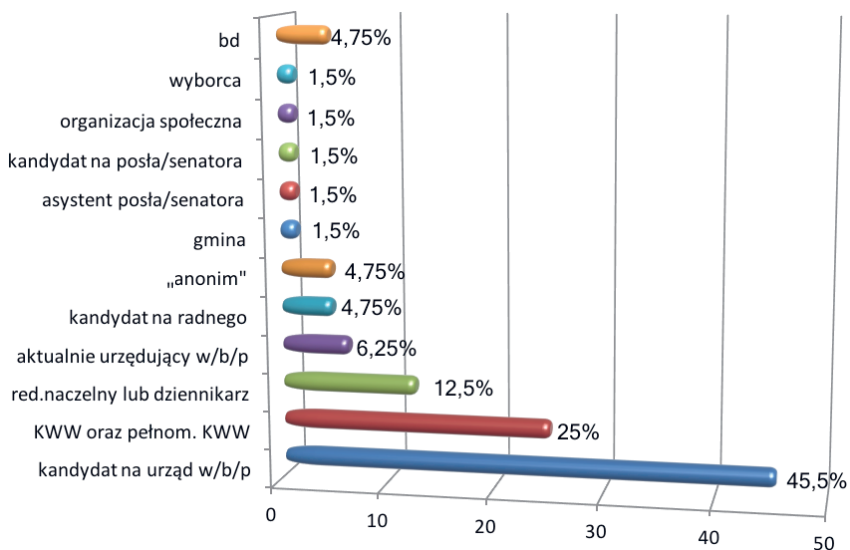
Najczęściej uczestnikiem postępowania<sup>21</sup> w „trybie wyborczym”, wskazywanym przez aktualnego władarz gminy, pełnomocnika komitetu wyborczego, czy kontrkandydatów, był inny kandydat na stanowisko wójta/burmistrza/prezydenta (45,5% przypadków). Co czwartym uczestnikiem postępowania był komitet wyborczy oraz pełnomocnik komitetu (25%). W części wniosków (12,5%) pojawiała się żądanie ukarania redaktora naczelnego pisma lub dziennikarza.

<sup>21</sup> Dane nie sumują się do 100%, gdyż wnioskodawca mógł wskazać kilku uczestników postępowania.

Urzędujący wójt/burmistrz/prezydent rzadko bywał uczestnikiem postępowania (6,25%), podobnie kandydat na radnego (4,75%), czy anonim, którego ukarania żądał od sądu wnioskodawca (4,75%). W pojedynczych sprawach uczestnikiem postępowania była gmina (jak organ wydający gazetę gminną, której treść była przedmiotem sporu), asystent parlamentarzysty lub kandydat na posła/senatora, organizacja społeczna, wyborca. W kilku przypadkach wnioskodawca nie uzupełnił wniosku (4,75% brak danych).



Wykres 6. Wnioskodawca w trybie art. 111 Kodeksu wyborczego



Wykres 7. Uczestnik postępowania w trybie art. 111 Kodeksu wyborczego

## Przedmiot wniosku w „trybie wyborczym”

Sięgnijmy ponownie do treści art. 111 *Kodeksu wyborczego*, który mówi o materiałach wyborczych, a w szczególności: plakatach, ulotkach, hasłach, wypowiedziach lub innych formach prowadzenia agitacji wyborczej, rozpowszechnianych również w prasie. A konkretnie, wskazuje na informacje nieprawdziwe, zawarte w tychże materiałach wyborczych. W jednym z orzeczeń sąd okręgowy dokonał wykładni przepisu, aby zarówno wnioskujący, jak i uczestnik postępowania mieli jasność, czym jest „informacja nieprawdziwa”, jak należy ją rozumieć i interpretować:

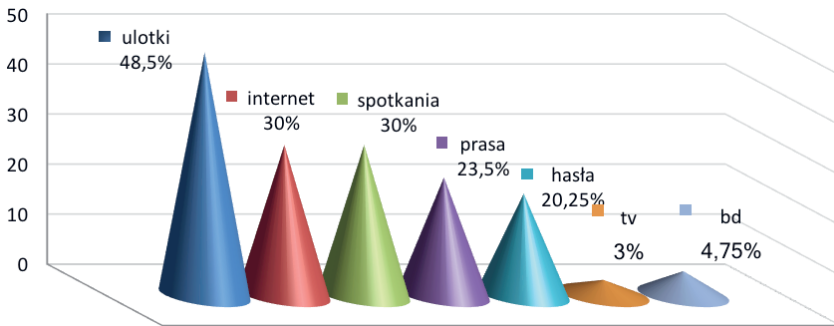
Gwoli zadośćuczynienia prawa wyborców do informacji rzetelnych i nie przedstawiających okoliczności wpływających na motywy podejmowanych decyzji w trakcie wyborów w sposób wypaczony, zniekształcony i tym samym naruszający dostęp do informacji wyborczej prawdziwej i niezmanipulowanej. Taki jest normatywny sens i cel przepisu, który tworzyć ma swoiste zręby zasad równych praw i uczciwej walki politycznej. [...] nie jest koniecznym przypisanie autorowi informacji zawartej w materiale celowego wprowadzenia wyborców w błąd. Warunkiem bowiem skutecznego powołania się i tym samym zastosowania przepisu art. 111 *Kodeksu wyborczego* jest podanie informacji nieprawdziwej, co oznacza iż musi to być okoliczność faktyczna poddająca się weryfikacji pod kątem możliwości przypisania jej prawdy lub fałszu, przy czym nie jest tu (za wyjątkiem pewnych sytuacji) istotnym zła wola, jaką można przypisać osobie kandydującej, względnie autorowi materiału, a jedynie nieprawdziwość informacji i jej, co najmniej potencjalny, wpływ na wynik głosowania<sup>22</sup>.

