

PISMO SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

WSPÓLNOTA

nr 6/1246
24 marca 2018
cena 30,50 zł (w tym VAT)

RAPORT

**Samorządy próbują
swoich sił w PPP**

**Opodatkowanie
elektrowni
wiatrowych**

Piotr Grzymowicz, prezydent Olsztyna:

**Muszę zapewnić miastu
bezpieczeństwo energetyczne**

Kłamstwa w kampanii wyborczej

Walka wyborcza często jest bardzo brutalna i ociera się o granice dobrego smaku. Kandydaci startujący w wyborach są zdeterminowani, aby osiągnąć sukces, co może się przekładać na chęć przedstawienia swojej osoby w sposób wyidealizowany, przeciwnika zaś jak najbardziej negatywny. **Autor: Adam Citko***

Okres kampanii wyborczej jest też czasem wielkiego stresu, konieczności podejmowania szybkich działań oraz częstego lawirowania w gąszczu pytań. Nic dziwnego, że wówczas dochodzi do częstych naruszeń dóbr osobistych kandydatów oraz rozpowszechniania informacji nieprawdziwych. Kampanie wyborcze dzieli się na pozytywne i negatywne. Pierwsza z nich polega na prezentacji własnego programu przez danego kandydata lub ugrupowanie, wskazywanie jego pozytywnych cech, na pozytywnym przedstawianiu konkretnej osoby. Kampania negatywna opiera się na założeniu przeciwnym – odchodzi się od własnej osoby czy programu i w kreacji kampanii opiera się na osobie lub programie przeciwnika.

Kampanie negatywne można podzielić na dwa rodzaje: kampanie porównawcze – agresywne, odnoszące się bezpośrednio do rywali politycznych oraz kampanie negatywne – ujawniające prawdę o konkurentach. O brudnej kampanii można mówić wtedy, gdy opiera się ona na ostrych atakach personalnych, rozpowszechnianiu plotek lub niesprawdzonych informacji na temat kontrkandydatów czy też po prostu na kłamstwach.

Kampania negatywna stanowi nieodłączny element gry wyborczej. Dzieli ją jednak jedynie cienka linia od brudnej kampanii, którą to linię przeciwnicy polityczni wielokrotnie przekraczają. Obroną jest skorzystanie z uregulowania zawartego w art. 111 kodeksu wyborczego (dalej: kw).

Ochrona przed brudną kampanią na drodze sądowej stanowi jedyny skuteczny sposób przeciwdziałania. Niezwykle ciężko jest przed nią obronić bez odwoływania się do rozstrzygnięcia sądu.

Art. 111 § 1 kw wskazuje, że: „jeżeli rozpowszechniane, w tym również w prasie w rozumieniu ustawy z 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe, 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 wniosek o wydanie orzeczenia (...)”. Zastosowanie tego przepisu wymaga więc wystąpienia kilku przesłanek łącznie: (1) rozpowszechnienia informacji, które musi nastąpić w ramach (2) materiałów wyborczych lub agitacji wyborczej oraz musi stanowić (3) informację nieprawdziwą.

Pojęcie rozpowszechnienia pozostaje istotne dla analizy możliwości zastosowania trybu wyborczego wskazanego w art. 111 kw. Pojęcie to wskazuje, że samo przygotowanie danego materiału wyborczego nie jest jeszcze objęte ochroną. Wskazuje to na następczy charakter ochrony udzielanej w ramach tej instytucji. Dopiero po faktycznym upublicznieniu danej informacji można mówić o naruszeniu możliwym do ochrony na gruncie tego przepisu. Nie można więc żądać ochrony na podstawie art. 111 kw, jeżeli powyższe się informację, że kontrkandydat dysponuje informacją nieprawdziwą oraz że zamierza ją ujawnić.

Pojęcie rozpowszechniania

Powyższa kwestia służy nie tyle powstrzymaniu brudnej kampanii, ile łagodzeniu jej skutków. Skuteczniejszą formą ochrony byłaby możliwość zablokowania rozpowszechnienia informacji nieprawdziwej.

