

Jacek Sadowski*

Rozstrzyganie sporów wyborczych – analiza praktyki sądowej

1. UWAGI WSTĘPNE – CEL I PRZEDMIOT BADAŃ

Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza orzecznictwa sądów powszechnych w sprawach dotyczących sporów wyborczych, to jest w sprawach toczących się w okresie kampanii wyborczej na skutek złożenia wniosku o wydanie orzeczenia w przedmiocie:

- zakazu rozpowszechniania nieprawdziwych informacji zawartych w materiałach wyborczych,
- przepadku materiałów wyborczych zawierających takie informacje,
- nakazania sprostowania takich informacji lub publikacji odpowiedzi w związku z treścią takich informacji,
- nakazania przeproszenia osoby, której dobra osobiste w wyniku rozpowszechniania nieprawdziwych informacji w materiałach wyborczych zostały naruszone (art. 91 ustawy z 12.04.2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, art. 74 ustawy z 23.01.2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, art. 72 ustawy z 16.07.1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw)¹.

Temat ten jest generalnie dość słabo rozpoznany w doktrynie prawa. Na istniejący stan rzeczy składa się co najmniej kilka przyczyn.

Brak możliwości wnoszenia od prawomocnych orzeczeń wydawanych w tych sprawach skargi kasacyjnej² w sposób istotny ogranicza w odniesieniu do tej kategorii spraw bieżący nadzór judykacyjny Sądu Najwyższego. Z kolei wymagana

* Dr Jacek Sadowski jest adiunktem oraz przewodniczącym Sekcji Prawa Cywilnego Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości.

¹ Wskazać należy, że wszystkie wymienione ustawy z dniem 1.08.2011 r. zastąpione zostały przez ustawę z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. nr 21, poz. 112 ze zm.). Zważywszy jednak, że dotychczasowy model postępowania w sprawach sporów wyborczych w znacznym stopniu przyjęty został przez Kodeks wyborczy, wnioski płynące z poniższej analizy, odnoszącej się do stanu prawnego obowiązującego w latach 2006–2009 r., wydają się pozostawać aktualne również na gruncie obecnie obowiązującego prawa. Co do pewnych odmienności regulacji zawartych w kodeksie wyborczym – por. uwagi końcowe.

² Por. postanowienie SN z 10.04.2001 r. (I CZ 25/01), OSNC 2001/12, poz. 176; postanowienie SN z 26.03.1999 r. (III SW 1/99), OSNP 2000/22, poz. 839; postanowienie SN z 3.03.1999 r. (III CZ 8/99), LEX nr 521836.

przez ustawodawcę szybkość postępowania w sprawach wyborczych, które w założeniu powinny zostać zakończone w terminie nieprzekraczającym 72 godzin, najpóźniej zaś do czasu zakończenia kampanii wyborczej, powoduje, że w praktyce nie jest stosowana również instytucja pytań prawnych kierowanych przez sądy odwoławcze do Sądu Najwyższego. W efekcie brak wypowiedzi Sądu Najwyższego w tej kategorii spraw utrudnia w znacznym stopniu zarówno rozpoznanie zagadnień prawnych, które budzą istotne wątpliwości w orzecznictwie sądów powszechnych, jak i wypracowanie koncepcji usuwających powstające problemy oraz zapewniających pewną spójność i jednolitość orzecznictwa.

Z kolei orzecznictwo sądów powszechnych w sprawach wyborczych, jako orzecznictwo z zasady niepodlegające publikacji, jest w praktyce wciąż niedostępne dla szerszego kręgu odbiorców. Nieliczne publikowane judykaty sądów apelacyjnych z tego zakresu nie zmieniają w sposób istotny takiego stanu rzeczy. Wprawdzie niektóre z orzeczeń sądowych wydawanych w toku kampanii wyborczej wzbudzają powszechne zainteresowanie i są przedmiotem licznych komentarzy ze strony mediów i polityków, jednak zainteresowanie to ma charakter wyłącznie bieżący i nie prowadzi zazwyczaj do szerszej refleksji i pogłębionej analizy prawnej.

Skąpość i fragmentaryczność regulacji prawnych dotyczących sądowego postępowania w sporach wyborczych, które uprzednio zawarte były w poszczególnych ordynacjach, a obecnie znajdują się w kodeksie wyborczym, również nie sprzyja szerszej refleksji analitycznej. Dodatkowo sprawy z tego zakresu zazwyczaj silnie naznaczone są emocjami o charakterze politycznym, co również w jakimś stopniu może wpływać na pewien dystans zachowywany przez doktrynę prawa w stosunku do tej problematyki.

Zasada sądowej kontroli prawidłowości przebiegu procesu wyborczego została szeroko przyjęta w polskim porządku prawnym. Funkcja kontrolna sądów występuje na wielu etapach, poczynając od formalnej kontroli procesu rejestracji kandydatów, poprzez rozstrzyganie sporów powstałych na tle prowadzonej kampanii wyborczej, rozpatrywanie protestów wyborczych, w końcu orzekanie o ważności wyborów³. Działalność sądów w tym zakresie, w tym zwłaszcza potencjalna możliwość wpływu na ostateczny wynik procesu wyborczego, dotyka istotnej kwestii związanej z przyjętą w polskim porządku ustrojowym konstytucyjną zasadą podziału władz. Co więcej, poddanie procesów wyborczych kontroli sądowej zawsze rodzi ryzyko uwikłania sądu w bieżące spory polityczne, wywołuje obawę ostrej, motywowanej politycznie krytyki decyzji sądowych czy wywierania społecznego nacisku na podjęcie przez sąd decyzji zgodnej z oczekiwaniami partii politycznych lub grup społecznych⁴.

Wszystkie te zagadnienia skupiają się szczególnie wyraźnie w przypadku rozpoznawania przez sądy powszechne sporów powstałych w związku z toczącą się kampanią wyborczą. W tym przypadku bowiem kontrola sądu ma charakter konkretny i indywidualny, sąd pełni w istocie rolę arbitra wyważającego i oceniającego

³ Por. A. Rakowska, *Postępowanie w sprawach z protestów wyborczych*, „Państwo i Prawo” 2010/3, s. 62–63.

⁴ A. Wróbel, *Niektóre problemy rozstrzygania o ważności wyborów przez Sąd Najwyższy*, w: *Iudices electionis custodes. Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, F. Rymarz (red.), Warszawa 2007, s. 197.

rację aktywnych uczestników procesu wyborczego (kandydatów i ich komitetów wyborczych). Ponadto jest to kontrola z założenia natychmiastowa, dokonywana w toku trwających wyborów a nie następcza. Co więcej przyznane środki prawne umożliwiają sądom daleko posuniętą ingerencję w treść i formę prowadzonej kampanii wyborczej, łącznie z możliwością zakazania rozpowszechniania określonych materiałów wyborczych, czy orzeczenia przepadku materiałów wyborczych zawierających określone treści.

Przeprowadzone w ramach prac Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości badania empiryczne dotyczące sporów związanych z treścią rozpowszechnianych w toku kampanii wyborczej materiałów wyborczych objęły 45 losowo wybranych spraw z 10 okręgów sądowych (okręg warszawski, Warszawy–Pragi, bydgoski, gdański, krakowski, toruński, elbląski, tarnowski, kielecki, ślupski). Badania aktowe objęły więc obszar trzech apelacji – warszawskiej, gdańskiej i krakowskiej.

Przy losowym doborze spraw jako kryterium pomocnicze przyjęto założenie, zgodnie z którym do badań w pierwszej kolejności kwalifikowane były te sprawy, w których orzeczenia sądu pierwszej instancji poddane zostały kontroli instancyjnej. Zdarzenia takie miały miejsce w 41 spośród 45 badanych spraw. W efekcie więc przeprowadzona analiza objęła łącznie 86 orzeczeń wydanych przez sądy okręgowe i apelacyjne.

Badaniami objęto sprawy, w których wnioski inicjujące postępowanie wpłynęły do sądów w latach 2006–2009. W tym zakresie można wyróżnić trzy kategorie spraw:

- sprawy z 2009 r., w których wnioski wszczynające postępowanie złożone zostały na podstawie art. 74 ustawy z 23.01.2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego;
- sprawy z 2007 r., w których wnioski wszczynające postępowanie złożone zostały na podstawie art. 91 ustawy z 12.04.2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej;
- sprawy z 2006 r., w których wnioski wszczynające postępowanie złożone zostały na podstawie art. 72 ustawy z 16.07.1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw.

Zestawienie wszystkich analizowanych spraw zawierają tabele 1–3.

2. Ogólna charakterystyka postępowań dotyczących sporów wyborczych

Przed wejściem w życie kodeksu wyborczego, każda z procedur wyborczych uregulowana była w odrębnym akcie prawnym, tradycyjnie określanym mianem ordynacji. Wszystkie ordynacje zawierały również regulacje dotyczące sądowego rozstrzygnięcia sporów powstających w toku kampanii wyborczej (sporów wyborczych). W każdej z nich regulacje te zawarte były w jednej rozbudowanej jednostce normatywnej. Ujmując rzecz chronologicznie przepisem modelowym był w tym zakresie art. 91 ustawy z 12.04.2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej⁵, który stanowił:

⁵ Tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 190, poz. 1360 ze zm.

Tabela 1			
Sprawy wszczęte w 2006 r. na podstawie wniosków złożonych w trybie art. 72 ustawy z 16.07.1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw			
Lp	Sygn. akt	Sąd I instancji	Sąd II instancji
1	I Ns 202/06	Sąd Okręgowy w Bydgoszczy	Sąd Apelacyjny w Gdańsku
2	I Ns 15/06	Sąd Okręgowy w Elblągu	Sąd Apelacyjny w Gdańsku
3	I Ns 10/06	Sąd Okręgowy w Elblągu	Sąd Apelacyjny w Gdańsku
4	I Ns 485/06	Sąd Okręgowy w Gdańsku	Sąd Apelacyjny w Gdańsku
5	I Ns 331/06	Sąd Okręgowy w Kielcach	Sąd Apelacyjny w Krakowie
6	I Ns 297/06	Sąd Okręgowy w Kielcach	Sąd Apelacyjny w Krakowie
7	I Ns 250/06	Sąd Okręgowy w Kielcach	Sąd Apelacyjny w Krakowie
8	I Ns 31/06	Sąd Okręgowy w Krakowie	Sąd Apelacyjny w Krakowie
9	I Ns 29/06	Sąd Okręgowy w Krakowie	Sąd Apelacyjny w Krakowie
10	I Ns 30/06	Sąd Okręgowy w Krakowie	Sąd Apelacyjny w Krakowie
11	I Ns 35/06	Sąd Okręgowy w Krakowie	Sąd Apelacyjny w Krakowie
12	I Ns 39/06	Sąd Okręgowy w Krakowie	Sąd Apelacyjny w Krakowie
13	I Ns 36/06	Sąd Okręgowy w Krakowie	Sąd Apelacyjny w Krakowie
14	I Ns 109/06	Sąd Okręgowy w Słupsku	Sąd Apelacyjny w Gdańsku
15	I Ns 112/06	Sąd Okręgowy w Słupsku	Sąd Apelacyjny w Gdańsku
16	I Ns 162/06	Sąd Okręgowy w Tarnowie	Sąd Apelacyjny w Krakowie
17	I Ns 161/06	Sąd Okręgowy w Tarnowie	Sąd Apelacyjny w Krakowie
18	I Ns 159/06	Sąd Okręgowy w Tarnowie	Sąd Apelacyjny w Krakowie
19	I Ns 156/06	Sąd Okręgowy w Tarnowie	Sąd Apelacyjny w Krakowie
20	I Ns 145/06	Sąd Okręgowy w Tarnowie	Sąd Apelacyjny w Krakowie
21	I Ns 133/06	Sąd Okręgowy w Toruniu	Sąd Apelacyjny w Gdańsku
22	I Ns 48/06	Sąd Okręgowy w Warszawie	Sąd Apelacyjny w Warszawie
23	III Ns121/06	Sąd Okręgowy w Warszawie	Sąd Apelacyjny w Warszawie
24	I Ns 80/06	Sąd Okręgowy Warszawa – Praga	Sąd Apelacyjny w Warszawie

Tabela 2			
Sprawy wszczęte w 2007 r. na podstawie wniosków złożonych w trybie art. 91 ustawy z 12.04.2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej			
Lp	Sygn. akt	Sąd I instancji	Sąd II instancji
1	I Ns 7/07	Sąd Okręgowy w Elblągu	Sąd Apelacyjny w Gdańsku
2	I Ns 489/07	Sąd Okręgowy w Gdańsku	Sąd Apelacyjny w Gdańsku
3	I Ns 479/07	Sąd Okręgowy w Gdańsku	Sąd Apelacyjny w Gdańsku

Tabela 2 cd.			
Sprawy wszczęte w 2007 r. na podstawie wniosków złożonych w trybie art. 91 ustawy z 12.04.2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej			
Lp	Sygn. akt	Sąd I instancji	Sąd II instancji
4	I Ns 493/07	Sąd Okręgowy w Gdańsku	Sąd Apelacyjny w Gdańsku
5	I Ns 33/07	Sąd Okręgowy w Krakowie	Sąd Apelacyjny w Krakowie
6	I Ns 165/07	Sąd Okręgowy w Toruniu	Sąd Apelacyjny w Gdańsku
7	I Ns 149/07	Sąd Okręgowy w Toruniu	Sąd Apelacyjny w Gdańsku
8	XXV Ns 152/07	Sąd Okręgowy w Warszawie	Sąd Apelacyjny w Warszawie
9	XXVNs 139/07	Sąd Okręgowy w Warszawie	Sąd Apelacyjny w Warszawie
10	III Ns 125/07	Sąd Okręgowy w Warszawie	Sąd Apelacyjny w Warszawie
11	I Ns 38/07	Sąd Okręgowy w Warszawie	Sąd Apelacyjny w Warszawie
12	II Ns 27/07	Sąd Okręgowy w Warszawie	Sąd Apelacyjny w Warszawie
13	XXV Ns 153/07	Sąd Okręgowy Warszawa – Praga	Sąd Apelacyjny w Warszawie
14	I Ns 83/07	Sąd Okręgowy Warszawa – Praga	Sąd Apelacyjny w Warszawie

Tabela 3			
Sprawy wszczęte w 2009 r. na podstawie wniosków złożonych w trybie art. 74 ustawy z 23.01.2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego			
Lp	Sygn. akt	Sąd I Instancji	Sąd II Instancji
1	I Ns 98/09	Sąd Okręgowy w Bydgoszczy	Sąd Apelacyjny w Gdańsku
2	I Ns 229/09	Sąd Okręgowy w Gdańsku	Sąd Apelacyjny w Gdańsku
3	I Ns 27/09	Sąd Okręgowy w Warszawie	Sąd Apelacyjny w Warszawie
4	I Ns 20/09	Sąd Okręgowy w Warszawie	Sąd Apelacyjny w Warszawie
5	II Ns 30/09	Sąd Okręgowy Warszawa – Praga	Sąd Apelacyjny w Warszawie
6	III Ns 47/09	Sąd Okręgowy Warszawa – Praga	Sąd Apelacyjny w Warszawie
7	I Ns 32/09	Sąd Okręgowy Warszawa – Praga	Sąd Apelacyjny w Warszawie

„1. Jeżeli rozpowszechniane, w tym również w prasie w rozumieniu prawa prasowego, materiały wyborcze, a w szczególności plakaty, ulotki, hasła i wypowiedzi lub inne formy prowadzonej w okresie kampanii wyborczej agitacji, zawierają informacje nieprawdziwe, kandydat na posła albo kandydat na senatora lub pełnomocnik wyborczy zainteresowanego komitetu wyborczego ma prawo wnieść do sądu okręgowego wniosek o wydanie orzeczenia:

- 1) zakazu rozpowszechniania takich informacji;
- 2) przepadku materiałów wyborczych zawierających takie informacje;
- 3) nakazania sprostowania takich informacji;
- 4) nakazania publikacji odpowiedzi na stwierdzenia naruszające dobra osobiste;
- 5) nakazania przeproszenia osoby, której dobra osobiste zostały naruszone.

2. Sąd okręgowy rozpoznaje wniosek, o którym mowa w ust. 1, w ciągu 24 godzin w postępowaniu nieprocesowym. Sąd może rozpoznać sprawę w wypadku usprawiedliwionej nieobecności wnioskodawcy lub uczestnika postępowania, którzy o terminie rozprawy zostali prawidłowo powiadomieni. Postanowienie kończące postępowanie w sprawie sąd niezwłocznie doręcza wraz z uzasadnieniem osobie zainteresowanej, o której mowa w ust. 1, i zobowiązanemu do wykonania postanowienia sądu.

3. Na postanowienie sądu okręgowego przysługuje w ciągu 24 godzin zażalenie do sądu apelacyjnego, który rozpoznaje je w ciągu 24 godzin. Od postanowienia sądu apelacyjnego nie przysługuje środek prawny i podlega ono natychmiastowemu wykonaniu.

4. Publikacja sprostowania, odpowiedzi lub przeprosin następuje najpóźniej w ciągu 48 godzin, na koszt zobowiązanego. W orzeczeniu sąd wskazuje prasę, w rozumieniu prawa prasowego, w której nastąpić ma publikacja, oraz termin publikacji.