Przy interpretacji informacji nieprawdziwej, art. 111 k.w. należy czytać łącznie z art. 105 k.w., który definiuje agitację wyborczą oraz z art. 109 k.w. Materiałem wyborczym jest każdy pochodzący od komitetu wyborczego upubliczniony i utrwalony przekaz informacji mający związek z zarządzonymi wyborami. Zatem, aby wydać stosowne orzeczenie, sąd musi najpierw dokonać ustaleń, czy przedstawiony materiał dotyczy okresu kampanii wyborczej? I czy dany materiał w ogóle można zakwalifikować jako materiał wyborczy? W jednym z uzasadnień postanowienia, sąd potwierdzał trudności z określeniem, czy rozpowszechniony materiał może podlegać pod przepisy *Kodeksu wyborczego*. Z tego względu, iż

[...] definicja materiału wyborczego pozostaje w pewnej kolizji z definicją „agitacji wyborczej”, z której wyłączone są „informacje”. Zgodnie bowiem z art. 105 [...] agitacją wyborczą jest publiczne nakłanianie lub zachęcanie, do głosowania w określony sposób lub do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego. Agitację wyborczą można

<sup>22</sup> Postanowienie Sądu Okręgowego w Suwałkach, I Ns 327/14.

prowadzić od dnia przyjęcia przez właściwy organ zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego na zasadach, w formach i miejscach, określonych przepisami kodeksu. W świetle powyższego stwierdzić należy, że możliwe jest takie sformułowanie hasła wyborczego (ulotki), w którym nie będzie informacji (np. polecenie głosowania na określonego kandydata), a wtedy, interpretując ściśle, można nie zakwalifikować takiej ulotki jako „materiału wyborczego”<sup>23</sup>.



Wykres 8. Forma rozpowszechniania spornych informacji

Z przeprowadzonych badań wynika<sup>24</sup>, że wnioskodawcy najczęściej wskazywali na nieprawdziwe informacje zawarte w ulotkach, w których komitety wyborcze i kandydaci mają pisać nieprawdę (48,5% przypadków). Ulotki przeważnie dotyczyły kondycji samorządu: zadłużenia gminy utajnionego przez obecnego wójta; braku rozwoju gminy ogólnie; niezrealizowania obietnic wyborczych; wysokich zarobków wójta. Warto dodać, że nieco ponad połowa z tych przypadków zakończyła się wnioskami o ukaranie, wysuwanymi przez aktualnie urzędującego wójta/burmistrza/prezydenta. W jednym z orzeczeń sąd stwierdził: „rozpowszechnianie ulotki wyborczej dyskredytującej przeciwnika jest formą agitacji wyborczej w formie negatywnej. Działania takie zmniejszają jednak szansę kandydata na uzyskanie dobrego wyniku wyborczego”<sup>25</sup>. Na prowadzenie kampanii negatywnej niejednokrotnie zwracała uwagę Państwowa Komisja Wyborcza, apelując do wszystkich uczestników procesu wyborczego „o przestrzeganie umiaru w prowadzonych działaniach agitacyjnych. Nawet najbardziej krytyczne opinie i oceny, przedstawiane w tzw. kampanii negatywnej, powinny być wyrażane przy użyciu słów i środków ekspresji, które nie naruszają dobrze pojętych granic kultury politycznej, a tym bardziej przepisów

<sup>23</sup> Postanowienie Sądu Okręgowego w Suwałkach, I Ns 117/13.

<sup>24</sup> Dane statystyczne nie sumują się do wartości 100%, wnioskodawcy mogli wskazać kilka sposobów rozpowszechniania spornej informacji.

<sup>25</sup> Postanowienie Sądu Okręgowego w Białymstoku, I Ns 215/14.

prawa. Ostre i pryncypialne spory programowe nie powinny wiązać się z naruszeniem dóbr osobistych, w tym przede wszystkim godności poddawanych krytyce przeciwników politycznych. Uczestnicy dyskursu publicznego korzystając w kampanii wyborczej z wolności słowa, powinni pamiętać także o odpowiedzialności za słowo<sup>26</sup>.

Nieprawdziwe informacje, według wnioskodawców, tyle samo razy pojawiały się w publikacjach internetowych, jak i podczas spotkań wyborczych, na których prezentowani byli kandydaci i komitety wyborcze (po 30% przypadków). Zarzuty formułowano na sesji rady miasta czy gminy, na spotkaniach w mniejszych gminach, podczas publicznych debat przedwyborczych. Padały słowa o kandydatach: „złodziej”, „przestępca”, „kampania za tajne pieniądze”. W jednej ze spraw, wnioskodawca we wniosku określał uczestnika postępowania, który często zabierał głos na spotkaniach publicznych, mianem „banku informacji nieprawdziwych”. W Internecie taka forma obrazy przeciwnika politycznego pojawiała się zwykle w postaci anonimowego wpisu na forum internetowym, w komentarzach pod opisem jakiegoś wydarzenia na portalu społecznościowym lub artykułem internetowym. Chociaż, jak zauważył sąd, w okresie kampanii wyborczej kandydaci są bardziej wyczuleni na krytykę, a przecież „nie sposób twierdzić, że wszelkie wypowiedzi na temat osoby kandydującej, tylko z uwagi na fakt, że trwa kampania wyborcza, uzyskują przymiot materiału wyborczego”<sup>27</sup>.