Rozpowszechnienie danej informacji może nastąpić na wiele sposobów: w formie ulotki wyborczej, spotu telewizyjnego, banneru, wywiadu, publikacji prasowej. Należy je analizować przez pryzmat możliwości dotarcia do adresatów, nie zaś samej skuteczności lub faktycznego dotarcia. W związku z terminem rozpowszechnienia pojawia się problem słów wygłoszonych w ograniczonym gronie osób. Wydaje się, że także takie zachowanie może nosić znamiona rozpowszechnienia, jeżeli nie ma ono miejsca wśród ograniczonego grona osób najbliższych – czy to rodziny, czy współpracowników. Zgodnie z art. 109 § 1 kw „materiałem wyborczym jest każdy pochodzący od komitetu wyborczego upubliczniony i utrwalony przekaz informacji mający związek z zarządzonymi wyborami”. Materiały wyborcze powinny przy tym zawierać wyraźne oznaczenie komitetu wyborczego, od którego pochodzą. W doktrynie przyjmuje się, że art. 109 § 1 kw daje wyraz szerokiemu rozumieniu pojęcia materiałów wyborczych (tak: B. Banaszak, Kodeks wyborczy. Komentarz, Wyd. 2, Warszawa 2015). Za materiał wyborczy uznaje się więc nie tylko wypowiedzi osób zaangażowanych w kampanię wyborczą, ale również wszelkie publikacje prasowe, ulotki, plakaty, hasła i inne formy wypowiedzi mogące mieć wpływ na wynik wyborów (tak też postanowienie SA w Białymstoku z 10 listopada 2006 r., I ACZ 872/06).

Materiału wyborczego nie stanowi jednak wypowiedź pochodząca od osób trzecich. Za osoby takie należy uznać osoby niebędące kandydatami lub członkami komitetu wyborczego, czy też osobami mającymi upoważnienie do prowadzenia agitacji wy-

borczej, które nie są bezpośrednio zaangażowane w proces wyborczy (wyrok Sądu Okręgowego w Bydgoszczy, I Ns 98/09, wyrok Sądu Okręgowego w Gdańsku, I NS 229/09). Osobą trzecią będzie więc niezależny dziennikarz.

Materiały wyborcze

Zakwalifikowanie danej wypowiedzi, ulotki czy plakatu jako materiału wyborczego będzie więc wymagało spełnienia warunku materialnego w postaci pochodzenia od kw oraz warunku formalnego w postaci wyraźnego oznaczenia tego faktu.

Agitacja wyborcza została zdefiniowana w art. 105 § 1 kw jako „publiczne nakłanianie lub zachęcanie do głosowania w określony sposób lub do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego”. Pojęcie agitacji wyborczej wykracza więc poza ramy materiałów wyborczych. Agitacja może wiązać się z nakłanianiem lub zachęcaniem nie tylko do głosowania na określonego kandydata, lecz także do głosowania w określony spo-

sób, a więc np. do niegłosowania na danego kandydata. Agitacją wyborczą jest więc także prowadzenie kampanii negatywnej. Działania agitacyjne muszą mieć charakter publiczny, co zostało zdefiniowane przez Sąd Najwyższy: „znamię publiczności (...) zachodzi wtedy, gdy rzecz dzieje się w miejscu ogólnie dostępnym dla nieokreślonych indywidualnie osób w warunkach możliwości bezpośredniego powzięcia wiadomości przez te osoby” (wyrok Sądu Najwyższego z 18 lutego 1947 r., K 2251/46).

Art. 111 kw posłużył się pojęciem materiałów wyborczych i agitacji wyborczej. Pojęć tych nie można jednak wiązać z ich odpowiednikami zawartymi w art. 109 § 1 oraz art. 105 § 1 kw. Celem art. 111 kw jest bowiem zapewnienie ochrony prawnej kandydatom przed rozpowszechnianymi na ich temat informacjami nieprawdziwymi. Oznacza to, że możliwość skorzystania z tej ochrony zachodzi również w sytuacji, gdy dana informacja nie pochodzi od komitetu wyborczego, stanowi jednak rodzaj agitacji wyborczej. Wbrew

więc analizie językowej, także artykuły prasowe lub wypowiedzi osób trzecich mogą stać się podstawą do domagania się ochrony przed rozpowszechnianiem informacji nieprawdziwych.

