

ZARZĄDZANIE

KADRY

PŁACE

PRACOWNIK SAMORZĄDOWY

4/2018

ROK VIII (88)

CENA 49,50 ZŁ, W TYM VAT

ISSN 2082-6346



KŁAMSTWA W RAMACH KAMPANII WYBORCZEJ

SKARGI NA PRACOWNIKÓW SAMORZĄDOWYCH

INSPEKTOR OCHRONY DANYCH

**POLOWANIE NA URZĘDNIKÓW
WYBORCZYCH**

Rozpowszechnianie informacji nieprawdziwych w ramach kampanii wyborczej

Walka wyborcza często jest bardzo brutalna i ociera się o granice dobrego smaku. Kandydaci startujący w wyborach zdeterminowani są na osiągnięcie sukcesu, co może się przekładać na chęć przedstawienia swojej osoby w sposób wyidealizowany, przeciwnika zaś w sposób jak najbardziej negatywny. Nierzadko też sami kandydaci nie prowadzą bezpośrednio swojej kampanii wyborczej, pozostawiając to zadanie sztabowi.

Okres kampanii wyborczej jest też okresem wielkiego stresu, konieczności podejmowania szybkich działań oraz częstego lawirowania w gąszczu pytań. Nic dziwnego, że w jej trakcie dochodzi do częstych naruszeń dóbr osobistych poszczególnych kandydatów oraz rozpowszechniania informacji nieprawdziwych na ich temat.

Pozytywne i negatywne kampanie wyborcze

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. Polega także 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. Wskazanie wroga w kampanii wyborczej „pomaga zdefiniować własny program, dookreślić działania (będące często reakcją

na działania przeciwnika) oraz, co najważniejsze, zintegrować wyborców” (M. Jeziński Narracja mityczna jako dyskursywna rama marketingu politycznego – przypadek polskich kampanii parlamentarnych i prezydenckich końca lat dziewięćdziesiątych w: D. Walczak-Duraj (red.) Marketing polityczny a podstawy i zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego, Novum sp. z o.o., Płock 2002, s. 120).

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. Przeprowadzane badania nie potrafią jednoznacznie odpo-



wiedzieć na pytanie o skuteczność kampanii negatywnych. Nie ulega jednak wątpliwości, że kampanie tego rodzaju wywołują pewne skutki. Kampanię negatywną dzieli jednak jedynie cienka linia od brudnej kampanii, którą to linię przeciwnicy polityczni wielokrotnie przekraczają. Obroną przed takimi działaniami jest skorzystanie z uregulowania zawartego w art. 111 kodeksu wyborczego. Stanowi on jedyny szybki i skuteczny sposób obrony przed brudną kampanią.

Przesłanki zastosowania art. 111 kodeksu wyborczego

Ochrona przed wspomnianą powyżej brudną kampanią na drodze sądowej stanowi jedyny skuteczny sposób podejmowanych przeciwdziałań. Przed brudną kampanią negatywną niezwykle ciężko jest się obronić bez odwoływania się do rozstrzygnięcia sądu. Rozstrzygnięcie zaś sądu w sposób oczywisty może pogрузić szanse nieuczciwego kandydata lub ugrupowania, abstrahując od znacznej dolegliwości finansowej, która może stać się wynikiem przeprowadzonego postępowania.

Art. 111 § 1 kodeksu wyborczego wskazuje, że: „jeżeli rozpowszechniane, w tym również w prasie w rozumieniu ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (DzU poz. 24, z późn. zm. 163), 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 przedmiotowego przepisu wymaga więc wystąpienia kilku przesłanek łącznie:

- rozpowszechnienia informacji, które musi nastąpić w ramach
- materiałów wyborczych lub agitacji wyborczej oraz musi stanowić
- informację nieprawdziwą.

Pojęcie rozpowszechniania

Pojęcie rozpowszechnienia pozostaje istotne dla analizy możliwości zastosowania trybu wyborczego wskazanego w art. 111 kodeksu wyborczego. Pojęcie to wskazuje, że samo przygotowanie danego materiału wyborczego nie jest jeszcze objęte ochroną. Wskazuje to na następczy charakter ochrony udzielanej w ramach opisywanej 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 kodeksu wyborczego, jeżeli poweźmie się informację, że kontrkandydat dysponuje informacją nieprawdziwą oraz że zamierza ją ujawnić. Dopiero ujawnienie informacji będzie umożliwiało rozpoczęcie działań prawnych.

Powyższa kwestia stanowi znaczący problem omawianej instytucji. Służy ona bowiem 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.

Materiały wyborcze oraz agitacja wyborcza

Zgodnie z art. 109 § 1 kodeksu wyborczego „materiałem wyborczym jest każdy pochodzący od komitetu wyborczego upublicz-

niony 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 kodeksu wyborczego 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 Sądu Apelacyjnego 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 wyborczej, 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.

Zakwalifikowanie danej wypowiedzi, ulotki czy plakatu jako materiału wyborczego będzie więc wymagało spełnienia warunku materialnego w postaci pochodzenia od komitetu wyborczego oraz warunku formalnego w postaci wyraźnego oznaczenia tego faktu. Agitacja wyborcza została zdefiniowana w art. 105 § 1 kodeksu wyborczego 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 głosowa-

nia na określonego kandydata, lecz także do głosowania w określony sposób, 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 kodeksu wyborczego 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 kodeksu wyborczego. Celem art. 111 Kodeksu wyborczego 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 kodeksu wyborczego. Informacja zawiera w sobie nie tylko określony fakt, ale także dokonaną ocenę oraz 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.

Samo definiowanie informacji nieprawdziwej pozostaje niezwykle trudne, szczególnie w odniesieniu do ocen. Dodatkowe kontrowersje wzbudza czynna i bierna legitymacja procesowa.

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 do udziału w postępowaniu

Czynną legitymację do wystąpienia z wnioskiem o zastosowanie środków ochrony przewidzianych w trybie art. 111 kodeksu wyborczego 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 znaczenia, 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 do udziału w postępowaniu

Przepis art. 111 kodeksu wyborczego nie daje żadnej wskazówki co do legitymacji biernej. Analiza przedmiotowego przepisu prowadzi do wniosku, że legitymację bierną można 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 nieprawdziwej jest skutkiem działań dziennikarzy, co dodatkowo komplikuje sytuację włączając w analizę prawo prasowe.

Sądowictwo do przedmiotowego problemu podchodzi dwojako. Z jednej strony wyrażane są poglądy, w których wskazuje się na konieczność wykazania połączenia pomiędzy kandydatem lub komitetem wyborczym a dokonaniem naruszenia. W powołanym już powyżej postanowieniu z 21 października 2014 r. Sąd Okręgowy w Katowicach uznał, że w przypadku publikacji dziennikarskiej należy zbadać, czy autor publikacji działał z upoważnienia któregośkolwiek 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 kodeksu wyborczego. 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 kodeksu wyborczego 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.

Podsumowanie

Ochrona udzielana przez ustawodawcę przed rozpowszechnianiem informacji nieprawdziwych w trakcie kampanii wyborczej pozostaje kompleksowa, jednak jej praktyczne stosowanie wzbudza wiele kontrowersji. Już samo definiowanie informacji nieprawdziwej pozostaje niezwykle trudne, szczególnie w odniesieniu do ocen. Dodatkowo kontrowersje wzbudza czynna i bierna legitymacja procesowa. Dotychczasowe orzecznictwo nie daje jasnych odpowiedzi i nie wskazuje prostych dróg do stosowania przedmiotowej instytucji. Należy wskazać, że orzecznictwo to 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. ■

ADAM CITKO
radca prawny