Prawie ¼ nieprawdziwych informacji, miała pojawić się w prasie, zarówno niezależnej, jak i w biuletynach samorządowych (23,5% przypadków), chodziło o wskazywane przez wnioskodawców nieprawdziwe informacje zawarte w treści artykułów prasowych w gazetach lub w wydaniach internetowych dzienników i innych periodyków. Egzemplifikacją zbyt daleko posuniętej krytyki był jeden z artykułów oceniających negatywnie kampanię wyborczą kandydata, pod którymi podpisał się redaktor naczelny pisma, sam będący kandydatem w wyborach. W tej sytuacji sąd zauważył, że problematyka kandydowania dziennikarzy w wyborach, a uściślając wpływ faktu kandydowania na działalność zawodową dziennikarza, jest od lat mocno dyskusyjna. „Przyjmuje się, że dziennikarz, jeśli nie powinien zawiesić swojej działalności prasowej na czas trwania kampanii wyborczej, to powinien – co najmniej – ujawnić odbiorcom swoich wypowiedzi fakt kandydowania w takich wyborach”<sup>28</sup>.

W innej problematycznej sytuacji, przedstawiciel stowarzyszenia X, na kilka dni przed rozpoczęciem kampanii wyborczej, opublikował na stronie internetowej dokument, nieprawomocny wyrok sądu I instancji, zgodnie z którym kandydat Y został skazany za posiadanie nieznaczej ilości narkotyków. Autor

<sup>26</sup> Zob. *Przegląd Wyborczy – Biuletyn Informacyjny PKW* 6–8: 51.

<sup>27</sup> Postanowienie Sądu Okręgowego w Ostrołęce, I Ns 142/14.

<sup>28</sup> Postanowienie Sądu Okręgowego w Ostrołęce, I Ns 124/14.

publikacji opatrzyl dokument pytaniem publicznym do kandydata Y: „Czy posiadał narkotyki?” Sąd I instancji uznał, że wyrok karny jest nieprawomocny, więc publikacja godziła w dobre imię kandydata w wyborach, i chociaż publikacja miała miejsce przed rozpoczęciem kampanii, to już w jej trakcie mogła zostać swobodnie wycofana przez autora – przedstawiciela stowarzyszenia X. Tymczasem sąd apelacyjny dokonał korekty takiego wniosku, gdyż

[...] *ratio legis* przepisów *Kodeksu wyborczego* nie jest [...] ochrona dóbr osobistych kandydatów, a jedynie prawo wyborców do otrzymywania rzetelnych informacji związanych bezpośrednio z toczącą się kampanią wyborczą. Objęcie „trybem wyborczym” wszystkich, a zatem również opublikowanych przed kampanią wyborczą i z nią niezwiązanych, informacji dotyczących osób, które zdecydowały się kandydować w wyborach stanowiłoby zatem nadużycie prawa i byłoby ograniczeniem konstytucyjnie zagwarantowanej wolności wypowiedzi<sup>29</sup>.

Inną formą rozpowszechniania spornych informacji były hasła wyborcze przedstawiane na plakatach wyborczych (20,25% przypadków). W jednej ze spraw kandydat na stanowisko wójta żądał od sądu ukarania uczestnika postępowania, który na swoim billboardzie wskazał, że popiera go partia X, tymczasem uczestnika postępowania nie popierała partia X, a przewodniczącą partii X, który udzielił osobistego, a nie partyjnego poparcia.

Znikomy odsetek (3%) stanowiło rozpowszechnienie nieprawdziwej informacji poprzez telewizję. Brak danych (4,75%) wynika z niesprecyzowania przez wnioskodawcę przedmiotu rozpowszechniania.

## Żądania formułowane we wnioskach

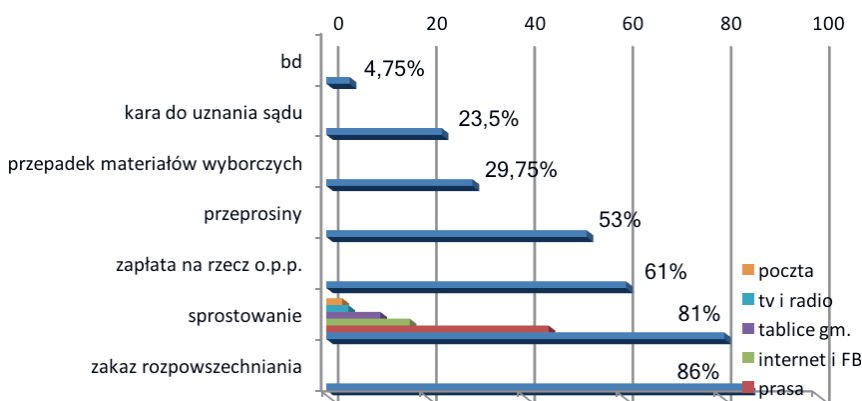
*Kodeks wyborczy* wyraźnie określa, czego może żądać wnioskodawca od uczestnika postępowania, przypomnijmy: zakazu rozpowszechniania nieprawdziwych informacji, przepadku materiałów wyborczych zawierających takie informacje, nakazu sprostowania, nakazu publikacji odpowiedzi, nakazu przeproszenia osoby, której dobra osobiste zostały naruszone, nakazu zapłaty kwoty do 100 000 zł na cele społeczne. Wnioskodawca może wyrazić kilka żądań<sup>30</sup>, to od niego zależy, jaka forma będzie adekwatna do naruszenia, które powstało wskutek pojawienia się fałszywych informacji.