5. W razie niezamieszczenia sprostowania, odpowiedzi lub przeprosin sąd, na wniosek zainteresowanego, zarządza ich publikację na koszt zobowiązanego, w trybie postępowania egzekucyjnego”.

Analogiczną treść i strukturę miały przepisy ustawy z 23.01.2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego⁶ (art. 74) oraz ustawy z 16.07.1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw⁷ – w brzmieniu nadanym ustawą z 26.07.2002 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁸, przy czym w przypadku tej drugiej ustawy, problematyka dotycząca sporów wyborczych ujęta została w dwóch jednostkach redakcyjnych – art. 72 i art. 73. Ponadto samorządowa ordynacja wyborcza przewidywała, poza niemajątkowymi środkami ochrony wynikającymi z art. 91 ordynacji parlamentarnej i art. 74 ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego, również środek ochrony o charakterze majątkowym w postaci możliwości zasądzenia od uczestnika postępowania na rzecz instytucji charytatywnej kwoty do 10.000 zł. Warto dodatkowo wskazać, że rozwiązania analogiczne do zawartych w art. 91 ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu przewidują – w odniesieniu do rozstrzygnięcia sporów powstałych w toku kampanii referendalnej – ustawa z 14.03.2003 r. o referendum ogólnokrajowym⁹ (art. 44) oraz ustawa z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym¹⁰ (art. 35 i art. 36). Nieco odmiennie natomiast powyższa kwestia ujęta została w ustawie z 27.09.1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej¹¹ (art. 80). Pomijając inną stylizację samego przepisu, wskazać należy, że uprawnienie do złożenia wniosku inicjującego postępowanie sądowe w toku kampanii prezydenckiej ujęte zostało w tym wypadku znacznie szerzej. Prawo żądania

⁶ Dz. U. Nr 25, poz. 219 ze zm.

⁷ Tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190.

⁸ Dz. U. Nr 127, poz. 1089.

⁹ Dz. U. Nr 57, poz. 507 ze zm.

¹⁰ Dz. U. Nr 88, poz. 985 ze zm.

¹¹ Teks jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 72, poz. 467 ze zm.

rozpoznania przez sąd sporu powstałego na tle prowadzonej kampanii wyborczej przysługiwało bowiem każdemu zainteresowanemu. Ponadto ustawa o wyborze Prezydenta RP w szerszym stopniu przewidywała środki ochrony o charakterze majątkowym – możliwość nakazania uczestnikowi postępowania wpłacenia kwoty do 50.000 zł na rzecz instytucji charytatywnej oraz zasądzenia od uczestnika na rzecz wnioskodawcy kwoty do 50.000 zł tytułem odszkodowania.

Niezależnie od wskazanych powyżej różnic, które nie mają jednak istotnego charakteru, regulacje zawarte we wszystkich aktach prawa wyborczego tworzyły jednolity w istocie model postępowania sądowego w zakresie rozpoznawania sporów wyborczych. Co więcej, model ten przyjęty został w obowiązującym od 1.08.2011 r. kodeksie wyborczym.

Postępowanie w przedmiocie sporów wyborczych prowadzone jest w trybie postępowania nieprocesowego. Sędzią właściwym rzeczowo do rozpoznania sprawy w pierwszej instancji jest sąd okręgowy. Rozpoznanie sprawy następuje w składzie jednego sędziego na rozprawie, choć z przepisów ogólnych dotyczących postępowania nieprocesowego wynika teoretyczna możliwość rozpoznania sprawy również na posiedzeniu niejawnym (art. 514 § 1 k.p.c.). W praktyce zasadą jest jednak rozpoznawanie tej kategorii spraw na rozprawie, co wynika z ich istoty jako spraw, w których istnieje spór pomiędzy uczestnikami. Sąd pierwszej instancji wydaje rozstrzygnięcie merytoryczne w formie postanowienia. Od orzeczenia sądu okręgowego uczestnikowi postępowania przysługuje zażalenie do sądu apelacyjnego. Zgodnie z art. 91 ust. 3 zd. 2 ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu, od prawomocnego postanowienia sądu apelacyjnego nie przysługuje środek prawny i podlega ono natychmiastowemu wykonaniu. Wyrokiem z 12.07.2009 r. Trybunał Konstytucyjny uznał jednak, że norma zawarta w tym przepisie, a także identyczna norma zawarta w art. 74 ust. 3 zd. 2 ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego oraz w art. 80 ust. 2 zd. 5 ustawy o wyborze Prezydenta RP, w zakresie, w jakim wyłącza dopuszczalność wznowienia postępowania, jest niezgodna z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji¹². Analogiczne ograniczenie występujące w art. 72 ust. 3 ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw zostało już uprzednio w tym samym zakresie uznane za niezgodne z Konstytucją.¹³ Ponadto w orzecznictwie Sądu Najwyższego dopuszczono możliwość wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego postanowienia wydanego w postępowaniu w przedmiocie rozstrzygnięcia sporu wyborczego¹⁴. Nie jest natomiast dopuszczalna skarga kasacyjna od prawomocnych orzeczeń wydawanych w tych sprawach¹⁵.

Jak wskazuje się w doktrynie, postępowanie rozstrzygające spory powstałe w toku kampanii wyborczej ukształtowane zostało jako szczególny, przyspieszony rodzaj postępowania, dopuszczający odstępstwa od ogólnych reguł zawartych w przepisach kodeksu postępowania cywilnego¹⁶. Zasada szybkości postępowania

¹² Sygn. akt K 7/09, OTK-A 2009/7, poz. 113.

¹³ Wyrok TK z 13.05.2002 r. (SK 32/01), OTK-A 2002/3, poz. 31.

¹⁴ Postanowienie SN z 19.03.2008 r. (III CNP 10/08), OSNC-ZD 2009/1, poz. 3.

¹⁵ Por. postanowienie SN z 10.04.2001 r. (I CZ 25/01), OSNC 2001/12, poz. 176; postanowienie SN z 26.03.1999 r. (III SW 1/99), OSNP 2000/22, poz. 839; postanowienie SN z 3.03.1999 r. (III CZ 8/99), LEX nr 521836.

¹⁶ P. Klecha, *Postępowanie sądowe w ustawach wyborczych*, „Państwo i Prawo” 2006/8, s. 76.

realizowana jest w pierwszej kolejności poprzez określenie krótkich terminów dla czynności procesowych sądu oraz uczestników postępowania. Ustawodawca nakazał rozpoznanie sprawy przez sąd pierwszej instancji w ciągu 24 godzin od chwili złożenia wniosku. Termin na wniesienie zażalenia od postanowienia sądu pierwszej instancji wynosi również 24 godziny. Analogicznie sąd odwoławczy powinien rozpoznać wniesione przez uczestnika zażalenie w ciągu 24 godzin. Dalszą regulacją zmierzającą do przyspieszenia postępowania jest uprawnienie sądu do rozpoznania sprawy pomimo usprawiedliwionej nieobecności wnioskodawcy lub uczestnika postępowania. Warunkiem koniecznym jest jednak prawidłowe powiadomienie uczestników o terminie rozprawy. Zasada szybkości postępowania widoczna jest również na etapie wykonania prawomocnego orzeczenia. Zgodnie z art. 91 ust. 4 ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu, publikacja sprostowania, odpowiedzi lub przeprosin powinna nastąpić najpóźniej w ciągu 48 godzin, na koszt zobowiązanego. W orzeczeniu kończącym postępowanie sąd zobowiązany jest wskazać publikator prasowy, w którym ma nastąpić nakazana publikacja oraz jej termin. Ponadto, w razie niezamieszczenia sprostowania, odpowiedzi lub przeprosin w wyznaczonym terminie, sąd – na wniosek zainteresowanego – zarządza ich publikację na koszt zobowiązanego, w trybie postępowania egzekucyjnego (art. 91 ust. 5 ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu).

Zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie wskazuje się na dwie zasadnicze funkcje sądowego rozstrzygnięcia sporów powstających pomiędzy kandydatami i ich komitetami wyborczymi w toku prowadzonej kampanii wyborczej. Pierwszą zakładaną funkcją jest ochrona rzetelności procesu wyborczego, czemu służyć ma nałożony na sądy obowiązek weryfikowania zgodności z prawdą informacji podawanych w toku kampanii wyborczej. Przewidziany w ordynacjach mechanizm kontroli ma w ten sposób zapewnić uczciwą kampanię wyborczą i tym samym umożliwić obywatelom dostęp do zgodnych z prawdą informacji o sprawach publicznych i o kandydatkach. Kampania wyborcza powinna prowadzić bowiem do swobodnego i niezakłóconego uformowania się woli wyborców i podjęcia decyzji wyrażanej w akcie głosowania¹⁷. Jak podkreślił Sąd Najwyższy, *ratio legis* tego unormowania tkwi w dążeniu do zapewnienia wyborcom nie tylko proceduralnej, ale i materialnej wolności wyboru, która może być zakłócona w razie sugestywnego (przy użyciu wszelkich form propagandy i agitacji) przedstawiania nieprawdziwych stanów i zdarzeń stanowiących przesłanki dokonywania wyboru wśród kandydatów. Tym samym podstawową wartością jest w tym przypadku ochrona wyborców¹⁸. Akcentując gwarancyjny charakter tych przepisów w kontekście prawidłowości przebiegu kampanii wyborczej wskazuje się również na ich drugą funkcję związaną z ochroną dóbr osobistych uczestników procesu wyborczego, to jest prawa do ochrony czci i dobrego imienia kandydatów. Przy czym podkreśla się zarazem, że jest to w istocie funkcja pochodna – przepisy o ochronie dóbr osobistych mają stanowić jeden z instrumentów zabezpieczenia niezakłóconego przebiegu kampanii wyborczej¹⁹.

¹⁷ Tak Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12.07.2009 r. (K 7/09), OTK-A 2009/7, poz. 113.

¹⁸ Postanowienie SN z 10.04.2001 r. (I CZ 25/01), OSNC 2001/12, poz. 176. Por. również P. Klecha, *Postępowanie sądowe...*, s. 75; T. Domińczyk, *Cywilna ochrona dóbr osobistych uczestników procesu wyborczego*, w: *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, Warszawa 2005, s. 85.

¹⁹ M. Kolasinski, *Ochrona dóbr osobistych w prawie wyborczym*, „Przegląd Sejmowy” 2002/1, s. 35.

3. ZAKRES PRZEDMIOTOWY I PODMIOTOWY POSTĘPOWANIA

3.1. Kampania wyborcza

Zakres przedmiotowy szczególnego przyspieszonego postępowania nieprocesowego, w ramach którego następuje rozstrzygnięcie sporów wyborczych, ograniczony został do zdarzeń związanych z agitacją wyborczą, które miały miejsce w czasie trwania kampanii wyborczej. Stanowisko doktryny wydaje się być w tym zakresie zgodne²⁰. Również w praktyce orzeczniczej sądów powszechnych pogląd ten nie budzi większych wątpliwości.

W przypadku wyborów parlamentarnych oraz wyborów do Parlamentu Europejskiego, kampania wyborcza rozpoczyna się z dniem ogłoszenia postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej o zarządzeniu wyborów i ulega zakończeniu na 24 godziny przed dniem wyborów (art. 85 ust. 1 ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu oraz art. 73 ust. 1 ordynacji do Parlamentu Europejskiego).

W wyborach prezydenckich kampania wyborcza rozpoczyna się z dniem ogłoszenia postanowienia Marszałka Sejmu o wyborach (art. 76b ust. 1 ustawy o wyborze Prezydenta RP). Przepis w dalszej części zastrzega, że kampanii wyborczej nie można prowadzić na 24 godziny przed dniem głosowania i w dniu głosowania aż do jego zakończenia.

Z kolei w odniesieniu do wyborów samorządowych, początek kampanii wyborczej następuje z dniem ogłoszenia rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów o zarządzeniu wyborów. Kampania ulega zakończeniu na 24 godziny przed dniem wyborów (art. 65 ust. 1 ordynacji samorządowej).

W praktyce sądowej występuje w tym zakresie przede wszystkim problem zakończenia kampanii wyborczej w toku trwania postępowania sądowego w sprawie związanej z rozpowszechnianiem materiałów wyborczych zawierających nieprawdziwe informacje dotyczące kandydata. Jak wynika z przeprowadzonych badań, w sytuacji takiej w orzecznictwie dominuje pogląd o konieczności umorzenia uprzednio wszczętego postępowania, przy czym sądy przywołują różne podstawy prawne takiego rozstrzygnięcia. Za pogląd mniejszościowy uznać należy natomiast stanowisko, zgodnie z którym zakończenie kampanii wyborczej nie ma wpływu na toczące się postępowanie sądowe.

Wśród badanych spraw powyższa sytuacja procesowa wystąpiła w 7 przypadkach. W pięciu z nich sądy podjęły decyzje o umorzeniu postępowania z uwagi na zakończenie kampanii wyborczej (sprawy II Ns 30/09, III Ns 121/06, I Ns 83/07, XXV Ns 153/07, I Ns 35/06). W dwóch natomiast sprawach postępowanie sądowe, pomimo formalnego zakończenia kampanii wyborczej, toczyło się nadal i zakończone zostało rozstrzygnięciem merytorycznym (I Ns 32/09, I Ns 202/06).

W sprawie I Ns 32/09 postanowienie sądu I instancji wydane zostało 4.06.2009 r., a więc na jeden dzień przed zakończeniem kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego. Zażalenie od postanowienia sądu okręgowego złożone zostało 5.06.2009 r. W dniu 7.06.2009 r. odbyły się wybory do Parlamentu Europejskiego. Sąd Apelacyjny w Warszawie zażalenie wnioskodawcy rozpoznał

²⁰ P. Klecha, *Postępowanie sądowe...*, s. 77; M. Kolasiński, *Ochrona dóbr osobistych...*, s. 35.

dopiero 28.07.2009 r. z uwagi na problemy z wcześniejszym doręczeniem odpisu postanowienia uczestnikowi postępowania. Rozważając wpływ zakończenia kampanii wyborczej na tok dalszego postępowania w tej sprawie, sąd apelacyjny wskazał, że dotychczasowa praktyka sądów przyjmowała w takiej sytuacji konieczność umorzenia postępowania z uwagi na jego bezprzedmiotowość. Jednak w ocenie sądu odwoławczego na rzecz zmiany dotychczasowego stanowiska przemawia przede wszystkim argumentacja przytoczona w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 21.07.2009 r. (K 7/09), w którym uznano m.in., że art. 74 ust. 3 zd. 2 ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego, w zakresie, w jakim wyłącza dopuszczalność wznowienia postępowania, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP.

W szczególności sąd odwoławczy powołał się na argumentację TK odwołującą się do konstytucyjnego prawa do sądu i niedopuszczalności ograniczeń w dochodzeniu na drodze sądowej ochrony praw i wolności, w tym ograniczenie w zakresie środków prawnych służących wzruszaniu prawomocnych orzeczeń.

W ocenie sądu apelacyjnego te same argumenty przemawiają przeciwko ograniczeniu w rozpoznawanej sprawie prawa strony do środka odwoławczego. Z tych względów sąd apelacyjny uznał, że w wypadku postępowania wszczętego na podstawie art. 74 ust. 1 ustawy z 23.01.2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego i będącego w toku w chwili zakończenia kampanii wyborczej lub przeprowadzenia wyborów, brak jest podstaw do przyjęcia, że wydanie orzeczenia co do istoty sprawy stało się zbędne.

Z kolei w sprawie I Ns 202/06 Sąd Apelacyjny w Gdańsku rozpoznawał zażalenie wnioskodawcy na postanowienie Sądu Okręgowego w Bydgoszczy już po wyborach, ale jeszcze przed ogłoszeniem wyników przez Państwową Komisję Wyborczą. Z tych względów, jak wskazał sąd apelacyjny, wnioskodawca zachował legitymację wynikającą z art. 72 ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. Konieczne było więc merytoryczne rozpoznanie zażalenia wniesionego przez wnioskodawcę jeszcze przed wyborami.

W pozostałych sprawach fakt zakończenia kampanii wyborczej stanowił dla sądów negatywną przesłankę procesową, uniemożliwiającą dalsze procedowanie w sprawie, przy czym najczęściej sytuacja taka występowała w toku postępowania odwoławczego, po wydaniu jeszcze w czasie trwania kampanii wyborczej orzeczenia co do istoty sprawy przez sąd pierwszej instancji.

Warto zarazem zauważyć niejednorodność rozstrzygnięć sądów odwoławczych w tym zakresie. Otóż w sprawach II Ns 30/09 oraz III Ns 121/06 sądy apelacyjne uznały, że zakończenie kampanii wyborczej czyni zbędnym i niedopuszczalnym prowadzenie postępowania zażaleniowego. W efekcie na podstawie art. 355 § 1 k.p.c. umorzone zostało postępowanie zażaleniowe. Skutkowało to uprawomocnieniem się orzeczeń wydanych przez sądy pierwszej instancji. W pozostałych sprawach sądy odwoławcze wydawały postanowienia o uchyleniu zaskarżonego postanowienia sądu pierwszej instancji i umorzeniu całego postępowania. To drugie rozwiązanie należy uznać za zdecydowanie bardziej poprawne. Zgodnie bowiem z art. 386 § 3 k.p.c., jeżeli zachodzi podstawa do umorzenia postępowania, sąd drugiej instancji uchyla wyrok i umarza postępowanie w sprawie.