Informacja nieprawdziwa

Definicja pojęcia informacji pozostaje jedną z najważniejszych kwestii w przypadku procesów opartych na art. 111 kw. Informacja zawiera w sobie nie tylko określony fakt, ale także dokonaną ocenę. Zawiera dane istotne w procesie komunikacji interpersonalnej, jej celem jest zaś wywołanie u odbiorcy określonych reakcji. Ustawodawca, wprowadzając kodeks wyborczy, zastąpił wcześniej używane pojęcie faktu właśnie pojęciem informacji. Założeniem ustawodawcy było ukrócenie sporu, czy wyrażenie oceny nieprawdziwej stanowi naruszenie, czy też pozostaje poza zainteresowaniem ochrony udzielanej w trybie wyborczym. Ustawodawca dążył do tego, aby także ocenę objąć zakresem tej ochrony, co jednak spotkało się z oporem części sądownictwa.

REKLAMA



ODKODOWANY BIZNES
ODKODOWANY SAMORZĄD



TARNOWO
PODGÓRNE
POZIOM WYŻEJ



V ogólnopolska konferencja
Odkodowany Biznes Odkodowany Samorząd

11 kwietnia 2018 r., Hotel 500, Tarnowo Podgórze
Wykład otwarcia: prof. UAM dr hab. Jacek Guliński
Szczegóły: www.odkodowany.pl

Patronat medialny: **WSPÓLNOTA**

Sąd Okręgowy w Krakowie w postanowieniu z 20 października 2014 r. wprost stwierdził, że: „Hipoteza art. 111 § 1 Kodeksu wyborczego nie obejmuje ocen, nawet niesprawiedliwych” (IX GNS 1/14). Z rozumowaniem Sądu Okręgowego nie sposób się zgodzić, należy jednak zwrócić uwagę na brak możliwości mechanicznego stosowania ochrony przed rozpowszechnianiem informacji nieprawdziwych w stosunku do wyrażanych ocen. Ocena charakteryzuje się bowiem w części przypadków brakiem możliwości stwierdzenia jej prawdziwości lub nieprawdziwości. Jeżeli wyrażona zostanie ocena: „ten dom jest brzydki”, dla osoby oceniającej może ona być prawdziwa, dla innej osoby może jednak być już nieprawdziwa. W podobny sposób należy dokonywać analizy ocen wyrażanych w ramach kampanii wyborczej. Badaniu podlega więc nie tyle ich prawdziwość, ile oparcie ich na określonych faktach i przesłankach.

Legitymacja czynna

Czynną legitymację do wystąpienia z wnioskiem o zastosowanie środków ochrony przewidzianych w trybie art. 111 kw przyznano wyłącznie kandydatom i pełnomocnikom zarejestrowanych komitetów wyborczych. Kandydatem jest osoba ubiegająca się o określoną funkcję lub stanowisko publiczne obsadzane w drodze wyborów powszechnych. Pełnomocnikiem wyborczym jest osoba występująca w imieniu i na rzecz danego komitetu wyborczego, mająca do tego odpowiednie upoważnienie (pełnomocnictwo). Podmioty te muszą być „zainteresowane” daną sprawą. Oczywiście zainteresowanym będzie kandydat lub komitet, którego bezpośrednio dotyczy wyrażona informacja. Za zainteresowanego może zostać jednak uznany także inny kandydat lub inny komitet wyborczy, który bierze udział w wyborach na to samo stanowisko. Często rozkład głosów może prowadzić do wniosku, że jednemu z kandydatów opłaca się wspierać swojego kontrkandydata, który posiada zbliżony elektorat do innego kandydata. Zainteresowanym będzie więc każdy kandydat i komitet biorący udział w kampanii wyborczej, w której rozpowszechniane są informacje nieprawdziwe. Należy podkreślić, że dla wskazania legitymacji czynnej nie ma znacze-

nia, czy dany kandydat został już zarejestrowany. Sąd Okręgowy w Katowicach w postanowieniu z 21 października 2014 r. (I Ns 286/14) uznał, że legitymacja czynna kandydata powstaje w momencie rozpoczęcia prowadzenia agitacji wyborczej na jego rzecz, w tym zbierania podpisów popierających zgłoszenie, po uzyskaniu pisemnej zgody pełnomocnika wyborczego.