<sup>29</sup> Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku, I ACz 1391/14.

<sup>30</sup> Dane nie sumują się do wartości 100%, gdyż w jednym wniosku mogło pojawić się kilka żądań.



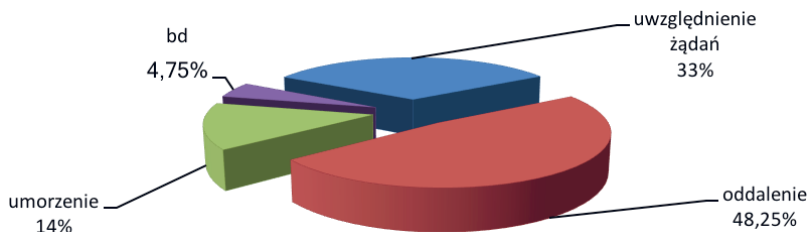
Z akt sądowych wynika, iż zakazu rozpowszechniania informacji nieprawdziwej domagała się zdecydowana większość wnioskodawców (86% przypadków). Sprostowania zażądano niemal tyle samo razy (81% przypadków), z czego: w prasie (45,25%), w Internecie oraz na Facebooku (17%), na tablicach gminnych i sołeckich (11%), w lokalnej telewizji i radiu (4,5%), sprostowanie miało zostać dostarczone przez Poczte Polską listami poleconymi do wszystkich mieszkańców danej gminy na koszt ukaranego (3,25%). Wydaje się warte odnotowania, iż nie zawsze żądanie sprostowania odpowiadało formie rozpowszechnienia informacji. Na przykład połowa przypadków „obrazy” w Internecie, zwłaszcza na portalu społecznościowym, spotykała się z żądaniem wnioskodawcy, aby sprostował informacje nie tylko w sieci, ale również na kilkudziesięciu tablicach gminnych i sołeckich, na terenie całej gminy, oczywiście na własny koszt. Wygląda na to, że mimo rozwoju technologii, sprostowanie na tablicy gminnej jest uważane za mniej ulotną i bardziej dotkliwą karę dla przeciwnika wyborczego. Często wnioskodawca domagał się zapłaty na rzecz organizacji pożytku publicznego (61% przypadków). Szeroki wachlarz kwot żądań rozwijał się od 1000 zł do nawet 60 000 zł. O przeprosiny wnioskodawcy postulowali w połowie przypadków (53%), z czego w co trzecim żądaniu, przeprosiny miały być napisane odręcznie przez przepraszanego i dostarczone do rąk własnych przepraszanego. Żądanie przepadek materiałów wyborczych pojawiło się w co trzecim wniosku (29,75% przypadków). W niemal ¼ wniosków (23,5% przypadków), skarżący nie sprecyzował konkretnego żądania, pozostawiając do dyspozycji sądu formę ukarania uczestnika postępowania. W 4,75% brakuje danych w złożonym wniosku.



Wykres 9. Żądania wnioskodawcy formułowane we wniosku

## Orzeczenia sądów I instancji

Postanowienia sądu I instancji, w co trzecim przypadku (33%) uwzględniają żądania wnioskodawcy. W niemal połowie spraw (48,25%) sąd oddalił żądania wnioskodawcy. W pozostałych przypadkach (14%), sąd umorzył postępowanie, ze względu na fakt, iż „odpadł cel ochrony”, minął termin wyborów. Pozostałe wnioski – brak danych (4,75% przypadków).



Wykres 10. Postanowienia sądów I instancji

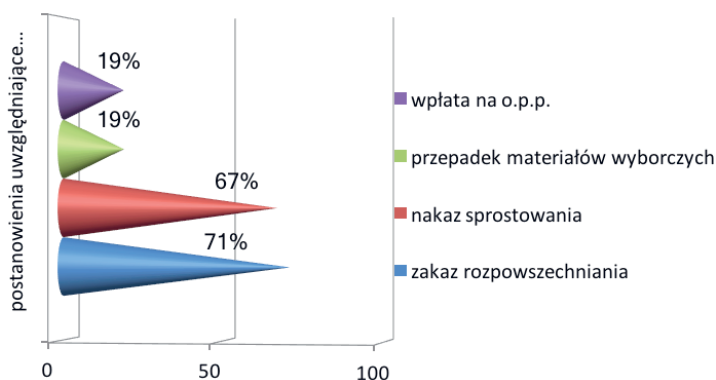
Sięgając do danych z akt sądowych można szczegółowo wskazać, jakie argumenty podnosiły sądy, wydając określone postanowienia. Orzeczenia o ukaraniu uczestnika postępowania, to postanowienia sądu uwzględniające kilka żądań wskazanych we wniosku równocześnie<sup>31</sup>. Żądanie zakazu rozpowszechniania informacji sądy uwzględniały bardzo często (71% przypadków). Równie często sądy nakazywały sprostowanie nieprawdziwych informacji w określonym czasie, na koszt uczestnika postępowania, w razie potrzeby przypominając, że sprostowanie może odbyć się także podczas „ciszy wyborczej” (67% przypadków). W co piątym orzeczeniu sądy uwzględniały przepadek materiałów wyborczych (19% przypadków). Tyle samo razy, sądy nakazywały wpłatę na rzecz organizacji pożytku publicznego (19% przypadków), choć warto zaznaczyć, że sumy zasądzane przez sąd, na cele społeczne były bardzo dalekie od tych, zawartych we wnioskach, przeciętnie sąd karał uczestnika postępowania kwotą 2000 zł zapłaty na cel charytatywny.