Jak zostało to już wskazane, w orzecznictwie przywoływane są różne motywy i podstawy prawne dla uzasadnienia decyzji o umorzeniu postępowania z uwagi

na zakończenie kampanii wyborczej. I tak w sprawie I Ns 83/07 Sąd Apelacyjny w Warszawie stwierdził, że przyspieszone postępowanie nieprocesowe prowadzone w trybie art. 91 ustawy z 12.04.2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia ochronę prawną (możność jej poszukiwania) w czasie trwania kampanii wyborczej i jedynie w tym czasie postępowanie takie może być prowadzone. Moment zakończenia kampanii wyborczej stanowi przeszkodę do wydania orzeczenia co do istoty sprawy i wyklucza prowadzenie nieprocesowego postępowania sądowego. Z tych względów, uznając, że upadła celowość orzekania w tej sprawie, uchylono rozstrzygnięcie sądu okręgowego i umorzono postępowanie na podstawie art. 386 § 3 w zw. z art. 397 § 2 i art. 13 § 2 k.p.c. Analogiczny pogląd podnoszący zbędność orzekania co do istoty sprawy przedstawiony został w sprawie XXV Ns 153/07. Z kolei w sprawie I Ns 35/06 jako przyczynę umorzenia postępowania wskazano utratę przez wnioskodawców legitymacji czynnej. Jak wskazał bowiem sąd apelacyjny, w dacie rozpoznawania zażalenia wybory do rad gmin zostały już przeprowadzone. W efekcie wnioskodawcy stracili obecnie przymiot „kandydatów na radnego”. W tej sytuacji nie przysługują im już uprawnienia przewidziane w art. 72 ordynacji samorządowej. W efekcie, wydanie orzeczenia w tym trybie stało się niedopuszczalne, co prowadziło do uchylecia postanowienia sądu pierwszej instancji i umorzenia postępowania.

Wydaje się, że wbrew przeważającemu stanowisku sądów okręgowych i apelacyjnych uznać należy, że sam fakt zakończenia kampanii wyborczej nie stanowi przeszkody procesowej wyłączającej możliwość dalszego prowadzenia postępowania w przedmiocie nieprawdziwych informacji rozpowszechnionych w toku kampanii. Przypomnieć należy, że zasadniczym celem tego postępowania jest zapewnienie obywatelom dostępu do zgodnych z prawdą informacji o kandydatach i tym samym umożliwienie im podjęcia swobodnej i niezależnej decyzji, która znajduje swój ostateczny wyraz w akcie wyborczym. Tak określony cel postępowania odpada dopiero z chwilą zakończenia procesu wyborczego, to jest zakończenia aktu głosowania. Dopiero więc od tego momentu uznać należy, że dalsze procedowanie w szczególnym trybie wyborczym staje się zbędne, co stanowi przesłankę umorzenia postępowania przed sądem pierwszej instancji (art. 355 § 1 k.p.c.) oraz uchylecia rozstrzygnięcia sądu pierwszej instancji i umorzenia postępowania przez sąd odwoławczy (art. 386 § 3 k.p.c.).

Warto przytoczyć pogląd Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, który na tle art. 72 ust. 1 ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw wskazał, że stosowanie szczególnego trybu postępowania przewidzianego w tej ustawie, który w celu zapewnienia rzetelności procesu wyborczego zakłada uszczuplenie gwarancji procesowych stron, po zakończeniu wyborów jest nieuzasadnione. W takiej sytuacji bowiem wynik toczzonego postępowania nie ma już żadnego wpływu na rezultat wyborczy. Odpada więc zasadniczy cel dalszego ograniczania gwarancji procesowych stron.²¹

²¹ Orzeczenie z 9.01.2007 r. w sprawie Kwiecień przeciwko Polsce, orzeczenie z 8.07.2008 r. w sprawie Kita przeciwko Polsce.

3.2. Pojęcie materiału wyborczego

W świetle art. 91 ust. 1 ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu RP przedmiotem rozpoznania sądu jest prawdziwość informacji zawartej w materiale wyborczym. Analogicznie przedmiot postępowania określony został w pozostałych aktach prawa wyborczego – art. 72 ust. 1 samorządowej ordynacji wyborczej oraz art. 74 ust. 1 ordynacji do Parlamentu Europejskiego. Jedynie ustawa o wyborze Prezydenta RP nie posługuje się wprost pojęciem materiału wyborczego wskazując jedynie, że chodzi o nieprawdziwe dane i informacje zawarte na plakatach, w hasłach, ulotkach, wypowiedziach albo innych formach propagandy i agitacji (art. 80 ust. 1 ustawy). Tym samym dla wyznaczenia zakresu przedmiotowego postępowania dotyczącego sporów wyborczych kluczowe jest pojęcie materiału wyborczego.

Z przywołanych przepisów wynika, że materiałami wyborczymi są wszelkie formy prowadzonej w okresie kampanii wyborczej agitacji, w tym zwłaszcza plakaty, ulotki, hasła i wypowiedzi. Z przepisów ordynacji wyborczej wynika obowiązek wyraźnego oznaczenia podmiotu, od którego pochodzi dany materiał wyborczy. Nieprzestrzeganie tego obowiązku stanowi przestępstwo zagrożone karą grzywny (art. 220 ordynacji parlamentarnej, art. 199b ordynacji samorządowej, art. 149 ordynacji do Parlamentu Europejskiego, art. 88ea ustawy o wyborze Prezydenta RP). Zarazem materiały wyborcze zawierające oznaczenie komitetu wyborczego, od którego pochodzą, podlegają ochronie prawnej (art. 89 ust. 2 ordynacji parlamentarnej, art. 70 ust. 2 ordynacji samorządowej, art. 78a ust. 2 ustawy o wyborze Prezydenta RP).

W analizowanym orzecznictwie sądów powszechnych widoczne jest stosunkowo szerokie podejście do pojęcia materiału wyborczego. Wskazuje się, że do zakresu znaczeniowego tego pojęcia zaliczyć można każdy rodzaj aktywności, której da się przypisać cechy agitacji prowadzonej w okresie kampanii wyborczej (Sąd Okręgowy w Tarnowie w sprawie I Ns 145/06).

Materiałem wyborczym są nie tylko wypowiedzi pochodzące od osób bezpośrednio zaangażowanych w kampanię wyborczą (startujących kandydatów i wspierających ich komitetów wyborczych), ale również wszelkie publikacje mogące mieć wpływ na wynik wyborów, o ile stanowią formę agitacji prowadzonej w ramach kampanii wyborczej, przy czym agitacja jest „działalnością propagandową, przedsięwziętą w celu przekonywania, zjednywania zwolenników dla określonej sprawy, bądź wynikającą z chęci zdyskredytowania przeciwników. Jeżeli w wyniku tak prowadzonej agitacji podane zostaną nieprawdziwe fakty odnoszące się bądź do programu wyborczego, bądź do osoby kandydata, mogące zdyskwalifikować go w oczach wyborców i temu służące, to takie zachowania wymagają ingerencji w trybie przepisów prawa wyborczego”²² (Sąd Apelacyjny w Warszawie w sprawie III Ns 125/07, podobnie m.in. Sąd Okręgowy w Warszawie w sprawie XXV Ns 139/07). Zasadniczym elementem jest w tym ujęciu cel danego zachowania, który musi mieć w ocenie sądu charakter agitacyjny – zmierzać do pozyskania zwolenników, bądź zdyskredytowania danego kandydata lub ugrupowania

²² Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 10.11.2006 r. (I ACz 872/06), OSA 2006/4, poz. 26.

w oczach wyborców (tak Sąd Apelacyjny w Gdańsku w sprawach I Ns 98/09 oraz I Ns 133/06).

Jak wynika z przeprowadzonej analizy, kontrowersje co do zakwalifikowania danej wypowiedzi do kategorii materiału wyborczego powstają w przypadku wypowiedzi, w tym tekstów prasowych, pochodzących od osób trzecich, nie zaangażowanych bezpośrednio w proces wyborczy. Przykładowo w sprawie I Ns 98/09 Sąd Okręgowy w Bydgoszczy uznał, że nie stanowi materiału wyborczego wypowiedź, która nie pochodzi ani od osoby biorącej bezpośrednio udział w kampanii wyborczej (np. kandydata na posła, senatora, burmistrza, radnego), ani od przedstawiciela komitetu wyborczego, tudzież członka, przedstawiciela lub pełnomocnika komitetu wyborczego lub partii politycznej. Z tych samych względów w sprawie I Ns 133/06 nie został uznany za materiał wyborczy artykuł prasowy, w którym jedynie przytoczona została wypowiedź kandydata na burmistrza. Jak podkreślił sąd w tej sprawie, nie była to wypowiedź „sygnowana przez żaden komitet wyborczy, czy też przez samego kandydata”. Analogiczne stanowisko zajął Sąd Okręgowy w Gdańsku w sprawie I Ns 229/09 oraz Sąd Okręgowy w Elblągu w sprawie I Ns 10/06. Podobnie w sprawie I Ns 112/06 sąd uznał, że nie może być uznany za materiał wyborczy artykuł prasowy będący wypowiedzią miejscowego dziennikarza, który dokonał oceny dwóch kandydatów ubiegających się o stanowisko wójta. Podkreślić jednak należy, że w dwóch ostatnich sprawach poglądy sądów pierwszej instancji nie zostały w tym zakresie podzielone przez sądy odwoławcze. Z kolei w sprawie I Ns 250/06 sąd okręgowy stwierdził, że warunkiem formalnym uznania danego materiału za materiał wyborczy jest wyraźne oznaczenie podmiotu, od którego dany materiał pochodzi. Zgodnie bowiem z art. 70 ust. 1 ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, materiały wyborcze powinny zawierać wyraźne oznaczenie, od kogo pochodzą. Z tego względu w sprawie I Ns 250/06 nie został zakwalifikowany jako materiał wyborczy materiał prasowy podpisany jedynie inicjałami (pomimo, że osoba autora była znana zarówno sądowi, jak i uczestnikom postępowania).

Generalnie uznać należy, że cel analizowanych przepisów skłania do szerokiego ujmowania pojęcia materiału wyborczego. Przepisy ustaw wyborczych dotyczące sądowego rozstrzygnięcia sporów powstałych w związku z treścią materiałów wyborczych zmierzają w pierwszym rzędzie do ochrony rzetelności procesu wyborczego. Powierzenie sądom kompetencji do weryfikowania zgodności z prawdą informacji podawanych w toku kampanii wyborczej ma zagwarantować wyborcom dostęp do prawdziwych informacji o kandydatach i tym samym zapewnić im możliwość podjęcia swobodnego i niezakłóconego wyboru. W efekcie więc przedmiotem kontroli sądowej powinny być wszelkie formy agitacji wyborczej zawierające informacje niezgodne z prawdą. Istotna jest więc potencjalna możliwość wpływu danej informacji na podejmowany akt wyboru (zdolność perswazyjna danej informacji). W tym kontekście bez znaczenia natomiast jest okoliczność, kto jest autorem danej informacji, w szczególności czy jest on bezpośrednio i aktywnie zaangażowany w kampanię wyborczą, czy też zamieszcza daną informację jedynie jako obserwator procesu wyborczego. W szczególności więc, wbrew niektórym poglądom spotykanym w praktyce orzeczniczej, brak jest przeszkód, aby za materiał wyborczy uznać wypowiedź dziennikarską. Kwestia ta związana jest zresztą z omówionym poniżej zagadnieniem kręgu uczestników w sprawach wyborczych.

3.3. Krąg wnioskodawców i uczestników

Ustawy wyborcze wskazują, że podmiotem uprawnionym do żądania wszczęcia postępowania sądowego w przedmiocie kontroli prawdziwości informacji zawartej w materiale wyborczym są kandydat (na posła do Sejmu, senatora, radnego, posła do Parlamentu Europejskiego) lub pełnomocnik wyborczy zainteresowanego komitetu wyborczego (art. 91 ust. 1 ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu, art. 74 ust. 1 ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego, art. 72 ust. 1 ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw). Odmienne rozwiązanie w tym zakresie zawiera jedynie ustawa o wyborze Prezydenta RP, która legitymację czynną przyznaje każdemu zainteresowanemu, a więc w praktyce każdej osobie posiadającej co najmniej czynne prawo wyborcze w wyborach prezydenckich. Wprawdzie spory sądowe powstałe w toku kampanii prezydenckiej nie były przedmiotem prowadzonych na potrzeby tej analizy badań empirycznych, jednak nawet bez ich przeprowadzenia należy wskazać, że tak szeroko ujęta legitymacja do złożenia wniosku, zwłaszcza przy zastosowanej jednocześnie konstrukcji ustawowego zwolnienia od opłat sądowych (art. 90 ustawy o wyborze Prezydenta RP), wydaje się być rozwiązaniem generującym zbędne sprawy wytaczane bez dostatecznych podstaw przez zwolenników, bądź przeciwników poszczególnych kandydatów. Warto wskazać również, że analogiczne rozwiązania przewidujące równie szeroko zakreśloną legitymację wnioskodawcy (każdy zainteresowany) przyjęte były na gruncie poprzednio obowiązujących ordynacji wyborczych do Sejmu i Senatu, a także ordynacji wyborczej do rad gmin²³. Ustawodawca zasadnie odszedł od tej koncepcji, pozostawiając ją jednak na gruncie ustawy o wyborze Prezydenta RP.²⁴

Uprawnienie do złożenia wniosku przysługuje zarówno samym kandydatom, jak i komitetom wyborczym. Ustawa wprawdzie wyraźnie wskazuje na osobę pełnomocnika wyborczego komitetu wyborczego jako podmiot uprawniony do złożenia wniosku, wydaje się jednak, że faktycznym uczestnikiem postępowania jest w tym przypadku komitet wyborczy, który jedynie działa poprzez swojego pełnomocnika wyborczego. Zgodnie bowiem z art. 96 ust. 2 ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu (analogicznie art. 64c ust. 2 ordynacji samorządowej, art. 49 ust. 2 ordynacji do Parlamentu Europejskiego, art. 40a ust. 7 ustawy o wyborze Prezydenta RP), pełnomocnik wyborczy komitetu wyborczego uprawniony jest do występowania na rzecz i w imieniu komitetu wyborczego we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw finansowych zastrzeżonych do kompetencji pełnomocnika finansowego. Tym samym szczególna zdolność sądowa w postępowaniu dotyczącym sporów wyborczych przysługuje komitetowi wyborczemu działającemu poprzez swojego pełnomocnika.

W praktyce sądowej powyższa kwestia nie jest ujmowana jednolicie. W wielu sprawach jako strona postępowania wskazywany jest sam pełnomocnik wyborczy,

²³ Art. 139 ust. 1 ustawy z 28.05.1993 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 45, poz. 205 ze zm.), art. 1 ust. 1 ustawy z 10.05.1991 r. – Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: Dz. U. z 1994 r. Nr 54, poz. 224), art. 57 ust. 1 ustawy z 8.03.1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin (tekst jedn.: Dz. U. z 1996 r. Nr 84, poz. 387).

²⁴ Rozwiązanie to ostatecznie wyeliminowane zostało przez kodeks wyborczy, który uprawnienie do złożenia wniosku, również w wypadku wyborów Prezydenta RP, przyznaje kandydatowi lub pełnomocnikowi wyborczemu zainteresowanego komitetu wyborczego.

często przy tym oznaczany w orzeczeniu kończącym z imienia i nazwiska (tak m.in. w sprawach I Ns 29/06, I Ns 15/06, XXV Ns 153/07, III Ns 125/07, I Ns 38/07, I Ns 10/06, I NS 7/07, I Ns 109/06). W innych z kolei sprawach jako strona postępowania wskazywany jest komitet wyborczy (tak m.in. w sprawach XXV Ns 152/07, I Ns 27/09, I Ns 20/09, I Ns 27/07, I Ns 31/06, I Ns 30/06, I Ns 36/06, I Ns 331/06, I Ns 297/06). Z przyczyn wskazanych powyżej to drugie stanowisko uznać należy za prawidłowe.

Odosobniony przypadek miał miejsce w sprawie I Ns 489/07, w której sąd wprost zakwestionował zdolność sądową komitetu wyborczego. W uzasadnieniu wydanego w tej sprawie rozstrzygnięcia sąd wskazał, że ordynacja wyborcza do Sejmu i Senatu nie przyznaje komitetowi wyborczemu osobowości prawnej. Z przepisu art. 96 ust. 2 pkt 1 ustawy wynika bowiem, że w imieniu komitetu wyborczego, w tym również w postępowaniu przed sądem, występuje powołany pełnomocnik wyborczy. Ponadto, zgodnie z art. 104 ordynacji, komitet wyborczy nie ponosi odpowiedzialność za swoje zobowiązania majątkowe – odpowiedzialność tę ponoszą odpowiednio: partia polityczna, która powołała dany komitet wyborczy albo osoby wchodzące w skład komitetu wyborczego. Z regulacji tych wynika więc, zdaniem sądu, brak osobowości prawnej komitetu wyborczego, co jest równoznaczne z brakiem zdolności sądowej po jego stronie.