Legitymacja bierna

Przepis art. 111 kw nie daje żadnej wskazówki co do legitymacji biernej. Analiza tego przepisu prowadzi do wniosku, że można ją przyznać każdemu. Oczywiście legitymację bierną posiadają kandydaci w wyborach oraz komitety wyborcze, jednak sytuacja, w której to właśnie te podmioty rozpowszechniają informacje nieprawdziwe, należy do rzadkości. Przeważnie agitację tego rodzaju prowadzą podmioty niezwiązane bezpośrednio z żadnym z kandydatów lub komitetów. Bardzo często rozpowszechnienie informacji

wiek z komitetów wyborczych oraz jaki związek łączy autora z komitetem, a także czy komitet wyborczy pokrył koszty publikacji. Według sądu dopiero udowodnienie, że to dany kandydat lub komitet wyborczy podjął decyzję o publikacji artykułu pozwoliłoby na zastosowanie ochrony przewidzianej w art. 111 kw. Z założeniem Sądu Okręgowego nie sposób się jednak zgodzić. Oczywiście pozostaje, że możliwość udowodnienia takiego związku w praktyce nie istnieje, co sprawiałoby, że przepis art. 111 kw byłby w dużej mierze zapisem martwym.

Niejako w opozycji do myśli wyrażonej powyżej Sąd Okręgowy w Katowicach w postanowieniu z 10 października 2014 r. (I Ns 278/14) wskazał, że agitacją wyborczą mogą cechować się nie tylko materiały pochodzące bezpośrednio od komitetów wyborczych, ale także materiały zamieszczone w publikacjach, których autorzy czy wydawcy nie są powiązani z jakimkolwiek komitetem wyborczym. W kolejnym postanowieniu z 29 października 2014 r. (I Ns 306/14) Sąd Okręgowy w Katowicach uznał legitymację bierną stowarzyszenia w zakresie informacji umieszczonej na Facebooku.

Ochrona udzielana przez ustawodawcę przed rozpowszechnianiem informacji nieprawdziwych w trakcie kampanii wyborczej jest kompleksowa, jednak jej praktyczne stosowanie wzbudza wiele kontrowersji. Już samo definiowanie informacji nieprawdziwej pozostaje niezwykle trudne, szczególnie w odniesieniu do ocen. Dodatkowe kontrowersje wzbudza czynna i bierna legitymacja procesowa. Dotychczasowe orzecznictwo nie daje jasnych odpowiedzi i nie wskazuje prostych dróg do stosowania tej instytucji. Należy wskazać, że orzecznictwo dopiero się kształtuje, ewoluuje i dąży do wypracowania standardów ochrony nie tylko kandydatów, ale także wyborców, przed brudnymi kampaniami. Wszystkie osoby zaangażowane w proces wyborczy muszą jednak pamiętać o tym, że zasadą jest oparcie kampanii wyborczej na prawdzie i to właśnie ochrona kampanii wyborczej stanowi najważniejsze zadanie sądów rozpatrujących sprawy w oparciu o art. 111 kodeksu wyborczego. ■

*radca prawny, Optima Legal Consulting
Kancelaria Radców Prawnych

Nie można żądać ochrony na podstawie art. 111 kodeksu wyborczego, jeżeli poweźmie się informację, że kontrkandydat dysponuje informacją nieprawdziwą oraz że zamierza ją ujawnić. Dopiero ujawnienie informacji będzie umożliwiło rozpoczęcie działań prawnych.

nieprawdziwej jest skutkiem działań dziennikarzy, co dodatkowo komplikuje sytuację włączając w analizę prawo prasowe.

Sądownictwo podchodzi do tego dwójako. Z jednej strony wyrażane są poglądy, w których wskazuje się na konieczność wykazania połączenia pomiędzy kandydatem lub komitetem wyborczym a dokonanym naruszeniem. W powołanym już powyżej postanowieniu z 21 października 2014 r. Sąd Okręgowy w Katowicach uznał, że w przypadku publikacji dziennikarskiej należy zbadać, czy autor działał z upoważnienia któregośkol-