W postępowaniach, w których zapadły postanowienia odmienne – oddalające wniosek, sądy w zbliżony sposób uzasadniały orzeczenia<sup>32</sup>. Uznawały sporną treść za dozwoloną krytykę (38,5%); stwierdzały, iż informacja fałszywa jest w rzeczywistości oceną postępowania konkretnego kandydata, a nie faktem (29%); informacje opisane we wniosku jako fałszywe – sąd po zbadaniu, uznawał za informacje prawdziwe (26%). W nielicznych przypadkach sądy orzekały o braku legitymacji procesowej biernej uczestnika postępowania (6,5%);

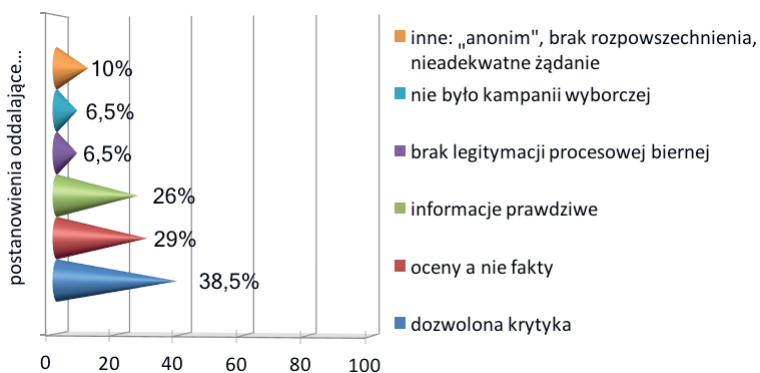
<sup>31</sup> Dane nie sumują się do wartości 100%, gdyż sądy uwzględniały kilka żądań jednocześnie.

<sup>32</sup> Dane statystyczne nie sumują się do wartości 100%, gdyż w jednym postanowieniu sąd mógł wskazać kilka argumentów.

o informacjach fałszywych rozpowszechnionych przez uczestnika postępowania, co jednak miało miejsce przed formalnym ogłoszeniem rozpoczęcia kampanii wyborczej, zatem wniosek nie spełniał podstawowej przesłanki „trybu wyborczego” (6,25%). W pojedynczych sprawach (w sumie, dotyczy 10% przypadków) sąd wskazywał: niemożność odnalezienia uczestnika postępowania (nieustalony „anonim”), powstanie materiału wyborczego na bazie fałszywych informacji (jednak przedmiotowy materiał nie spełnił wymogów rozpowszechnienia), żądanie wnioskodawcy było zbyt daleko idące (dążące *de facto* do zmiany nazwy komitetu wyborczego, co nie mieści się w żądaniach za zakresu art. 111 k.w.).



Wykres 11. Postanowienia sądu I instancji uwzględniające żądania wnioskodawcy



Wykres 12. Postanowienia sądu I instancji oddalające wniosek

Dozwolona krytyka dość często pojawiała się w sądowych uzasadnieniach postanowień o oddaleniu wniosków, sąd podkreślał, że „funkcjonariusz publiczny powinien być przygotowany na dopuszczalną krytykę [...], powinien wykształcić

w sobie podwyższony w stosunku do przeciętnego odbiorcy tego rodzaju wypowiedzi, próg odporności na ewentualną, czasami nawet nieuzasadnioną krytykę<sup>33</sup>. Poza tym, a może przede wszystkim, opinie zarówno pozytywne, jak i negatywne są immanentną częścią prawa do wyrażania swoich poglądów. W jednej ze spraw radna, i kandydatka na radną w zbliżających się wyborach, na sesji rady gminy nie szczędziła słów krytyki pod adresem aktualnego wójta, kandydującego ponownie na stanowisko. Wójt wnioskował o ukaranie radnej w „trybie wyborczym”, jednak sąd oddalił wniosek odnosząc się do przywoływanej wcześniej w niniejszym artykule Konwencji Praw Człowieka, wskazując orzeczenie (wytyczające kierunek interpretacji art. 10 Konwencji), tj. wyrok ETPC w sprawie *Handyside vs Wielka Brytania* (z 1976 r.), w którym Trybunał stwierdził:

Wolność wypowiedzi jest jednym z filarów społeczeństwa demokratycznego, warunkiem jego rozwoju i możliwości samorealizacji jednostki. Nie może ona ograniczać się do informacji i poglądów, które są odbierane przychylnie, albo postrzegane jako nieszkodliwe lub obojętne, lecz odnosi się w równym stopniu do takich, które obrażają, oburzają lub wprowadzają niepokój. Takie są wymagania pluralizmu i tolerancji, bez których demokracja nie istnieje<sup>34</sup>.

Przyczyną oddalania wniosków przez sądy były także te informacje i wypowiedzi, które w rzeczywistości okazywały się ocenami faktów – nie faktami, a nie sposób karać za opinie na temat oceny cudzego postępowania. Wnioskowanie o ukaranie w „trybie wyborczym” za wyrażanie opinii byłoby niezgodne z normami zawartymi w przepisie art. 111 k.w. Klarownie ujął to Sąd Apelacyjny w Białymstoku, dowodząc, iż jest to przepis szczególnie „i nie może podlegać wykładni rozszerzającej. Przepis ten odnosi się tylko i wyłącznie do informacji nieprawdziwych zawartych w materiałach wyborczych. Nie dotyczy on komentarzy i oceny przymiotów kandydata. Jeżeli takie komentarze i oceny naruszają dobra osobiste kandydata, to może on dochodzić ochrony na zasadach ogólnych przewidzianych w *Kodeksie cywilnym*, a nie według przepisu art. 111 *Kodeksu wyborczego*”<sup>35</sup>. W innej przykładowej sprawie, lokalna gazeta przytaczała wypowiedzi kandydata na burmistrza, który wyrażał się niepocholebnie o działaniach kontrkandydata, aktualnego włodarza miasta. Burmistrz zażądał sprostowania i zakazu rozpowszechniania stawiających go w złym świetle – informacji. Tymczasem sąd okręgowy oddalił wniosek, powołując się na wyrok ETPC w sprawie *Długolecki vs Polska* (skarga 23806/03), w którym Trybunał orzekł: „wypowiedź o charakterze ocennym nie powinna być oparta na wąskiej definicji tego, co może być uznawane za dopuszczalną krytykę, wyłączając z jej