Wywód ten wymaga krótkiej polemiki. Po pierwsze, zakres zdolności sądowej, a więc zdolności do występowania w procesie jako strona (art. 64 § 1 k.p.c.), wbrew wywodom sądu, nie został ograniczony jedynie do osób fizycznych i osób prawnych. Zgodnie z art. 64 § 1¹ i § 2 k.p.c., zdolność sądową mają również jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną oraz organizacje społeczne dopuszczone do działania na podstawie obowiązujących przepisów, choćby nie posiadały osobowości prawnej. Po drugie, zarówno w samym kodeksie postępowania cywilnego, jak i w ustawach pozakodeksowych, ustawodawca w odniesieniu do konkretnych postępowań przyznaje określonym podmiotom przymiot strony, a tym samym szczególną zdolność sądową. Na gruncie kodeksu postępowania cywilnego dotyczy to między innymi:

- Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w postępowaniu w sprawach z zakresu ochrony konkurencji (art. 479²⁹ § 1 k.p.c.),
- Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki,
- Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej,
- Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego w tak zwanych sprawach regulacyjnych (art. 479⁵⁰ § 1, art. 479⁶¹ § 1, art. 479⁷² § 1 k.p.c.),
- organu rentowego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych,
- pracodawcy w sprawach z zakresu prawa pracy (art. 460 § 1 k.p.c.).

Z kolei w ustawach pozakodeksowych można wskazać na szczególną zdolność sądową m.in. w sprawach z zakresu sprostowania i odpowiedzi prasowej²⁵ (art. 31 ustawy z 26.01.1984 r. – Prawo prasowe²⁶), czy właśnie w sprawach dotyczących sporów wyborczych.

²⁵ Por. uchwała SN z 7.04.2006 r. (III CZP 22/06), OSNC 2007/2, poz. 23.

²⁶ Dz. U. nr 5, poz. 24 ze zm.

Przeprowadzone badania wykazują występowanie w praktyce sądowej pewnych różnic co do ujmowania zakresu legitymacji przysługującej kandydatom oraz komitetom wyborczym. W szczególności w niektórych orzeczeniach, choć jest to stanowisko zdecydowanie mniejszościowe, widoczna jest tendencja do badania uprawnienia wnioskodawcy przez pryzmat swoiście pojmowanego interesu prawnego związanego ze wszczęciem konkretnego postępowania. Koncepcja ta wyraźnie nawiązuje do nieprocesowej kategorii „zainteresowanego”, którym jest każdy, czyich praw dotyczy wynik postępowania (art. 510 § 2 k.p.c.). Interes prawny w postępowaniu nieprocesowym nie wynika z reguły, tak jak w przypadku procesu (art. 189 k.p.c.), z naruszenia lub zagrożenia sfery prawnej wnioskodawcy, lecz z pewnych zdarzeń, które powodują konieczność uregulowania wiążących się z nimi stosunków prawnych i rodzą obiektywną potrzebę wszczęcia postępowania²⁷. Uznaje się więc, że podmiotami mającymi uprawnienie do złożenia wniosku są w sprawach wyborczych jedynie ci kandydaci (komitety wyborcze), których bezpośrednio dotyczy materiał wyborczy zawierający nieprawdziwe informacje i stanowiący przedmiot wniesionej skargi (wniosku).

Jak zostało to doprecyzowane przez Sąd Okręgowy Warszawa–Praga w Warszawie w sprawie II Ns 30/09, celowościowa wykładnia ordynacji wyborczej prowadzi do wniosku, że chodzi w tym przypadku jedynie o te informacje dotyczące kandydata–wnioskodawcy, które mogą potencjalnie wpłynąć na osiągnięty przez niego wynik wyborczy. W niniejszej sprawie przedmiotem wniosku były wypowiedzi jednego z kandydatów (uczestnika sprawy) dokonane w ramach kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego dotyczące homoseksualizmu. Stwierdził on, że homoseksualizm jest zbrodnią, chorobą, którą można leczyć. Dodał również, że środowiska gejowskie są finansowane przez międzynarodowe organizacje, po to, aby „robić zadymy” w rodzaju różnych parad. Wnioskodawca w tej sprawie – kandydat do Parlamentu Europejskiego – jak sam wskazał, jest homoseksualistą, był współtwórcą senackiego projektu ustawy o rejestrowanych związkach partnerskich. Sąd stwierdził, kwalifikując przy tym wypowiedzi uczestnika jako opinie i oceny, a nie twierdzenia o faktach, że nie można uznać, iż wypowiedzi dotyczące ogółu homoseksualistów były elementem agitacji wyborczej wymierzonej przeciwko wnioskodawcy, bądź partii politycznej, którą reprezentuje.

Jeszcze więcej pojęcie interesu prawnego, jako elementu współtworzącego uprawnienie po stronie wnioskodawcy w postępowaniu prowadzonym w trybie wyborczym, przedstawione zostało przez Sąd Okręgowy w Gdańsku w sprawie I Ns 489/07. Wnioskodawca w tej sprawie – kandydat do Sejmu RP – zakwestionował treść materiału wyborczego innego komitetu, w którym przedstawiono fragment wystąpienia wnioskodawcy podczas debaty sejmowej. Wnioskodawca wskazywał, że materiał ten został zmanipulowany i w efekcie w sposób niezgodny z prawdą prezentował treść tego wystąpienia. Co więcej, w materiale pojawiło się stwierdzenie, że wnioskodawca jest kłamcą. Sąd okręgowy oddalając złożony wniosek uznał m.in., że wnioskodawca nie ma legitymacji czynnej w tej sprawie. Jak wskazał sąd, sam wnioskodawca w złożonym wniosku przyznał, że sporny fragment materiału wyborczego zawiera wystąpienie sejmowe wnioskodawcy,

²⁷ Uchwała SN z 19.02.1981 r. (III CZP 2/81), OSNC 1981/8, poz. 144.

w którym przedstawia on stanowisko swojego klubu parlamentarnego. Tym samym uznać należy, że kwestionowany materiał wyborczy stawia zarzuty całej partii, do której przynależy wnioskodawca, a nie samemu wnioskodawcy. W efekcie, zdaniem sądu, „uprawnionym do dochodzenia roszczeń w tej sprawie mógłby być tylko pełnomocnik danego komitetu wyborczego, a nie kandydat na posła startujący w wyborach z ramienia tej partii”.

Wskazać należy, że powyższy pogląd sądu okręgowego został wyraźnie zakwestionowany przez sąd apelacyjny rozpoznający zażalenie wniesione w tej sprawie. Sąd apelacyjny trafnie wywiódł, że legitymacja formalna wnioskodawcy w niniejszej sprawie wynika wprost z przepisów prawa wyborczego (w tej konkretnej sprawie – art. 91 ust. 1 ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu). Nie zachodzi zatem konieczność badania tej kwestii przez pryzmat przesłanek z art. 510 k.p.c., który określa podmioty zainteresowane, mogące brać udział w postępowaniu nieprocesowym jako jego uczestnicy.

Znacznie częściej w badanych sprawach reprezentowana była jednak koncepcja zdecydowanie szersza, zgodnie z którą legitymacja do złożenia wniosku wynika wprost z przepisów prawa wyborczego i przysługuje każdemu kandydatowi i komitetowi wyborczemu, niezależnie od istnienia ewentualnego związku pomiędzy treścią informacji a osobą wnioskodawcy. Pogląd ten wyrażony został między innymi w sprawie I Ns 32/09, w której sąd wprost wskazał, że przepisy ordynacji wyborczej nie ograniczają legitymacji czynnej jedynie do przypadków, gdy informacja będąca przedmiotem postępowania dotyczy bezpośrednio osoby wnioskodawcy. Jak podkreślił sąd, „każda osoba uprawniona do występowania z wnioskiem w trybie wyborczym może wystąpić na drogę sądową przeciwko innemu kandydatowi lub komitetowi wyborczemu, jeżeli uzna, że głoszone przez nich treści są nieprawdziej”.

Analogiczny pogląd wyrażony został m.in. w sprawach III Ns 47/09, XXV Ns 153/07, I Ns 161/06, I Ns 83/07. Interesujący w tym kontekście był stan faktyczny w sprawie XXV Ns 139/07. Przedmiotem rozpoznania był w tej sprawie wywiad prasowy, w którym dotychczasowy burmistrz, a zarazem kandydat w wyborach samorządowych, posługując się nieprawdziwymi informacjami (jak ocenił to sąd rozpoznający tę sprawę) przedstawiał w sposób nadmiernie korzystny swoje dokonania, jako gospodarza gminy. Składając wniosek w tej sprawie wnioskodawca podnosił, że taki sposób prowadzenia kampanii przez uczestnika narusza prawa jego konkurentów wyborczych. Sąd podzielił w tym zakresie stanowisko wnioskodawcy.

Należy opowiedzieć się za koncepcją szeroko ujmującą legitymację kandydatów i komitetów wyborczych w sprawach wyborczych. W szczególności należy podkreślić, że przepisy prawa wyborczego mają w tym przypadku charakter szczególny w stosunku do ogólnych przepisów dotyczących postępowania nieprocesowego zawartych w kodeksie postępowania cywilnego. W efekcie przepis art. 91 ust. 1 ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu (i analogicznie przepisy art. 74 ust. 1 ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego oraz art. 72 ust. 1 ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw) stanowi regulację szczególną w stosunku do przepisu art. 510 § 1 k.p.c.

Zagadnienie kręgu uczestników w sprawach wyborczych częściowo przedstawione zostało już powyżej przy okazji analizowania pojęcia materiału wyborczego.

W tym miejscu wystarczy przypomnieć, że w części badanych spraw sądy uznawały brak legitymacji w stosunku do osób trzecich, niezaangażowanych bezpośrednio w proces wyborczy, w szczególności w stosunku do dziennikarzy poruszających problematykę wyborczą. Wniosek taki nie znajduje prawnego uzasadnienia w przepisach poszczególnych ordynacji wyborczych. Wydaje się więc, że jedyną możliwą w tym zakresie koncepcją jest przyjęcie, że uczestnikiem w sporach wyborczych może być każdy podmiot rozpowszechniający materiały wyborcze, które zawierają nieprawdziwe – według twierdzeń wnioskodawcy – informacje. Nie ma natomiast znaczenia, czy dana osoba jest kandydatem startującym w wyborach, pełnomocnikiem komitetu wyborczego, czy też osobą formalnie niezaangażowaną w kampanię wyborczą²⁸. Nie ma również żadnego znaczenia, czy dany materiał wyborczy podpisany został imieniem i nazwiskiem autora, czy jedynie inicjałami.

4. PRZESŁANKI OCHRONY

4.1. Fałsz informacji zawartej w materiale wyborczym

Zasadniczą przesłanką materialnoprawną warunkującą przyznanie ochrony wnioskodawcy w sprawach wyborczych jest fałsz informacji zawartej w materiale wyborczym. Ustawodawca nawiązał w ten sposób do znanego na gruncie logiki podziału wypowiedzi na dwie kategorie:

- wypowiedzi opisowych (zdań w sensie logicznym),
- wypowiedzi ocennych, sądów wartościujących.

Wypowiedzi opisowe mają charakter deskryptywny, zawierają informacje o określonych faktach, stanowią twierdzenia co do faktów. Są to zdania w sensie logicznym, które dają się klasyfikować według kryterium prawdy i fałszu. Prawdziwość tych wypowiedzi może być przedmiotem dowodzenia. Wypowiedź jest prawdziwa, gdy opisuje rzeczywistość taką, jaką ona jest – głosi, że tak a tak jest, wtedy gdy w rzeczywistości tak właśnie jest albo stwierdza, że tak a tak nie jest, wówczas gdy faktycznie tak nie jest. Wypowiedź jest z kolei fałszywa, gdy opisuje rzeczywistość inaczej, niż ona jest – głosi, że tak a tak jest, gdy w rzeczywistości tak właśnie nie jest albo też głosi, że tak a tak nie jest, gdy tymczasem w rzeczywistości tak właśnie jest²⁹.

Natomiast wypowiedzi ocenne (sądy wartościujące) zawierają poglądy, oceny, opinie, które wartościują pewne stany rzeczy, ale ich nie opisują. Wypowiedzi ocenne uchylają się spod wartościowania w kategoriach prawdy i fałszu. Nie są więc zdaniami w sensie logicznym.

Tak wyraźnie zarysowany podział na dwie odrębne kategorie wypowiedzi w praktyce budzi istotne wątpliwości i powoduje liczne komplikacje. Przede wszystkim związane jest to z samą istotą ludzkiego języka, jako systemu składającego się ze znaków (leksemów) wieloznacznych, odznaczającego się przy tym bogactwem i złożonością form oraz funkcji. Te same formy językowe w zależności

²⁸ Tak trafnie Sąd Apelacyjny w Warszawie w postanowieniu z 26.09.2007 r. (VIA Cz 1624/07), niepubl.

²⁹ Z. Ziemiński, *Logika praktyczna*, Warszawa 1990, s. 54.

od kontekstu słownego lub okoliczności zewnętrznych, w których zostają użyte, mogą podlegać zupełnie odmiennym interpretacjom³⁰. Ponadto przedmiotem kwalifikacji, w tym ocen organu orzekającego, nie jest zazwyczaj wypowiedzenie ujęte w postaci jednego zdania, ale większa całość tekstowa (artykuł prasowy, wywiad, publiczne wystąpienie), w której zawarte są zarówno wypowiedzi mające charakter opisowy, jak i ocenny³¹.

Jak wynika z przeprowadzonych badań empirycznych, problem kwalifikacji poszczególnych wypowiedzi jako zdań zawierających informacje poddające się ocenom w kategoriach prawdy i fałszu, bądź jako sądów wartościujących uchylających się spod takich ocen, stanowi jedno z najtrudniejszych zagadnień w toku procesów wyborczych. Zarazem jest w tych sprawach zagadnieniem kluczowym.

Zacznijmy od wskazania kilku, stosunkowo mało kontrowersyjnych spraw, w których sądy uznały, że wypowiedzi stanowiące materiał wyborczy miały charakter zdań deskryptywnych, a więc mogły podlegać kwalifikacji jako wypowiedzi zgodne z prawdą albo fałszywe.

W sprawie I Ns 159/06 przedmiotem badania sądu była wypowiedź zamieszczona na stronie internetowej komitetu wyborczego, w której opisano konkretne zachowanie jednej z kandydatek na radną. W wypowiedzi zarzucono kandydatce, że wywołała awanturę o baner wyborczy, zaatakowała wraz z mężem pracownika agencji reklamowej, który próbował umieścić na ulicy baner reklamowy jej konkurenta w wyborach. Sąd w toku postępowania przeprowadził postępowanie dowodowe celem ustalenia faktycznego przebiegu wskazanych we wniosku okoliczności.

W sprawie I Ns 48/06 przedmiotem rozpoznania była informacja, że wnioskodawca – kandydat na radnego – został prawomocnie skazany. W toku postępowania przed sądem postępowanie dowodowe wykazało, że przeciwko wnioskodawcy faktycznie toczyło się postępowanie karne, ostatecznie jednak zostało warunkowo umorzone. Tym samym informacja przedstawiona w materiale wyborczym była nieprawdziwa.

Z kolei w sprawie I Ns 149/07 przedmiotem oceny sądu była informacja, że wnioskodawca – kandydat na posła – donosił Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu na prezydenta i wiceprezydentów swojego miasta. Również w tym przypadku sąd nie miał wątpliwości, że informacja ta odnosi się do faktów weryfikowalnych za pomocą kryterium prawdy i fałszu.

Z kolei należy przedstawić kilka przykładów, w których sądy trafnie uznały, że wypowiedzi będące przedmiotem zaskarżenia w trybie wyborczym mają charakter sądów wartościujących i tym samym uchylają się od weryfikowania ich prawdziwości.

W sprawie I Ns 33/07 przedmiotem sporu była wypowiedź jednej z kandydatek do Sejmu RP, która swoją rywalkę w wyborach określiła jako „osobę chorą z nienawiści”. Sąd Okręgowy w Krakowie oddalając wniosek w tej sprawie wskazał, że wypowiedź ta miała charakter ocenny i nie podlega weryfikacji w kategoriach prawdy lub fałszu, czego wymaga tryb postępowania z art. 91 ordynacji.

³⁰ B. Stanosz, *Wprowadzenie do logiki formalnej. Podręcznik dla humanistów*, Warszawa 2002, s. 70. Por. również Z. Ziemiński, *Podstawowe problemy stosunku twierdzeń, wypowiedzi oceniających i norm w prawnoustwowie*, „Studia Prawnicze” 1970/25, s. 3–23.

³¹ Por. również B. Kordasiewicz, *Jednostka wobec środków masowego przekazu*, Ossolineum 1991, s. 15–22.

Analogicznie oceniona została wypowiedź redaktora naczelnego jednej z lokalnych gazet, który w artykule prasowym określił kandydata na radnego jako „zdrajcę”, „osobę plującą na obecnego wójta” i „kierującą się prywatą” (sprawa I Ns 112/06). Jak wskazał sąd w tej sprawie – „wnioskodawca ma prawo z powyższą oceną się nie zgadzać, ale powinien szukać ochrony na zasadach ogólnych, a nie w oparciu o przepis art. 72 ordynacji wyborczej”.

W końcu w sprawie I Ns 479/07 sąd jako ocenę potraktował zarzut wysunięty pod adresem kandydata na posła, że uciekając do parlamentu „pozostawia za sobą spaloną ziemię” w instytucji, którą dotychczas kierował. Oddalając w tym zakresie złożony wniosek sąd podniósł, że ta część wypowiedzi uczestnika nie odnosi się do konkretnego stanu faktycznego, który uzasadniałby jego sprostowanie. „Nie chodzi tutaj bowiem o «spaloną ziemię» w sensie dosłownym, ani też o żadne konkretne zdarzenie, które podlegałoby weryfikacji na tle stanu faktycznego sprawy”.

Problemy z kwalifikacją danej wypowiedzi jako twierdzenia co do faktów, czy też jako opinii, które stosunkowo często pojawiały się w badanych sprawach, ilustruje grupa trzech spraw o bardzo podobnym stanie faktycznym – sprawy III Ns 47/09, I Ns 32/09, I Ns 30/09. We wszystkich tych sprawach przedmiotem sporu były wypowiedzi dotyczące homoseksualizmu.

W sprawie III Ns 47/09 uczestnik postępowania na spotkaniu wyborczym kandydatów na posłów do Parlamentu Europejskiego stwierdził, że homoseksualizm jest chorobą przekazywaną genetycznie i należy ją leczyć. W sprawie I Ns 32/09 kandydat na posła do Parlamentu Europejskiego w swojej wypowiedzi na spotkaniu wyborczym wskazał, że „homoseksualizm jest jakimś organicznym uszkodzeniem mózgu”. Z kolei w sprawie II Ns 30/09 inny kandydat do Parlamentu Europejskiego stwierdził, że homoseksualizm jest zboczeniem, chorobą, którą można leczyć. Dodał również, że środowiska gejowskie są finansowane przez międzynarodowe organizacje po to, aby „robić zadymy” w rodzaju różnych parad. We wszystkich sprawach wnioskodawca dowodził, powołując się na liczne publikacje naukowe, że powyższe twierdzenia są nieprawdziwe, bowiem „aktualne stanowisko nauki jest jednoznaczne – homoseksualizm nie jest chorobą, ani nie można go leczyć”.

W sprawie II Ns 30/09 sąd okręgowy uznał, że twierdzenia uczestnika stanowią wyrażenie jego poglądu w kwestii homoseksualizmu. W efekcie nie mogą być uznane za nieprawdziwe. Odmiennie stanowisko zajęły natomiast sądy okręgowe w sprawach I Ns 32/09 i III Ns 47/09 uznając, że wypowiedzi uczestników dotyczące homoseksualizmu były twierdzeniami co do faktów. Jednak materiał dowodowy zebrany w sprawie nie pozwalał na przyjęcie, iż twierdzenia uczestników były nieprawdziwe. Zarazem, zgodnie z art. 6 k.c. ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z faktu tego wywodzi skutki prawne. Zważywszy więc, że wnioskodawcy w tych sprawach nie wykazali nieprawdziwości twierdzeń uczestników, w szczególności nie wykazali, że homoseksualizm nie jest chorobą, wniesione wnioski zostały oddalone. Z tym stanowiskiem nie zgodził się sąd apelacyjny rozpoznający zażalenia wniesione przez wnioskodawców. W sprawie III Ns 47/09 sąd apelacyjny wskazał, że w rozumieniu ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego informacją jest wypowiedź zawierająca stwierdzenie istniejącego stanu rzeczy, faktów i wydarzeń, poddającą się ocenie z punktu

widzenia prawdy i fałszu. Tymczasem kwestionowana przez wnioskodawcę wypowiedź uczestniczki postępowania przedstawia jej pogląd na temat tej orientacji seksualnej, wolny od określeń ocennych, czy obraźliwych i jakichkolwiek odniesień do programu wyborczego, czy też osoby wnioskodawcy. Pogląd uczestniczki, jej wewnętrzne, subiektywne przeświadczenie o istniejącym stanie rzeczy, nie podlega kwalifikacji z punktu widzenia prawdy i fałszu, ani też nie stanowi wypowiedzi mającej na celu przekazanie wyborcom wiedzy o istniejącym i sprawdzalnym stanie rzeczywistości.

Znacznie bardziej kontrowersyjne rozstrzygnięcia co do kwalifikacji w kategorii twierdzeń i opinii wydane zostały przez sądy w poniższych sprawach w odniesieniu do następujących wypowiedzi stanowiących przedmiot sporów wyborczych:

- Partia Kobiet to Partia Ekshibicjonistek (sprawa II Ns 27/07);
- Polskie Stronnictwo Ludowe stało się Polskim Stronnictwem Liberalnym, gdzie szef partii, wicepremier, bardziej broni interesów mafii, która naruszyła nasze bezpieczeństwo paliwowe, występuje nawet o kasację wyroków, jak o rolników, którzy w ponad 80% w ubiegłym roku nie uzyskali dochodów (sprawa I Ns 27/09);
- Platforma Obywatelska wsi chce zabierać, chce odebrać KRUS (sprawa I Ns 38/07);
- I myślę, że Platforma Obywatelska jednak powinna się skupić na przekazywaniu jakiegoś pozytywnego przekazu swojego programu, którego niestety nie ma (sprawa XXV Ns 152/07);
- Wszystko, co robimy ma na celu dobro zwykłych ludzi, konsekwentnie likwidujemy korupcję, zwalczamy przestępczość (sprawa I Ns 83/07).

Wszystkie wskazane powyżej wypowiedzi uznane zostały przez sądy za twierdzenia deskryptywne odnoszące się do faktów oraz podlegające badaniu co do ich prawdziwości w toku postępowania sądowego. Jedynie w sprawie II Ns 27/07 sąd odwoławczy nie podzielił stanowiska sądu pierwszej instancji uznając, że wypowiedź Janusza Korwin–Mikkego w odniesieniu do Partii Kobiet stanowiła wypowiedź wyrażającą złośliwy komentarz uczestnika w związku z plakatem wyborczym, na którym czołowe działaczki partii zostały sfotografowane nago. Jak wskazał sąd apelacyjny w tej sprawie, nie można uznać, jak uczynił to sąd pierwszej instancji, że „uczestnik posłużył się takim określeniem, gdyż uważa, że członkiniami Partii Kobiet są ekshibicjonistki, w znaczeniu przedstawionym przez sąd okręgowy i że w związku z tym nazwa taka miałaby zawierać w sobie informację o dewiacjach seksualnych kobiet należących do tej partii”.

W sprawie XXV Ns 152/07 z wniosku Komitetu Wyborczego Platformy Obywatelskiej przedmiotem oceny sądu była wypowiedź kandydującej w wyborach do Sejmu RP posłanki PiS Jolanty Szczypińskiej, która w trakcie konferencji w Sejmie stwierdziła m.in. „I myślę, że Platforma Obywatelska jednak powinna się skupić na przekazywaniu jakiegoś pozytywnego przekazu swojego programu, którego niestety nie ma”. Wnioskodawca uznał te twierdzenia za nieprawdziwe „albowiem nieprawdą jest, że Platforma Obywatelska nie posiada programu”. Na tę okoliczność złożył w toku postępowania sądowego dowód z dokumentu w postaci szczegółowego programu Platformy Obywatelskiej. Sąd okręgowy w wydanym

orzeczeniu uznał, że wypowiedź posłanki zawierała nieprawdziwą informację, bowiem wyniki postępowania dowodowego w tej sprawie świadczą o tym, że Platforma Obywatelska bez wątplenia posiada swój program. W efekcie sąd zakazał uczestnicze postępowania rozpowszechniania nieprawdziwej informacji jakoby Platforma Obywatelska nie posiadała swojego programu oraz nakazał jej sprostowanie wypowiedzi poprzez opublikowanie w telewizji TVN INFO oświadczenia o następującej treści: „Jolanta Szczypińska, kandydatka na posłankę do Sejmu RP, na konferencji prasowej w Sejmie w dniu 9.10.2007 r. w trakcie wypowiedzi podała nieprawdziwą informację, jakoby Platforma Obywatelska nie miała swojego programu. Informacja ta jest nieprawdziwa bowiem w rzeczywistości Platforma Obywatelska posiada swój program”. Sąd odwoławczy oddalił zażalenie uczestniczki wniesione od tego orzeczenia, w którym argumentowała ona, że wypowiedź jej stanowiła w istocie ocenę działalności konkurencyjnej partii, w szczególności zaś zarzut co do jej bezideowości i braku konstruktywnych propozycji. Uczestniczka podkreślała przy tym, że zarzucała Platformie brak pozytywnego programu, a nie brak programu w ogóle. W uzasadnieniu wydanego rozstrzygnięcia sąd odwoławczy wskazał, że wprawdzie sporna wypowiedź zawierała pewną ocenę, zawierała jednak również informację, że Platforma Obywatelska nie ma programu. Tymczasem strona wnioskująca udowodniła przed sądem pierwszej instancji, że Platforma Obywatelska ma swój program.

Z kolei w sprawie I Ns 38/07 przedmiotem oceny sądu była treść programu Platformy Obywatelskiej w kontekście zarzutu uczestnika, że Platforma Obywatelska chce odebrać wsi KRUS. Sąd po dokonaniu analizy dokumentów w postaci prospektów zawierających program wyborczy Platformy Obywatelskiej RP: „Polska obywatelska. Podstawy programu politycznego Platformy Obywatelskiej”, Warszawa 2007, „Zasadnicze cele naprawy Państwa” – II krajowa Konwencja Platformy Obywatelskiej RP, Warszawa 21.05.2006 r., Program Wyborczy PO 2007 „By żyło się lepiej, Wszystkim!”, a także wypowiedzi lidera Platformy Obywatelskiej, uznał, że „nieprawdziwa jest podana przez uczestnika informacja dotycząca stanowiska PO w sprawie KRUS-u”. W ocenie sądu program Platformy Obywatelskiej nie zakłada zlikwidowania KRUS-u, a jedynie konieczność zreformowania tego systemu.

W końcu w sprawie I Ns 83/07 wnioskodawca wnosił o nakazanie liderowi partii Prawo i Sprawiedliwość sprostowania nieprawdziwej informacji zawartej w spocie wyborczym PIS – „Wszystko, co robimy, ma na celu dobro zwykłych ludzi, konsekwentnie likwidujemy korupcję, zwalczamy przestępczość”. W ocenie wnioskodawcy jest to informacja nieprawdziwa, bowiem sposób działania PiS świadczy o czymś zupełnie innym. Sąd oddalił złożony w tej sprawie wniosek, bowiem – jak wskazał w uzasadnieniu wydanego postanowienia – „wnioskodawca nie wykazał, by informacje zawarte w kwestionowanym spocie były nieprawdziwe”. Tym samym jednak hasło reklamowe zawarte w materiale wyborczym potraktowane zostało jako wypowiedź deskryptywna.

Spośród wskazanych wyżej wypowiedzi żadna w istocie nie powinna stanowić przedmiotu dowodzenia w toku postępowania sądowego, ani być poddawana sądowej ocenie w kategoriach prawdy i fałszu. Nie są one bowiem wypowiedziami co do faktów. Wszystkie mają charakter ściśle polityczny. Stanowią typowe

przykłady wypowiedzi wyborczych o specyficznej retoryce, wpisującej się w nurt walki wyborczej. Wyrażają przekonania i oceny polityków dotyczące ich działalności oraz krytykę działalności konkurencyjnych ugrupowań politycznych. Zrazem mieszczą się w zasadniczym nurcie debaty publicznej i w związku z tym korzystają ze szczególnej ochrony w ramach wolności słowa i swobody debaty politycznej – wartości tkwiących u podstaw społeczeństwa demokratycznego.

Wnioski takie wynikają w pierwszym rzędzie z analizy orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu.

Poczynając od sprawy *Handyside* przeciwko Wielkiej Brytanii³², w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka stale obecna jest teza, zgodnie z którą swoboda wypowiedzi jest jedną z głównych podstaw demokratycznego społeczeństwa, warunkiem jego rozwoju i samorealizacji jednostki. Swoboda wypowiedzi nie może przy tym ograniczać się jedynie 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 w państwie lub jakiejś grupie społeczeństwa. Takie są wymagania pluralizmu, tolerancji i otwartości na inne poglądy, bez których demokratyczne społeczeństwo nie istnieje³³. Szeroki zakres swobody wypowiedzi dotyczy w szczególności wypowiedzi politycznych, bezpośrednio związanych z toczącą się debatą publiczną. Jej nieskrępowany przebieg stanowi o istocie systemu demokratycznego będącego podstawą porządku prawnego przyjętego w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Trybunał strasburski podkreśla, że w szczególności politykom przysługuje wyjątkowo szeroki margines swobody wypowiedzi. Wynika to z ich szczególnej roli w systemie demokratycznym, jako osób wybranych ze społeczeństwa, i tym samym reprezentujących swoich wyborców, zajmujących się ich problemami oraz broniących ich interesów³⁴.

Trybunał strasburski wielokrotnie wskazywał, że art. 10 ust. 2 Konwencji pozostawia szczególnie mało miejsca na ograniczenia wypowiedzi politycznych lub debaty o ważnych sprawach publicznych³⁵. W przypadku dokonanej ingerencji państwo musi przedstawić bardzo przekonujące argumenty, że ograniczenie takiej wypowiedzi było „konieczne w demokratycznym społeczeństwie”³⁶.

Zakres swobody wypowiedzi w toku kampanii wyborczej musi być rozważany z uwzględnieniem zasady wolnych wyborów przewidzianej w art. 3 protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności³⁷.

³² Orzeczenie ETPC z 17.12.1976 r. w sprawie *Handyside v. Wielka Brytania*, skarga 5493/72, LEX nr 80798.

³³ Por. m.in. klasyczne orzeczenia Trybunału w sprawach: *Sunday Times* przeciwko Wielkiej Brytanii (I), skarga 6538/74, LEX nr 80817, *Oberschlick* przeciwko Austrii (I), skarga 11662/85, LEX nr 81177, *Lingens* przeciwko Austrii, skarga 9815/82, LEX nr 81012, *Observer i Guardian* przeciwko Wielkiej Brytanii, skarga 13585/88, LEX nr 81167, *Castells* przeciwko Hiszpanii, skarga 11798/85, LEX nr 81253, czy *Bładet Tromsø i Stensaas* przeciwko Norwegii, skarga 21980/93, LEX nr 76989.

³⁴ Tak m.in. orzeczenie z 23.05.1992 r. w sprawie *Castells* przeciwko Hiszpanii; orzeczenie z 27.02.2001 r. w sprawie *Jerusalem* przeciwko Austrii, orzeczenie z 17.10.2007 r. w sprawie *Sanocki* przeciwko Polsce.

³⁵ Z nowszych orzeczeń m.in. wyrok Wielkiej Izby z 30.06.2009 r. w sprawie *Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT)* przeciwko Szwecji (II), wyrok z 20.01.2009 r. w sprawie *Csánics* przeciwko Węgrom, wyrok z 14.09.2010 r. w sprawie *Dink* przeciwko Turcji.

³⁶ L. Garlicki, *Sędzia europejski – kustoszem wyborów*, w: *Iudices electionis custode. Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, F. Rymarz (red.), Warszawa 2007, s. 65.

³⁷ Por. szerzej A. Góluć, *Zasada wolnych wyborów w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Przegląd Sejmowy” 2007/2, s. 240.

Jak wskazuje L. Garlicki³⁸, wyborczy kontekst danej wypowiedzi skutkuje w orzecznictwie Trybunału dalszym zawężeniem obszaru, w jakim dopuszczalne jest ograniczenie swobody wypowiedzi. W debacie wyborczej, będącej jedną z najbardziej uprzywilejowanych form debaty publicznej, można użyć wielu stwierdzeń, które poza tą debatą byłyby uznane za niedopuszczalne. Dopiero wówczas, gdy okaże się, że faktycznym celem wypowiedzi było dokonanie „znieważającego ataku personalnego”, zaś związek wypowiedzi z debatą publiczną ma odległy charakter, możliwe staje się szersze nakładanie ograniczeń z powołaniem się na potrzebę ochrony osób trzecich.

W orzecznictwie Trybunału strasburskiego podnosi się, że wolne wybory oraz wolność wypowiedzi, w szczególności zaś wolność prowadzenia debaty politycznej, tworzą łącznie fundament każdego systemu demokratycznego. Prawa te są ze sobą ściśle związane i przyczyniają się do wzajemnego wzmocnienia. Z tych względów szczególnie istotne jest, by w okresie poprzedzającym wybory, wszelkiego rodzaju informacje i opinie mogły być swobodnie rozpowszechniane³⁹.