<sup>33</sup> Postanowienie Sądu Okręgowego w Ostrołęce, I Ns 129/14.

<sup>34</sup> Postanowienie Sądu Okręgowego w Łomży, I Ns 102/14.

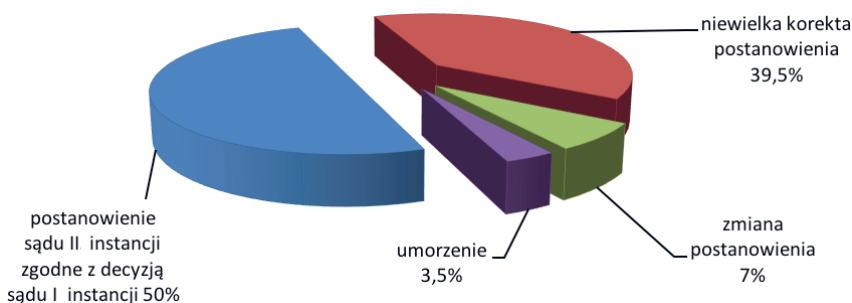
<sup>35</sup> Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku, I ACz 1450/14.

zakresu wypowiedzi pogardliwe lub wyrażające brak szacunku”<sup>36</sup>. Sąd apelacyjny, podtrzymując zdanie sądu okręgowego dodał: „Publiczne środki masowego przekazu są uprawnione w ramach zagwarantowanych prawem prasowym granicach do wolności wypowiedzi i urzeczywistniania praw obywateli do informacji, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej”<sup>37</sup>.

W części rozpatrywanych spraw sądy, po zbadaniu stanu faktycznego, przyjmowały, że podawane informacje, uznane przez wnioskodawcę za fałsz, w rzeczywistości są prawdziwe, dlatego wnioski z żądaniem ukarania – oddalono.

## Orzecnictwo sądu II instancji

Do II instancji trafiła prawie połowa (43,75% przypadków), spośród wszystkich spraw wyborczych rozpatrywanych w trybie art. 111 k.w. w pierwszej instancji. Dokładnie połowa postanowień sądu apelacyjnego (50% przypadków) odzwierciedlała decyzję sądów okręgowych. W wielu sprawach (39,5% przypadków), sąd apelacyjny nieznacznie zmieniał postanowienie sądu okręgowego, dochodziła niewielka korekta w treści sprostowania (np. uzupełnienie sprostowania, postanowienie o karze pieniężnej). Tylko w 7% przypadków nastąpiła całkowita zmiana postanowienia. W 3,5% przypadków sąd apelacyjny podjął decyzję o umorzeniu, gdyż zażalenie wpłynęło do sądu już po dniu wyborów, uzasadniając m.in. stanowiskiem doktryny, „że postępowanie w trybie art. 111 *Kodeksu wyborczego* po zakończeniu dnia głosowania powinno zostać umorzone, bowiem odpadł cel ochrony”<sup>38</sup>.



Wykres 13. Postanowienia sądu II. instancji

<sup>36</sup> Postanowienie Sądu Okręgowego w Białymstoku, I Ns 208/14. Por. Wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: z dnia 24.02.1997 r., *De Haes i Gijssels vs Belgia* (skarga 19983/92), z dnia 12.07.2001 r., *Feldek vs Słowacja* (skarga 29032/95).

<sup>37</sup> Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku, I ACz 1334/14.

<sup>38</sup> Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku, I ACz 1492/14.

W aktach sądowych nie ma informacji o braku wykonania orzeczenia sądu, zatem można domniemywać, iż postanowienia zostały zrealizowane. Tym bardziej, że art. 111 § 3 k.w. jasno wskazuje, że postanowienie prawomocne podlega natychmiastowemu wykonaniu. W razie odmowy wykonania, zgodnie z § 5 tegoż przepisu sąd, na wniosek zainteresowanego, zarządza publikację sprostowania w trybie egzekucyjnym, oczywiście na koszt zobowiązanego. Tylko w jednej sprawie, w aktach sądowych pojawiła się informacja, iż wszczęto egzekucję wobec osoby, która została zobowiązana do zapłaty na rzecz organizacji pożytku publicznego 1000 zł, a nie wykonała postanowienia sądu.

## PODSUMOWANIE

Przeprowadzone badania potwierdzają żywotność instytucji sądowego „trybu wyborczego”, a kwerenda akt sądowych pod kątem prawniczym, z pomocą narzędzi socjologicznych i technik statystycznych, doprowadziła do praktycznych wniosków. Jednym z największych problemów, jaki dotyczy realizacji norm przepisu art. 111 k.w. jest kwestia terminów<sup>39</sup>. Z przeprowadzonych badań wynika, że niewiele przypadków postępowań w „trybie wyborczym” udało się zakończyć szybko. Poszukując przyczyn przewlekłości, warto skupić się na dwóch zagadnieniach: na uzupełnianiu wniosku oraz na organizacji pracy sądów. Po pierwsze, że te wnioski, które były niekompletne, sąd rozpatrywał ponad dwukrotnie dłużej niż wnioski kompletne. Mimo że wnioski winny spełniać warunki pisma procesowego, może warto (skoro postępowanie wyborcze ma tryb specjalny) wprowadzić gotowy wzór formularza wniosku w trybie art. 111 k.w.? Taki wzorzec mógłby usprawnić postępowanie sądowe, gdyż w sposób klarowny przedstawiałby strony sporu, żądania i wskazywał rodzaje dowodów na poparcie wniosku. Po drugie, skoro „tryb wyborczy” jest trybem specjalnym, to może również organizacja pracy sądów przy takich postępowaniach winna być specjalna? Wnioski składane przed weekendem, czy w okolicach świąt (np. 11 listopada), były rozpatrywane po prostu dłużej.

Artykuł 111 k.w., odnosząc się do „informacji nieprawdziwych”, chroni i niejako zadość czyni wnioskodawcy dając mu możliwość wyboru i wskazania enumeratywnie opisanych konkretnych żądań, które ma spełnić uczestnik postępowania, naruszający jego prawo. Jednak brak precyzji w określeniu „informacje nieprawdziwe” powoduje trudności w interpretacji, zwłaszcza gdy w grę

---

<sup>39</sup> Zob. Prace Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ordynacji wyborczych do Sejmu i Senatu oraz o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Biuletyn nr 3423/III; <http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/64EFC84C946A8C77C1256B-73003CD2CC?OpenDocument> (dostęp 7.05.2018).

wchodzi przemieszanie faktów i ocen zaistniałych zdarzeń z opiniami na ich temat, konkretnych dokumentów z ich interpretacjami. W tym przypadku sądy, poszukując wskazówek interpretacyjnych, w swoich postanowieniach powołują się nie tylko na doktrynę, orzecznictwo, ale również na wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Kodeks daje prawo złożenia wniosku z art. 111 k.w. kandydatowi lub pełnomocnikowi komitetu wyborczego. Ustawodawca nie poszerzył katalogu podmiotów, które mogłyby wnosić o ukaranie w „trybie wyborczym”, chociaż rozpowszechnianie informacji nieprawdziwych w okresie kampanii wyborczej wcale nie musi dotyczyć tylko kontrkandydatów, czy komitetów wyborczych. Uczestnicy wyborów mogą rozgłaszać nieprawdziwe, czy też niemające oparcia w faktach – informacje dyskredytujące np. członków, czy działaczy organizacji społecznych, albo konkretne osoby, czy podmioty gospodarcze *sensu largo*. Jasne jest, że ustawodawca daje uprawnienie obrony w ramach postępowania cywilnego z art. 23–24 k.c. lub postępowania karnego z art. 212 k.k., jednak takie procesy, nawet rozpoczęte w okresie kampanii wyborczej, z pewnością skończą się później, po kampanii, gdy wyborcy mogą już nie pamiętać w ogóle przedmiotu sporu. Z drugiej strony istnieje obawa, że część kandydatów może zostać wręcz „zasypana” (a nie dałoby się wykluczyć celowości takiego działania) postępowaniami w „trybie wyborczym”, a wtedy z kolei sądy mogłyby zostać sparaliżowane wnioskami wyborczymi, a przecież obok wyborów, równolegle, w sądach toczy się wiele innych spraw niemających nic wspólnego z kampanią i agitacją wyborczą.

Dużym problemem kampanii i agitacji wyborczej, i związanych z nimi orzeczeń sądowych, są „anonimy”, zarówno ulotki nieoznaczone przez żaden z komitetów wyborczych, jak i informacje pojawiające się w komentarzach na forach internetowych. W żadnym z badanych przypadków sąd nie był w stanie wskazać autora „anonimu”, a tym samym spełnić żądań wnioskodawcy. Tu, póki co, nie ma dobrych rozwiązań i wydaje się, że nad problemem anonimowych treści rozpowszechnianych w czasie kampanii i agitacji wyborczej, ustawodawca powinien bardziej się pochylić.

Niewątpliwie rola sądów w okresie kampanii wyborczej jest nie do przecenienia. Zadanie jest trudne, materia bywa skomplikowana, bo niejednokrotnie odnosząca się do emocji uczestników kampanii wyborczej, a o tych trudno orzekać, ponieważ poziom wrażliwości stron sądowego sporu bywa różny. Sąd musi ważyć, czy ma do czynienia z fundamentalną wolnością głosu poglądów, czasem bardzo krytycznych wobec kandydatów, czy jednak z przekroczeniem granic wolności wypowiedzi, której nawet specyfika polemiki wyborczej nie usprawiedliwia.

## BIBLIOGRAFIA

- Apanowicz Jerzy. 2002. *Metodologia ogólna*. Gdynia: Wydawnictwo Diecezji Pelplińskiej „BERNARDINUM”.
- Banaszak Bogusław. 2014. *Kodeks wyborczy. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- „Biuletyn Informacyjny PKW”. 2011. *Przegląd Wyborczy* 6–8.
- Mularski Krzysztof. 2009. „Obietnice wyborcze w świetle instytucji przyrzeczenia publicznego”. *Przegląd Sejmowy* 1 (90).
- Nowak Stefan. 2012. *Metodologia badań społecznych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Rakowska Anna. 2011. „Udział zawodowego pełnomocnika w postępowaniu w «trybie wyborczym» po wejściu w życie Kodeksu wyborczego”. *Palestra* 9–10.
- Rakowska-Trela Anna. 2015. *Kampania wyborcza w regulacji prawnej i w praktyce*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Sobczak Jacek. 2017. „Mowa nienawiści w kampaniach wyborczych”. *Przegląd Wyborczy* 4–6.
- Sobczak Jacek. 2008. *Prawo prasowe. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Sadomski Jacek. 2003. *Naruszenie dóbr osobistych przez media*. Warszawa: Oficyna Naukowa.