Jedną z konsekwencji szerokiego zakresienia granic swobody debaty publicznej na gruncie Konwencji europejskiej jest przyjmowane w orzecznictwie strasburskim rozróżnienie wypowiedzi na twierdzenia o faktach (*facts*) oraz sądy wartościujące (*value judgements*). Trybunał strasburski silnie akcentuje przy tym, że nie jest możliwe wykazanie prawdziwości sądów wartościujących, zaś żądanie w odniesieniu do nich przeprowadzenia dowodu prawdy jest w świetle zasad konwencyjnych niedopuszczalne i narusza swobodę wypowiedzi⁴⁰. Zarazem, co należy z naciskiem podkreślić, Trybunał w sposób dość rozszerzający traktuje kategorię „sądów wartościujących”. Zwłaszcza w przypadku wypowiedzi dokonanych w toku debaty publicznej, w sytuacjach wątpliwych kwalifikuje daną wypowiedź jako „sąd wartościujący”, zwalniając tym samym autora wypowiedzi od obowiązku wykazania jej prawdziwości. Podobnie, do kategorii opinii kwalifikowane są zazwyczaj wypowiedzi mieszane zawierające zarówno twierdzenia co do faktów, jak i oceny. W efekcie zakres pojęcia „twierdzenia faktyczne” ulega w orzecznictwie strasburskim zawężeniu, podczas gdy pojęcie „sądy wartościujące” istotnemu rozszerzeniu⁴¹.

Trybunał strasburski uznał, że wypowiedziami ocennymi, a więc niepodlegającymi weryfikacji w kategoriach prawdy i fałszu były między innymi:

- wypowiedź dziennikarza, w której działania czołowego polityka austriackiego określił jako zbieżne z celami NSDAP (sprawa Oberschlick przeciwko Austrii (I)),

³⁸ Por. szerzej A. Gołuch, *Zasada wolnych wyborów...*, s. 240.

³⁹ Orzeczenie z 2.03.1987 r. w sprawie Mathieu–Mohin i Clerfayt przeciwko Belgii; orzeczenie z 19.02.1998 r. w sprawie Bowman przeciwko Wielkiej Brytanii; orzeczenie z 9.01.2007 r. w sprawie Kwiecień przeciwko Polsce; orzeczenie z 24.02.2009 r. w sprawie Długołęcki przeciwko Polsce; wyrok z 14.10.2010 r. w sprawie Andruszko przeciwko Rosji.

⁴⁰ Tak m.in. orzeczenie z 8.07.1996 r. w sprawie Lingens przeciwko Austrii; orzeczenie z 28.08.1992 r. w sprawie Schwabe przeciwko Austrii; orzeczenie z 24.02.1997 r. w sprawie De Hayes i Gijssels przeciwko Belgii; orzeczenie z 17.12.2004 r. w sprawie Pedersen i Baadsgaard przeciwko Danii; orzeczenie z 29.03.2005 r. w sprawie Ukraińska Grupa Prasowa przeciwko Ukrainie; orzeczenie z 19.05.2005 r. w sprawie Turhan przeciwko Turcji.

⁴¹ L. Garlicki w: *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 1–18*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2010, s. 643; I.C. Kamiński, *Twierdzenia i opinie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, w: *Fakt v. Opinia – rozważania na kanwie sprawy Michnik v. Zybortowicz*, Materiały pokonferencyjne Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, s. 15 – www.hfhr.org.pl/obserwatorium.

- zarzut publicznie postawiony politykowi, że posługuje się podwójnymi standardami moralnymi (sprawa Schwabe przeciwko Austrii),
- wypowiedź publicysty, który zarzucił słowackiemu ministrowi kultury i edukacji faszystowską przeszłość (sprawa Feldel przeciwko Słowacji),
- określenie jednego ze stowarzyszeń związanych z Austriacką Partią Ludową, jako sekte wykazującą faszystowskie tendencje i totalitarny charakter (sprawa Jerusalem przeciwko Austrii).

Jakkolwiek sądy wartościujące same w sobie nie dadzą się weryfikować w kategoriach prawdy i fałszu, weryfikacji takiej – zgodnie z orzecznictwem Trybunału – mogą podlegać okoliczności faktyczne stanowiące podstawę formułowania określonego sądu ocenego. Przy braku dostatecznej podstawy faktycznej wypowiedzenia ocenego dochodzi do nadużycia wolności słowa⁴². Podkreślić jednak należy, że w praktyce orzeczniczej Trybunału, zwłaszcza w przypadku wypowiedzi, które padają w toku politycznej polemiki, wymóg istnienia dostatecznej podstawy faktycznej i tym samym związku pomiędzy oceną a faktami, ma charakter mało rygorystyczny, a niekiedy wręcz minimalistyczny⁴³.

4.2. Naruszenie dobra osobistego wnioskodawcy

W przypadku rozpowszechniania materiału wyborczego zawierającego nieprawdziwe informacje, wnioskodawca może domagać się:

- zakazania rozpowszechniania nieprawdziwych informacji,
- orzeczenia przepadku materiałów wyborczych zawierających takie informacje,
- nakazania sprostowania nieprawdziwych informacji lub publikacji odpowiedzi na stwierdzenia naruszające dobra osobiste,
- nakazania przeproszenia osoby, której dobra osobiste zostały naruszone w wyniku rozpowszechniania nieprawdziwych informacji w materiałach wyborczych.

Ponadto w ustawie o wyborze Prezydenta RP przewidziane zostały dodatkowo środki ochrony majątkowej wnioskodawcy w postaci nakazania uczestnikowi postępowania wpłacenia kwoty do 50.000 zł na rzecz instytucji charytatywnej oraz zasądzenie od uczestnika postępowania na rzecz wnioskodawcy kwoty do 50.000 zł tytułem odszkodowania. Ochrona majątkowa w postaci wpłacenia kwoty do 10.000 zł na rzecz instytucji charytatywnej przewidziana została również w ordynacji samorządowej.

Przewidziane w ustawach wyborczych roszczenia stanowią w istocie kalkę rozwiązań przyjętych w prawie prasowym w odniesieniu do instytucji sprostowania i odpowiedzi oraz w kodeksie cywilnym w zakresie ochrony dóbr osobistych.

⁴² Tak m.in. orzeczenie z 26.04.1995 r. w sprawie Prager i Oberschlick przeciwko Austrii; orzeczenie z 24.02.1997 r. w sprawie De Haes i Gijssels przeciwko Belgii; orzeczenie z 28.09.2000 r. w sprawie Lopes Gomes da Silva przeciwko Portugalii; orzeczenie z 27.02.2001 r. w sprawie Jerusalem przeciwko Austrii; orzeczenie z 15.02.2005 r. w sprawie Steel i Morris przeciwko Wielkiej Brytanii.

⁴³ I.C. Kamiński, *Twierdzenia i opinie...*, s. 19.

Zgodnie z art. 31 prawa prasowego, na wniosek zainteresowanej osoby fizycznej, prawnej lub innej jednostki organizacyjnej redaktor naczelny redakcji właściwego dziennika lub czasopisma jest obowiązany opublikować bezpłatnie rzeczowe i odnoszące się do faktów sprostowanie wiadomości nieprawdziwej lub nieściślej albo rzeczową odpowiedź zagrażającą dobrom osobistym. Z kolei zgodnie z art. 24 § 1 k.c. ten, czyje dobro osobiste zostało zagrożone cudzym działaniem, może żądać zaniechania tego działania. W razie dokonanego naruszenia może on także żądać, żeby osoba, która dopuściła się naruszenia, dopełniła czynności potrzebnych do usunięcia jego skutków, w szczególności, żeby złożyła oświadczenie odpowiedniej treści i w odpowiedniej formie. Ponadto pokrzywdzony może żądać również zadośćuczynienia pieniężnego lub zapłaty odpowiedniej sumy pieniężnej na wskazany cel społeczny, zaś w przypadku powstania szkody majątkowej także odszkodowania (art. 24 § 2 k.c.).

W doktrynie prawa charakter i istota przewidzianych w prawie prasowym roszczeń o opublikowanie sprostowania i odpowiedzi stanowi przedmiot sporu⁴⁴. Część autorów uznaje wskazane roszczenia za szczególne środki ochrony dóbr osobistych, podczas gdy inni akcentują odmienną funkcję i rolę reżimu prawnego przewidzianego w prawie prasowym. Osobiście opowiadam się przeciwko uznawaniu sprostowania i odpowiedzi prasowej za komplementarne, czy alternatywne środki ochrony dóbr osobistych⁴⁵. Cele tych instytucji są bowiem odmienne.

Szeroko pojęte sprostowanie prasowe jest instrumentem stworzonym w interesie opinii publicznej, skierowanym w pierwszym rzędzie na ochronę wartości związanych z wolnością wypowiedzi. Tkwiąca u jego podstaw zasada *audiatur et altera pars* ma nie tyle służyć ochronie poszczególnych osób poprzez umożliwienie publicznego ustosunkowania się do postawionych im zarzutów, wypowiedzianych w stosunku do nich twierdzeń i ferowanych o nich opinii, ale stanowi środek prowadzący do wzmocnienia debaty publicznej i prawa do informacji. Umożliwia opinii publicznej zapoznanie się z odmiennymi argumentami i poglądami. Powyższe założenia tkwią u podstaw konstrukcyjnych tej instytucji. Sprostowanie prasowe stanowi głos w publicznej dyskusji, który prasa ma obowiązek przyznać „zaatakowanemu”, aby umożliwić mu przedstawienie jego argumentów

Połączenie w prawie wyborczym roszczeń pochodzących z dwóch różnych porządków prawnych wydaje się odzwierciedlać i realizować zarazem dwa zasadnicze cele regulacji odnoszących się do rozstrzygnięcia sporów wyborczych. Z jednej strony szczególnie tryb rozpoznawania tych spraw, który przewidziany został w prawie wyborczym, zmierza do ochrony rzetelności procesu wyborczego i tym samym umożliwienia wyborcom dokonania racjonalnych, a przede wszystkim wolnych od nieprawdziwych przesłanek wyborów. Z drugiej strony przepisy te mają w założeniu chronić również dobra osobiste startujących w wyborach

⁴⁴ Por. m.in. B. Kordasiewicz, *Jednostka wobec...*, s. 116; J. Sobczak, *Prawo prasowe*, Warszawa 2000, s. 351; M. Zaremba, *Prawo prasowe. Ujęcie praktyczne*, Warszawa 2007, s. 97; B. Kosmus, *Sprostowanie i odpowiedź prasowa*, Warszawa 2006, s. 26.

⁴⁵ Por. szerzej J. Sadowski, *Konflikt zasad – ochrona dóbr osobistych a wolność prasy*, Warszawa 2008, s. 314–319.

kandydatów. Ta dwoistość celów postępowania w sprawach wyborczych akcentowana jest również w doktrynie i orzecznictwie⁴⁶.

Dwoistość celów postępowania wyborczego formalnie przywoływana jest również w badanych sprawach. Wskazuje się, że podstawową funkcją tego postępowania jest zapewnienie prawidłowości prowadzonej kampanii wyborczej (sprawa I Ns 156/06, sprawa I Ns 145/06, sprawa III Ns 125/07). Celem wprowadzonego w ordynacjach wyborczych przyspieszonego trybu postępowania jest zapewnienie wyborcom możliwości uzyskania wyjaśnień co do zarzutów stawianych politykom, a tym samym umożliwienie im dokonania należytego wyboru (sprawa III Ns 125/07).

Przeprowadzona analiza wykazuje jednak, że zdecydowanie dominuje stanowisko, zgodnie z którym postępowanie wyborcze stanowi przede wszystkim szczególną formę postępowania o ochronę dóbr osobistych. Reprezentatywne w tym zakresie jest stanowisko Sądu Okręgowego w Tarnowie, który w sprawie I Ns 161/06 wskazał, że przepisy prawa wyborczego – sprawa ta toczyła się na podstawie przepisów ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw – zawierają głównie regulacje o charakterze proceduralnym. Natomiast kwestie z zakresu prawa materialnego regulowane są innymi przepisami, w szczególności przepisami dotyczącymi ochrony dóbr osobistych (art. 24 k.c.). Analogicznie w sprawie I Ns 156/06, sąd okręgowy stwierdził, że „w sferze prawa materialnego art. 72 ust. 1 ustawy – ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw uszczegóławia jedynie rodzaj i okoliczności, w jakich dochodzi do naruszenia dobra osobistego, o którym to naruszeniu stanowi art. 24 § 1 zdanie drugie k.c. oraz precyzuje rodzaj zachowań, które winien podjąć sprawca by usunąć skutki naruszenia (przeproszenie). Ingerencja w te dobra – aby podległa szczególnemu trybowi ochrony – musi mieć formę przekazania nieprawdziwej informacji jako materiału wyborczego. W pozostałym zakresie przy rozstrzyganiu tego roszczenia znajdują zastosowanie ogólne reguły ochrony dóbr osobistych, ukształtowane w szczególności na gruncie art. 24 k.c.”. Taki sam pogląd zaprezentowany został m.in. w sprawach I Ns 145/06, I Ns 165/07, I Ns 29/06, I Ns 27/09, I Ns 20/09, I Ns 297/06, I Ns 149/07).

W efekcie, jak wynika z przeprowadzonych badań, sądy powszechnie przyjmują, że materialnoprawnymi przesłankami warunkującymi uwzględnienie wniosku złożonego w trybie wyborczym są:

- 1) rozpowszechnienie nieprawdziwej informacji w materiale wyborczym;
- 2) naruszenie dobra osobistego wnioskodawcy;
- 3) bezprawność dokonanego naruszenia.

Przesłanki te, określone po części na podstawie przepisów ordynacji wyborczych (przesłanka 1) oraz po części na podstawie przepisów kodeksu cywilnego dotyczących ochrony dóbr osobistych (przesłanka 2 i 3), muszą wystąpić łącznie.

⁴⁶ Por. m.in. M. Kolasiński, *Ochrona dóbr osobistych...*, s. 35; T. Domińczyk, *Cywilna ochrona dóbr osobistych...*, s. 83; wyrok TK z 12.07.2009 r. (K 7/09), OTK-A 2009/7, poz. 113; postanowienie SN z 19.03.2008 r. (III CNP 10/08), OSNC-ZD 2009/1, poz. 3.

Egzemplifikacją powyższego poglądu jest sprawa I Ns 202/06, w której sąd oddalił złożony wniosek z uwagi na fakt, że treść materiału wyborczego stanowiącego przedmiot rozpoznania w tej sprawie nie naruszała dóbr osobistych wnioskodawcy. Co charakterystyczne, sąd stwierdzając brak naruszenia dóbr osobistych w ogóle nie badał, czy informacje zawarte w tym materiale były zgodne z prawdą. Brak naruszenia dóbr osobistych wnioskodawcy czynił bowiem bezprzedmiotowym badaniem dalszych przesłanek zasadności złożonego wniosku.

Podobnie w sprawie I Ns 29/06 sąd oddalając złożony wniosek podniósł, że wnioskodawca w ogóle nie wskazał, jakie dobra osobiste wnioskodawcy zostały w tej sprawie naruszone.

Ciekawa w tym kontekście sytuacja procesowa miała miejsce w sprawie I Ns 165/07. W toku postępowania uczestnik podniósł zarzut zawisłości sporu wskazując, że wnioskodawca uprzednio wytoczył przeciwko uczestnikowi powództwo o ochronę dóbr osobistych na zasadach ogólnych. Jak wskazał, podstawą faktyczną w obu sprawach był ten sam zarzut pod adresem wnioskodawcy zawarty w tym samym materiale wyborczym. Sąd uznając, że przedmiotem obu spraw jest ochrona dóbr osobistych wnioskodawcy podniósł zarazem, że kwestią zasadniczą w tej sprawie jest szczególny tryb postępowania wyborczego. Jego celem jest bowiem udzielenie szybkiej ochrony kandydatowi, tak, aby ochrona ta została uzyskana jeszcze przed wyborami. Szybkie wyjaśnienie sprawy ma bowiem znaczenie dla wyborców, w szczególności wpływa na szanse kandydata na uzyskanie mandatu. Z tych względów uwzględnienie w tej sprawie zarzutu lispendencji oznaczałoby, zdaniem sądu okręgowego, pozbawienie wnioskodawcy prawa do sądu. Ponadto sąd powołał się na przepis art. 92 ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu, zgodnie z którym wykonanie uprawnień wynikających z niniejszej ustawy nie ogranicza możliwości dochodzenia przez osoby pokrzywdzone lub poszkodowane uprawnień na podstawie innych ustaw. W ocenie sądu z przepisu tego „wynika całkowita niezależność niniejszego postępowania od innych postępowań, a więc także od procesu cywilnego o ochronę dóbr osobistych z art. 24 k.c.”.

Wskazać należy, że również sąd apelacyjny rozpoznając w tej sprawie zażalenie uczestnika, nie podzielił zarzutu występowania negatywnej przesłanki procesowej w postaci stanu zawisłości sporu. Sąd apelacyjny wskazał na odmiennność obu postępowań. Postępowanie prowadzone w trybie wyborczym dotyczy jedynie wypowiedzi zamieszczonych w materiałach wyborczych w okresie kampanii wyborczej i ma na celu przede wszystkim zapewnienie rzetelności tej kampanii poprzez eliminację takich oświadczeń, które są nieprawdziwe i dyskredytują kandydatów na posła lub senatora, a tym samym naruszają ich dobra osobiste. Natomiast przepis art. 24 k.c. dotyczy wszelkiego rodzaju naruszenia dóbr osobistych bezprawnym działaniem lub zaniechaniem. Z tych względów w ocenie sądu apelacyjnego oba postępowania są od siebie niezależne i mogą toczyć się równolegle. Również w orzecznictwie Sądu Najwyższego wskazano, że postępowanie wyborcze wprowadza samoistne i odmienne w stosunku do przewidzianych w art. 24 k.c. przesłanki faktyczne zastosowania tej prawnej podstawy żądań. Z tych względów prawomocne rozstrzygnięcie o żądaniach opartych na podstawie przepisów ordynacji wyborczej nie stanowi przyczyny odrzucenia pozwu o ochronę dóbr osobistych na podstawie art. 199 § 1 pkt 2 k.p.c.⁴⁷

⁴⁷ Postanowienie SN z 5.05.2005 r. (IV CK 735/04), OSNC 2006/4, poz. 68.

Interesujący pogląd na istotę postępowania w sprawach wyborczych zaprezentowany został w dwóch spośród analizowanych spraw (sprawa I Ns 479/07 oraz I Ns 31/06). W szczególności w pierwszej z tych spraw Sąd Okręgowy w Gdańsku trafnie wskazał na odmienność przesłanek warunkujących uwzględnienie poszczególnych środków ochrony przewidzianych w art. 91 ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu i Senatu RP. W przypadku żądania orzeczenia zakazu rozpowszechniania informacji nieprawdziwych, przepadku materiałów wyborczych zawierających takie informacje oraz nakazania sprostowania takich informacji przesłanką wystarczającą do uwzględnienia żądania jest nieprawdziwość informacji zawartych w materiale wyborczym. Z kolei w odniesieniu do żądania opublikowania odpowiedzi oraz przeproszenia uczestnika, dodatkową przesłanką, wynikającą wprost z brzmienia przepisu, jest naruszenie dóbr osobistych. Należy przy tym podkreślić, że z tekstu ustawy nie wynika powszechnie przyjmowane przez sądy założenie, że dokonane naruszenie musi dotyczyć dóbr osobistych wnioskodawcy. W szczególności w przypadku, gdy wniosek złożony zostaje przez komitet wyborczy (pełnomocnika komitetu) przedmiotem ewentualnej ochrony są zazwyczaj dobra osobiste konkretnego kandydata, a nie komitetu wyborczego, jako jednostki organizacyjnej powołanej celem prowadzenia kampanii wyborczej na rzecz popieranych przez komitet kandydatów.

Zdecydowanie dominujący w analizowanych sprawach pogląd, zgodnie z którym przedmiotem postępowania dotyczącego sporów wyborczych jest zarazem ochrona dóbr osobistych wnioskodawcy w sposób bezpośredni, rzutuje na kształt i przebieg tego postępowania. Sądy w tym zakresie odwołują się bowiem bezpośrednio do modelu ochrony ukształtowanego na gruncie regulacji kodeksu cywilnego dotyczącego ochrony dóbr osobistych. W szczególności konsekwencją takiego podejścia jest przejęcie zawartej w art. 24 § 1 k.c. konstrukcji bezprawności dokonanego naruszenia dóbr osobistych. Zgodnie z art. 24 § 1 k.c. ten, czyje dobro osobiste zostało zagrożone lub naruszone cudzym działaniem może żądać ochrony, chyba że działanie sprawcy naruszenia nie miało charakteru bezprawnego. Z brzmienia tego przepisu powszechnie wywodzi się tzw. domniemanie bezprawności naruszenia dóbr osobistych wskazując, że to na podmiocie, którego zachowanie spowodowało naruszenie lub zagrożenie dóbr osobistych, spoczywa obowiązek wykazania, że był do takiego działania uprawniony. Również on ponosi ujemne konsekwencje prawne (ryzyko procesowe) niewyjaśnienia okoliczności z tym związanych. Jak podkreśla się w doktrynie, domniemanie to skutkuje wzmocnieniem pozycji procesowej podmiotu, którego dobra osobiste zostały zagrożone lub naruszone cudzym działaniem, a tym samym wzmacnia cywilnoprawną ochronę dóbr osobistych⁴⁸. W tym ujęciu bowiem za bezprawne uważa się każde działanie naruszające dobra osobiste, jeżeli nie zachodzi (nie zostanie wykazana) żadna okoliczność wyłączająca bezprawność działania.

⁴⁸ Por. m.in. Z. Radwański, *Koncepcja praw podmiotowych osobistych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1988/2, s. 8; A. Cisek, *Dobra osobiste i ich niemajątkowa ochrona w kodeksie cywilnym*, Acta Uniwersytetu Wrocławskiego, Prawo CLXVII, Wrocław 1989, s. 70; J.S. Piąkowski, *Ewolucja ochrony dóbr osobistych*, w: *Tendencje rozwoju prawa cywilnego*, E. Łętowska (red.), Ossolineum 1983, s. 12; A. Szpunar, *Ochrona dóbr osobistych*, Warszawa 1979, s. 91; B. Kordasiewicz, *Jednostka wobec...*, s. 156.

Powyższe ujęcie zdecydowanie dominuje w analizowanych sprawach. Tym samym ciężarem dowodu, że dana informacja zawarta w materiale wyborczym będąca przedmiotem wniosku złożonego w trybie wyborczym nie jest nieprawdziwa, sądy z reguły obciążają uczestnika postępowania.

Reprezentatywny w tym zakresie jest wywód Sądu Apelacyjnego w Krakowie w sprawie I Ns 30/06, w którym sąd stwierdził, że „ciężar dowodu prawdziwości uwłaczającym innym kandydatom faktów podnoszonych w materiale wyborczym spoczywa na komitecie wyborczym lub osobie, która fakty takie podnosi, zaś uczestnik postępowania nie zaferował żadnych dowodów mogących wskazywać, że odmowa udzielenia pogotowiu ratunkowemu pomocy przez wójta miała miejsce”. W efekcie sąd apelacyjny zmienił wydane w tej sprawie orzeczenie sądu pierwszej instancji i zakazał komitetowi wyborczemu będącemu uczestnikiem postępowania w tej sprawie rozpowszechniania jako nieprawdziwej informacji zawartej w materiale wyborczym tego komitetu, że wójt jednej z gmin odmówił pomocy pogotowiu ratunkowemu w znalezieniu lokalu na terenie tej gminy. Dodatkowo sąd nakazał publiczne odwołanie tej informacji jako nieprawdziwej oraz orzekł przepadek całego numeru „Gazety Podkrakowskiej”, w której zawarte zostały materiały zawierające tę informację.

Analogiczne rozstrzygnięcia z powołaniem się wprost na domniemanie bezprawności wynikające z art. 24 § 1 k.c. wydane zostały między innymi w sprawach I Ns 161/06, I Ns 156/06, I Ns 145/06, III Ns 47/09, I Ns 149/07, I Ns 27/09, I Ns 20/09, I Ns 36/06 oraz I Ns 297/06.

Przykładowo w sprawie I Ns 27/09 sąd okręgowy wskazał, że wzajemna relacja przepisów ordynacji wyborczej do przepisów kodeksu cywilnego odnoszących się do ochrony dóbr osobistych kształtuje się w oparciu o stosunek *lex specialis – lex generalis*. „Regulacja ochrony dóbr osobistych w prawie wyborczym nie ma charakteru autonomicznego i w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie sąd stosuje ogólne przepisy dotyczące ochrony dóbr osobistych, w tym głównie przepisy kodeksu cywilnego. Skoro zatem w ustawie z 23.01.2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego brak przepisu szczególnego dotyczącego ciężaru dowodu, to istnieje konieczność zastosowania normy art. 24 § 1 k.c. w zw. z art. 6 k.c.”.

Jedynie w 4 spośród badanych spraw sądy w sposób odmienny określiły rozkład ciężaru dowodu uznając, że w świetle przepisów ordynacji wyborczej to na wnioskodawcy, zgodnie z ogólną regułą dowodową przewidzianą w art. 6 k.c., spoczywa obowiązek wykazania, że informacja stanowiąca przedmiot złożonego wniosku jest nieprawdziwa (tak w sprawach I Ns 32/09, I Ns 10/06, I Ns 29/06, III Ns 47/09).

W szczególności warto w tym kontekście odnotować stanowisko Sądu Okręgowego Warszawa–Praga w Warszawie, który w sprawie III Ns 47/09 podnosząc, że zgodnie z art. 6 k.c. ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z faktu tego wywodzi skutki prawne, wskazał jednocześnie, że materiał dowodowy zebrany w sprawie nie pozwala na przyjęcie, że sformułowanie użyte przez uczestniczkę postępowania jest nieprawdziwe, zaś sąd w żaden sposób nie jest w stanie zweryfikować twierdzeń uczestniczki postępowania w sprawie rozstrzyganej w skróconej i przyspieszonej procedurze przewidzianej w ordynacji wyborczej.

Wywód ten, co wymaga podkreślenia, nawiązuje pośrednio do sytuacji opisywanej w doktrynie jako stan *non liquet*, gdy bezsporne i niebudzące wątpliwości

ustalenie prawdziwości bądź nieprawdziwości faktów stanowiących podstawę formułowanych zarzutów okazuje się w toku postępowania dowodowego niemożliwe⁴⁹. W takiej sytuacji, również na gruncie ochrony dóbr osobistych, problemu tego nie usuwa domniemanie bezprawności przewidziane w art. 24 § 1 k.c. Konstrukcja ta bowiem, wbrew twierdzeniom pojawiającym się w orzecznictwie, w tym również we wskazanych powyżej sprawach, nie powinna być rozumiana jako domniemanie nieprawdziwości rozpowszechnianych informacji. Z faktu, że w toku postępowania sądowego nie została wykazana prawdziwość jakiegoś twierdzenia nie wynika, że twierdzenie to jest nieprawdziwe. Co najwyżej można w takim przypadku stwierdzić, że dana okoliczność objęta tym twierdzeniem nie została w sposób należyty wykazana. W efekcie brak jest podstaw do nałożenia na uczestnika postępowania obowiązku odwołania nieprawdziwych informacji. W procesie o ochronę dóbr osobistych możliwe jest wówczas sięgnięcie do konstrukcji tzw. odwołania ograniczonego, a więc nakazanie pozwanemu, w przypadku stwierdzenia bezprawności jego działania, aby złożył oświadczenie, w którym przyzna, że wysunięte pod adresem powoda zarzuty naruszające jego dobra osobiste nie znajdują dostatecznej podstawy faktycznej, czy też oświadczy, że nie podtrzymuje wysuniętych wobec powoda zarzutów z uwagi na brak możliwości ich udowodnienia⁵⁰. Zastrzec jednak należy, że w postępowaniu wyborczym, w którym zasadniczą przesłanką udzielenia ochrony jest wykazanie przez wnioskodawcę, zgodnie z ogólną zasadą z art. 6 k.c., nieprawdziwości zaskarżonej informacji, konstrukcja odwołania ograniczonego nie znajduje zastosowania. W przypadku stwierdzenia, że materiał dowodowy zebrany w sprawie nie daje podstaw do ustalenia prawdziwości bądź nieprawdziwości informacji stanowiącej przedmiot rozpoznania, właściwym rozstrzygnięciem jest więc oddalenie złożonego wniosku, tak jak uczynił to sąd pierwszej instancji w sprawie III Ns 47/09.

Przeprowadzona analiza dotycząca wzajemnych relacji prawa wyborczego i przepisów dotyczących ochrony dóbr osobistych nasuwa kilka zasadniczych uwag.

W świetle regulacji prawa wyborczego podstawową przesłanką materialnoprawną rozstrzygnięcia sporu wyborczego jest fałsz informacji zawartej w materiale wyborczym. Zasadniczym bowiem celem przewidzianych w ordynacjach wyborczych uproszczonych procedur zmierzających do rozstrzygnięcia sporów powstałych na tle prowadzonej kampanii wyborczej jest ochrona procesu wyborczego, próba zapewnienia jego rzetelnego przebiegu poprzez eliminowanie na bieżąco, w toku trwającej kampanii wyborczej, informacji nieprawdziwych dotyczących poszczególnych kandydatów. W przypadku stwierdzenia, że materiał wyborczy rozpowszechniany w toku kampanii wyborczej zawiera informacje nieprawdziwe, sąd może zakazać dalszego rozpowszechniania tych informacji, orzec przepadek materiału wyborczego zawierającego te informacje, a także nakazać uczestnikowi postępowania sprostowanie tych informacji. Ponadto poszczególne ordynacje wyborcze przewidują dwa dalsze środki ochrony prawnej, których zastosowanie uzależnione jest od zaistnienia dodatkowej przesłanki

⁴⁹ Por. B. Kordasiewicz, *Jednostka wobec...*, s. 26.

⁵⁰ B. Kordasiewicz, *Jednostka wobec...*, s. 122.

w postaci naruszenia dóbr osobistych – nakazanie publikacji odpowiedzi na stwierdzenia naruszające dobra osobiste oraz nakazanie przeproszenia osoby, której dobra osobiste zostały naruszone. Nie oznacza to jednak, że postępowanie w trybie wyborczym stanowi – jak powszechnie przyjmuje się w badanych orzeczeniach – szczególny rodzaj postępowania w przedmiocie ochrony dóbr osobistych. Ta funkcja postępowania wyborczego jest jedynie pochodną jego zasadniczego celu – zapewnienia rzetelnego i uczciwego przebiegu kampanii wyborczej.

Ani funkcjonalna, ani tym bardziej gramatyczno–logiczna wykładnia przepisów poszczególnych ordynacji wyborczych nie prowadzi do wniosku, że koniecznym warunkiem uzyskania ochrony jest bezprawne naruszenie dobra osobistego. Zgodnie z założeniem ustawodawcy, zasadniczą przesłanką jest niezgodność z prawdą informacji zawartej w materiale wyborczym, zaś w przypadku określonych środków ochrony (publikacja odpowiedzi, przeproszenie pokrzywdzonego, zapłata sumy pieniężnej na rzecz instytucji charytatywnej) dodatkowo naruszenie dobra osobistego. Co więcej, należy stwierdzić, że decyzją ustawodawcy, wprost skonkretyzowaną w prawie wyborczym, zamieszczenie nieprawdziwych informacji w materiale wyborczym stanowi w każdym przypadku działanie bezprawne, które powinno spotkać się z reakcją sądu. Tym samym brak jest potrzeby odwoływania się do konstrukcji domniemania bezprawności naruszenia dóbr osobistych przewidzianej w art. 24 § 1 k.c. W szczególności zaś owo domniemanie nie może być utożsamiane z domniemaniem nieprawdziwości informacji rozpowszechnianych w toku kampanii wyborczej.

W świetle powyższych wywodów rozkład ciężaru dowodu w sprawach wyborczych, wbrew przeważającemu stanowisku sądów, nie odbiega od ujęcia klasycznego, wyznaczonego przez ogólną regułę z art. 6 k.c. Wnioskodawcę obciąża więc zarówno obowiązek wykazania nieprawdziwości danej informacji zawartej w zaskarżonym materiale wyborczym, jak i naruszenia na skutek rozpowszechnienia tej informacji określonego dobra osobistego. Co więcej, przywoływana już powyżej zasada wolnych wyborów i swobody debaty publicznej nakazuje sądowi dużą ostrożność i wstrzemięźliwość przy kwalifikowaniu danej informacji jako nieprawdziwej, a tym samym bezprawnej i niedopuszczalnej w toku kampanii wyborczej.

5. WNIOSKI

Należy zauważyć, że sama idea bieżącej kontroli i związanej z tym możliwej ingerencji sądu w przebieg kampanii wyborczej przewidziana na gruncie poszczególnych ordynacji wyborczych nie została zakwestionowana ani w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, ani polskiego Trybunału Konstytucyjnego. Zauważyć jednak należy zarazem, że oba organy orzecznicze dostrzegają pewne zagrożenia, jakie wynikają z tych przepisów zarówno dla praw procesowych uczestników sądowych postępowań wyborczych, jak i dla zasady wolnych wyborów, w szczególności wolności debaty wyborczej. Z jednej strony bowiem uproszczenia proceduralne, przewidziane w tych postępowaniach w celu niezwłocznego rozpoznania sprawy w istotny sposób uszczuplają gwarancje procesowe stron,

w szczególności osób, przeciwko którym wniesione zostały zarzuty. Z drugiej zaś, szerokie kompetencje przyznane sądom w tych postępowaniach – możliwość zakazania uczestnikom wyborów przekazywania określonych informacji, nakazania odwołania głoszonych twierdzeń, czy prawo orzeczenia przepadku materiałów wyborczych – stwarzają realną obawę nadmiernej ingerencji władzy sądowniczej w sam przebieg procesu wyborczego. Okoliczności te powinny być uwzględniane przy wykładni przepisów dotyczących postępowania w sprawach wyborczych. Swoboda debaty wyborczej stanowi bowiem w systemie demokracji przedstawicielskiej fundamentalną zasadę, zaś wszelkie jej ograniczenia powinny być traktowane jako wyjątki podlegające wykładni ścieśniającej. W szczególności raz jeszcze warto w tym miejscu przytoczyć pogląd Trybunału strasburskiego wypowiedziany w sprawie, w której Trybunał uznał, że rozstrzygnięcie sądu polskiego wydane na gruncie art. 72 ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw stanowiło niedopuszczalną w świetle art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka ingerencję w zasadę swobody debaty wyborczej. Uzasadniając wydane rozstrzygnięcie Trybunał strasburski wskazał m.in. że „wolne wybory oraz wolność wypowiedzi, w szczególności wolność prowadzenia debaty politycznej, tworzą łącznie fundament każdego systemu demokratycznego. Te dwa prawa są ze sobą ściśle powiązane i współlistniejąc przyczyniają się do wzajemnego wzmocnienia. Z tych względów szczególnie istotne jest, by w okresie poprzedzającym wybory informacje i opinie wszelkiego rodzaju mogły być swobodnie rozpowszechniane. Zasady te znajdują zastosowanie zarówno w przypadku wyborów lokalnych, jak i krajowych”⁵¹.