## AKTY PRAWNE

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Rzym, 4 listopada 1950 r. (Dz. U. 1993, nr 61, poz. 284).
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – *Kodeks postępowania cywilnego* (Dz. U. 2017, poz. 67 i nast.).
- Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. – *Prawo prasowe* (Dz. U. 1984, nr 5, poz. 24 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. 1997, nr 98, poz. 64).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. 2015, poz. 2135 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – *Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, (Dz. U. 1998, nr 95, poz. 602).
- Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. – *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. 2007, nr 190, poz. 1360 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. – *Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego* (Dz. U. 2004, nr 25, poz. 219 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – *Kodeks wyborczy* (Dz. U. 2011, nr 21, poz. 112 z późn. zm.).
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 października 2015 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, przeprowadzony w dniu 25 października 2015 r. (Dz. U. 2015, poz. 1731).

## ORZECZNICTWO

- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 17 grudnia 1976 r., *Handyside vs Wielka Brytania* (skarga 5493/72).
- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 24 lutego 1997 r., *De Haes i Gijssels vs Belgia* (skarga 19983/92).
- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 12 lipca 2001 r., *Feldek vs Słowacja* (skarga 29032/95).



Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 9 stycznia 2007 r. Kwiecień vs Polska (skarga 51744/99).

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 24 lutego 2009 r., Długołęcki vs Polska (skarga 23806/03).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 lipca 2009 r., K 7/09 (Dz. U. 2009, nr 119, poz. 999).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 2010 r., K 41/07 (Dz. U. 2010, nr 235, poz. 1551).

Postanowienie Sądu Najwyższego, I CZ 25/01.

Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku, I ACz 1334/14.

Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku, I ACz 1391/14.

Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku, I ACz 1450/14.

Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku, I ACz 1492/14.

Postanowienie Sądu Okręgowego w Białymstoku, I Ns 208/14.

Postanowienie Sądu Okręgowego w Białymstoku, I Ns 215/14.

Postanowienie Sądu Okręgowego w Łomży, I Ns 102/14.

Postanowienie Sądu Okręgowego w Ostrołęce, I Ns 124/14.

Postanowienie Sądu Okręgowego w Ostrołęce, I Ns 129/14.

Postanowienie Sądu Okręgowego w Ostrołęce, I Ns 142/14.

Postanowienie Sądu Okręgowego w Suwałkach, I Ns 117/13.

Postanowienie Sądu Okręgowego w Suwałkach, I Ns 327/14.

## STRONY INTERNETOWE

Komunikat Polskiej Agencji Prasowej z dn. 15 listopada 2014 r., *Dane statystyczne dotyczące wyborów samorządowych*; <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Dane-statystyczne-dotyczace-wyborow-samorzadowych-3237352.html> (dostęp 7.05. 2018).

Prace Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ordynacji wyborczych do Sejmu i Senatu oraz o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Biuletyn nr 3423/III; <http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/64EFC84C946A8C77C1256B73003CD2C-C?OpenDocument> (dostęp 7.05. 2018).

## Streszczenie

Artykuł dotyczy postępowań w „trybie wyborczym” na podstawie artykułu 111 *Kodeksu wyborczego*. Autorka artykułu przeprowadziła badania ilościowe w sądach okręgowych na terenie całej Polski oraz badania jakościowe w sądach okręgowych apelacji białostockiej. Kwerenda akt sądowych dotyczyła lat 2011–2017. Znakomita większość postępowań prowadzonych w sądach w „trybie wyborczym”, dotyczyła wyborów samorządowych, rzadziej wyborów parlamentarnych, jeszcze rzadziej pozostałych rodzajów wyborów (prezydenckich, do Parlamentu Europejskiego). Badania odpowiadają na pytania: kto jest wnioskodawcą, kto uczestnikiem procesu, jakie żądania wysuwane są we wnioskach, jakie decyzje zapadają w sądach? Postępowania w „trybie wyborczym” odbywają się w specjalnym trybie 24-godzinnym, z przeprowadzonych

badań wynika, że dużej części nie udaje się ich zakończyć w terminach narzuconych przez *Kodeks wyborczy*.

**Słowa kluczowe:** *Kodeks wyborczy*, postępowanie w „trybie wyborczym”.

**LAWSUITS IN „ELECTION MODE” ON THE EXAMPLE OF THE BIAŁYSTOK APPEAL (2011–2017)  
(summary)**

The article discusses the matter of lawsuits in “election mode”, based on the article 111 Election Code. Author of the article did complete research in courts in Poland and qualitative research in the courts in the area Białystok Appeal. The court files concerned the years 2011–2017. The vast majority of cases conducted in courts in the “election mode” concerned local elections, less frequent parliamentary elections, rarely other types of elections (presidential election, elections to the European Parliament). The research answers the questions: who is the applicant, who participates in the lawsuits, what requests are being made in lawsuits in “election mode”, what decisions are taken in the courts? The lawsuits in “election mode” are held in a special 24-hours mode, the research shows that a large part of cases fail to complete within the time limits imposed by the Election Code.

**Keywords:** Election Code, lawsuit in “election mode”.