W analizowanych orzeczeniach sądy stosunkowo często przywoływały postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 7.11.2002 r.⁵², zgodnie z którymi przepisy ordynacji wyborczej są przepisami szczególnymi i z tych względów nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej. Odnoszą się one tylko i wyłącznie do nieprawdziwych informacji zawartych w materiałach wyborczych, nie dotyczą natomiast komentarzy i ocen przymiotów kandydata. Jeżeli takie komentarze i ocena naruszają dobra osobiste kandydata, to może on dochodzić ochrony na zasadach ogólnych a nie w oparciu o przepisy zawarte w ordynacjach wyborczych. W badanej praktyce orzeczniczej powyższe dyrektywy nie wydają się być jednak w pełni realizowane. W szczególności wskazać należy na dwa istotne zagadnienia.

Po pierwsze, kontrola sądowa przebiegu kampanii wyborczej odnosi się wyłącznie do materiałów wyborczych zawierających twierdzenia co do faktów, nie obejmuje zaś zawartych w nich opinii, poglądów i sądów wartościujących. Stosunkowo czytelny z logicznego punktu widzenia podział wypowiedzi na zdania deskryptywne i sądy wartościujące nie jest w praktyce oczywisty i jak wynika z przeprowadzonych badań niejednokrotnie sprawia sądom dość znaczne trudności. Jak zostało już uprzednio wskazane, z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zwłaszcza w odniesieniu do wypowiedzi pełniących istotną rolę w debacie publicznej, a do tej kategorii z pewnością należy zaliczyć

⁵¹ Wyrok z 9.01.2007 r. w sprawie Kwiecień przeciwko Polsce, § 48.

⁵² Sygn. akt I ACz 1956/02, OSA 2003/10, s. 47.

wszelkie formy agitacji wyborczej, wynikają dyrektywy interpretacyjne nakazujące wąskie rozumienie „faktów” i szerokie ujmowanie „opinii”. Wydaje się, że w tym kierunku powinna zmierzać również wykładnia tych pojęć na gruncie postępowania wyborczego. Zbyt szerokie kwalifikowanie wypowiedzi wyborczych w kategoriach zdań opisowych może bowiem prowadzić do naruszenia zasady swobody kampanii wyborczej. Przykłady tego typu rozstrzygnięć zostały wskazane w przeprowadzonej analizie. Wydaje się więc zasadny postulat nakazujący, aby w razie istniejących w tym zakresie wątpliwości, traktować daną wypowiedź wyborczą raczej jako pogląd i opinię, niż jako twierdzenie wymagające sądowej weryfikacji w kategoriach prawdy i fałszu. Niezbędna jest przy tym interpretacja badanych wypowiedzi z uwzględnieniem towarzyszącego im kontekstu kampanii wyborczej, w której zasadniczą rolę odgrywa spór toczący się pomiędzy poszczególnymi kandydatami. Logika wyborczego sporu zakłada posługiwanie się określonymi środkami wyrazu charakteryzującymi się pewną przesadą i skłonnością do przerysowywania opisywanych zjawisk. Język debaty wyborczej jest ze swej istoty językiem sporu i konfrontacji. Pamiętać należy również, że wszelkie formy agitacji zakładają pierwszeństwo perswazyjnej funkcji językowej nad funkcją deskryptywną i opisową. Z natury więc ich zasadniczym celem i zadaniem niej jest obiektywny opis istniejącej rzeczywistości.

Jak podkreśla Europejski Trybunał Praw Człowieka, jednostka uczestnicząc w debacie publicznej może pozwolić sobie na pewien stopień „nieumiarkowania”⁵³. Wydaje się, że teza ta w pełni odnosi się do szeroko ujętego kręgu uczestników kampanii wyborczej.

Po drugie, jako nieprawidłową ocenić należy powszechną w orzecznictwie sądowym tendencję do odwoływania się przy rozstrzyganiu sporów wyborczych do modelu postępowania dotyczącego ochrony dóbr osobistych, a w szczególności posługiwania się konstrukcją domniemania bezprawności przewidzianą w art. 24 § 1 k.c. Jak próbowano to wykazać w toku przeprowadzonej analizy, postępowanie w przedmiocie sporów wyborczych związanych z treścią materiału wyborczego nie stanowi szczególnego rodzaju postępowania o ochronę dóbr osobistych. Tym samym brak jest podstaw do odwoływania się do konstrukcji przyjętych w tym zakresie na gruncie kodeksu cywilnego. Raz jeszcze w tym kontekście przywołać należy stanowisko Sądu Najwyższego, który badając relacje procesowe pomiędzy postępowaniem wyborczym, a procesem o ochronę dóbr osobistych podkreślił, że postępowanie wyborcze wprowadza samoistne i odmienne w stosunku do przewidzianych w art. 24 k.c., przesłanki żądania⁵⁴.

Skutkiem prezentowanego przez sądy podejścia jest odwrócenie ogólnych reguł dotyczących rozkładu ciężaru dowodu (art. 6 k.c.) i przerwucenie na uczestnika postępowania obowiązku wykazania prawdziwości treści zawartych w rozpowszechnianych materiałach wyborczych. W konsekwencji, nieudane przeprowadzenie takiego dowodu skutkuje uznaniem, że dany zarzut jest nieprawdziwy i wymaga odwołania, zgodnie z regułami przewidzianymi w prawie

⁵³ Orzeczenie z 7.11.2006 r. w sprawie Mamere przeciwko Francji; orzeczenie Wielkiej Izby z 22.10.2007 r. w sprawie Lindon, Otchakovsky-Laurens i July przeciwko Francji; orzeczenie z 6.10.2009 r. w sprawie Kuliś i Różycki przeciwko Polsce.

⁵⁴ Por. postanowienie SN z 5.05.2005 r. (IV CK 735/04), OSNC 2006/4, poz. 68.

wyborczym. W ten sposób domniemanie bezprawności z art. 24 § 1 k.c. traktowane jest w tych sprawach jako domniemanie w istocie nieprawdziwości informacji zawartych w materiałach wyborczych.

Przedstawiona praktyka orzecznicza przyjmowana przez sądy w związku z wykładnią przepisów ordynacji wyborczych dotyczących sądowej kontroli przebiegu kampanii wyborczej stanowi faktyczne zagrożenie dla zasady wolności wyborów. Wydaje się, że jej zasadniczym źródłem są niejasne przepisy prawa wyborczego odnoszące się do rozstrzygnięcia sporów wyborczych. Jak zostało wskazane w toku przeprowadzonej analizy, przepisy te stanowią w istocie mechaniczne połączenie dwóch odmiennych rozwiązań – funkcjonującej w prawie prasowym instytucji sprostowania i odpowiedzi oraz środków ochrony dóbr osobistych przewidzianych w kodeksie cywilnym. To niespójne i nie do końca przemyślane rozwiązanie powinno zostać w sposób istotny skorygowane.

Dodatkowym uzasadnieniem koniecznych zmian legislacyjnych w tym zakresie jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1.12.2010 r.⁵⁵, w którym przepisy dotyczące sprostowania i odpowiedzi prasowej (art. 31 i 33 ust. 1 prawa prasowego) zostały uznane za niezgodne z Konstytucją. W wydanym orzeczeniu Trybunał wskazał, że niejasność i nieokreśloność powyższych regulacji, w szczególności zaś brak precyzyjnych kryteriów pozwalających rozróżnić sprostowanie od odpowiedzi⁵⁶, stanowi o ich sprzeczności z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji RP. Zarazem utrata mocy obowiązującej tych przepisów została odroczone o osiemnaście miesięcy, celem umożliwienia ustawodawcy przygotowania w tym zakresie nowych rozwiązań legislacyjnych.

Najdalej idący postulat *de lege ferenda* zakłada uchylenie przepisów dotyczących szczególnego postępowania sądowego w zakresie sporów wyborczych. Przeprowadzone badania empiryczne wykazują bowiem, że ewentualne zagrożenia związane ze stosowaniem tej instytucji w obecnym kształcie dla wolności wyborów i swobodnego przebiegu kampanii wyborczej są niejednokrotnie większe niż korzyści związane z realizacją zakładanych przez nią celów.

Jeżeli jednak uznać za zasadne utrzymanie w polskim porządku prawnym szczególnej formy kontroli sprawowanej przez sądy nad przebiegiem kampanii wyborczej, konieczne jest dokonanie niezbędnym zmian ustawowych. Podstawowym założeniem w tym zakresie powinno być stworzenie regulacji, której wyłącznym celem byłaby realizacja interesu publicznoprawnego związanego z ochroną rzetelności procesu wyborczego poprzez zapewnienie uczciwej kampanii wyborczej. Tym samym zasadniczy akcent należy położyć na stworzeniu instrumentów prawnych zapewniających szybkie sprostowanie nieprawdziwych informacji i zarzutów wysuwanych pod adresem poszczególnych kandydatów.

Zdecydowanie natomiast postulować należy odejście od jakichkolwiek nawiązań do ochrony dóbr osobistych, jako konstrukcji odrębnej, przynależnej do sfery prywatnoprawnej i realizowanej według zasad ogólnych prawa cywilnego.

⁵⁵ Sygn. akt K 41/07, OTK-A 2010/10, poz. 127.

⁵⁶ Kwestia ta była już poruszana we wcześniejszym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – por. w szczególności wyrok TK z 5.05.2004 r. (P 2/03), OTK-A 2004/5, poz. 39.

Jak wskazano na wstępie, 11.01.2011 r., a więc już po przeprowadzeniu badań objętych tym opracowaniem, uchwalona została ustawa – Kodeks wyborczy, która wprowadza regulacje ogólne i uchyla dotychczasowe regulacje dotyczące poszczególnych rodzajów wyborów. Tym samym z dniem wejścia w życie ustawy, to jest z dniem 1.08.2011 r., utraciły moc:

- ustawa z 27.09.1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,
- ustawa z 16.07.1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw,
- ustawa z 12.04.2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej,
- ustawa z 20.06.2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta,
- ustawa z 23.01.2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego⁵⁷.

Regulacja dotycząca sporów wyborczych zawarta została w art. 111 zamieszczonym w dziale I kodeksu wyborczego, zawierającym przepisy ogólne, wspólne dla wszystkich procesów wyborczych.

Art. 111 kodeksu wyborczego.

§ 1. Jeżeli rozpowszechniane, w tym również w prasie w rozumieniu ustawy z 26.01.1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24 ze zm.⁷⁾), materiały wyborcze, w szczególności plakaty, ulotki i hasła, a także wypowiedzi lub inne formy prowadzonej agitacji wyborczej, zawierają informacje nieprawdziwe, kandydat lub pełnomocnik wyborczy zainteresowanego komitetu wyborczego ma prawo wnieść do sądu okręgowego wnioski o wydanie orzeczenia:

- 1) zakazu rozpowszechniania takich informacji;
- 2) przepadku materiałów wyborczych zawierających takie informacje;
- 3) nakazania sprostowania takich informacji;
- 4) nakazania publikacji odpowiedzi na stwierdzenia naruszające dobra osobiste;
- 5) nakazania przeproszenia osoby, której dobra osobiste zostały naruszone;
- 6) nakazania uczestnikowi postępowania wpłacenia kwoty do 100.000 zł na rzecz organizacji pożytku publicznego.

§ 2. Sąd okręgowy rozpoznaje wniosek, o którym mowa w § 1, w ciągu 24 godzin w postępowaniu nieprocesowym. Sąd może rozpoznać sprawę w przypadku usprawiedliwionej nieobecności wnioskodawcy lub uczestnika postępowania, którzy o terminie rozprawy zostali prawidłowo powiadomieni. Postanowienie kończące postępowanie w sprawie sąd niezwłocznie doręcza wraz z uzasadnieniem osobie zainteresowanej, o której mowa w § 1, i zobowiązanemu do wykonania postanowienia sądu.

⁵⁷ Art. 10 ustawy z 5.01.2011 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 113).

§ 3. Na postanowienie sądu okręgowego przysługuje w ciągu 24 godzin zażalenie do sądu apelacyjnego, który rozpoznaje je w ciągu 24 godzin. Od postanowienia sądu apelacyjnego nie przysługuje skarga kasacyjna i podlega ono natychmiastowemu wykonaniu.

§ 4. Publikacja sprostowania, odpowiedzi lub przeprosin następuje najpóźniej w ciągu 48 godzin, na koszt zobowiązanego. W orzeczeniu sąd wskazuje prasę w rozumieniu ustawy z 26.01.1984 r. – Prawo prasowe, w której nastąpić ma publikacja, oraz termin publikacji.

§ 5. W razie odmowy lub niezamieszczenia sprostowania, odpowiedzi lub przeprosin przez zobowiązanego w sposób określony w postanowieniu sądu, na wniosek zainteresowanego, zarządza opublikowanie sprostowania, odpowiedzi lub przeprosin w trybie egzekucyjnym, na koszt zobowiązanego.

§ 6. W sprawach, o których mowa w § 1, 4 i 5, przepisu art. 104 nie stosuje się.

Jak widać rozwiązania przyjęte w kodeksie wyborczym są w znacznej części tożsame z wcześniejszymi regulacjami obowiązującymi na gruncie poszczególnych ordynacji wyborczych. Tym samym, pomimo dokonanej zmiany stanu prawnego, rozważania zawarte w opracowaniu pozostają w pełni aktualne. Aktualne pozostają również uwagi *de lege ferenda*.

Summary

Jacek Sadomski, *Resolving election disputes – analysis of court practice*

This paper concerns an analysis of court case law in election disputes concerning the contents of election materials disseminated in the course of election campaigns (Art. 91 of the Act of 12 Apr. 2001 – Law on Elections to the Sejm of the Republic of Poland and the Senate of the Republic of Poland, Art. 74 of the Act of 23 Jan. 2004 – Law on Elections to the European Parliament, Art. 72 of the Act of 16 Jul. 1998 – Law on Elections to community councils, county councils and province diets). Empirical examination covered 45 randomly selected cases from 10 court regions: Warsaw, Warsaw–Praga, Bydgoszcz, Gdańsk, Krakow, Toruń, Elbląg, Tarnów, Kielce, Słupsk.

The basic function of judicial control over election campaigns is protecting the reliability of the election process, which is to be promoted by the courts' duty to verify the truthfulness of information provided during the election campaign. This is intended to ensure fair election campaigns, provide citizens with access to truthful information about the candidates and thus enable them to perform an undistorted act of election. At the same time, the procedure of setting election disputes provided for in election laws poses involves certain threats, both to procedural rights of participants of electoral proceedings before courts and to the principle of free elections, in particular freedom of electoral debate. Because on the one hand the simplified procedure of these proceedings, aimed to ensure immediate examination of the case, considerably diminishes the parties' procedural guarantees, in particular those of persons against whom charges were made, and on the other hand the broad powers granted to courts in these proceedings – the power to prohibit election participants from disseminating specific information, order that they withdraw previously made statements, or order seizure of election materials – pose a real threat of excessive interference of the judiciary in the electoral process as such.

The conducted research confirms, to a large extent, the concerns relating to a threat to the principle of free elections. It is noticeable in at least two aspects. Firstly, courts define too

broadly the category of statements relating to facts, exercising control also over forms of electioneering (statements), which cannot be verified as true or false. Consequently, the rulings as to truthfulness are also issued in respect of opinions, value judgments, or even views of candidates presented during the election campaign. Secondly, in case law there is a dominant standpoint that election cases are a special form of proceedings in the matter of protection of personal interests. This approach results in making, to a considerable degree, references to the model of proceedings concerning protection of personal interests, and in particular applying the construction of presumption of unlawfulness provided for in Art. 24.1 of the Civil Code. Consequently, the general rules on the distribution of burden of proof (Art. 6 CC) are reversed and the participant of proceedings is under a duty to demonstrate the truthfulness of contents of the distributed election materials. Failure to prove it results in recognizing that a given objection is false and requires to be withdrawn in accordance with the rules contained in election laws.

If the institution is to be maintained without detriment to the principle of free elections, legislative amendments are required. They should be based on the assumption of departing from any references to protection of personal interests, as a separate construction which belongs to the sphere of private law and is implemented according to the general principles of civil law. Meanwhile, the stress should be on creating legal instruments that ensure quick correction of untrue information and objections against individual candidates so as to fully promote the public interest in protecting the reliability of the electoral process.