

Paweł Raźny*

POSTĘPOWANIE SĄDOWE W SPRAWACH ZWIĄZANYCH Z ROZPOWSZECHNIANIEM NIEPRAWDY W KAMPANII WYBORCZEJ

WPROWADZENIE

Zasadność unormowania przez ustawodawcę odrębnego trybu postępowania sądowego w prawie wyborczym należy rozważać w kontekście formuły wolnych wyborów, będącej jedną z naczelných zasad rządzących wyborami [Kryszeń 2007, 2006; Michalak, Sokala 2010, s.v. *wolnych wyborów zasada*]. W historii III RP zasada ta uzyskała rangę konstytucyjną w odniesieniu do wyborów do Senatu na gruncie art. 3 ust. 1 i 2 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz samorządzie terytorialnym¹. O „wolnych wyborach” stanowił też art. 1 ustawy z dnia 28 czerwca 1991 roku – *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*², a następnie ustawa z dnia 23 stycznia 2004 roku – *Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego*³ określała wybory do tego organu jako wolne.

W obowiązującym stanie prawnym regułę tę wywodzi się z art. 2 Konstytucji RP⁴, ustanawiającego zasadę demokratycznego państwa prawnego [Buczkowski 1998: 215–216]. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że do jej najważniejszych elementów należy wolna debata publiczna prowadzona podczas kampanii wyborczej przez wszystkich zainteresowanych obywateli. Z zasady

* Mgr, asystent, Centrum Studiów Wyborczych, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, orcid.org/0000-0003-2604-4602, pawelrazny@umk.pl.

¹ Dz. U. nr 84, poz. 426 z późn. zm.

² Dz. U. nr 59, poz. 252.

³ Dz. U. nr 25, poz. 215 z późn. zm. (dalej przywoływana jako ordynacja wyborcza do PE).

⁴ Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

wolnych wyborów wynika też „obowiązek ustawodawcy ustanowienia takich regulacji, które zapewnią uczciwą kampanię wyborczą, umożliwiającą obywatelom dostęp do zgodnych z prawdą informacji o sprawach publicznych i o kandydatach. Kampania wyborcza powinna bowiem prowadzić do swobodnego uformowania się woli wyborców i podjęcia decyzji wyrażonej w akcie głosowania”⁵.

Wprowadzenie przepisów regulujących tzw. tryb wyborczy postępowania sądowego czyni zadość obowiązkowi państwa w zakresie stanowienia norm mających zapewnić uczciwość kampanii wyborczej. Przepisy te ustanawiają granicę wolności wypowiedzi i skuteczne sankcje na wypadek jej przekroczenia. Granicą tą jest prawda. Aktywni uczestnicy kampanii wyborczej zobligowani zostali do rozpowszechniania wyłącznie informacji prawdziwych zarówno o swych politycznych rywalach, jak i o sprawach publicznych. Dzięki takiej konstrukcji ustawodawca uniemożliwił manipulowanie wyborcami i stworzył dogodne warunki do podejmowania przez nich świadomych i odpowiednich decyzji wyborczych⁶.

Mimo że w orzecznictwie można odnaleźć pogląd, że tryb wyborczy „chroni jedynie prawo wyborców do bycia nieokłamywanym w trakcie kampanii”⁷, to jednak podkreślić trzeba, że przesłanką jego ustanowienia była również konieczność zapewnienia aktywnym uczestnikom kampanii wyborczej skutecznej ochrony dóbr osobistych. Przepisy z tego zakresu zawarte w *Kodeksie cywilnym*⁸ w realiach kampanii wyborczej po prostu nie sprawdzały się. Główną przeszkodą dla ich stosowania w czasie kampanii jest jej dynamika. Rozciągłość w czasie postępowania w przedmiocie ochrony dóbr osobistych na podstawie art. 24 *Kodeksu cywilnego* przekracza okres kampanii wyborczej. Osoba lub podmiot, których dobra osobiste zostałyby w czasie kampanii wyborczej naruszone nie miałyby szans na rozpatrzenie i rozstrzygnięcie ich sprawy przed dniem głosowania.

Celem artykułu jest analiza przepisów prawa normujących postępowanie sądowe we wskazanym trybie, obejmująca określenie ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego oraz zasad proceduralnych, które składają się na jego istotę. Charakterystyka obowiązujących i przeszłych regulacji tej instytucji umożliwi wyodrębnienie tożsamości, podobieństw i różnic wprowadzanych zmian na gruncie różnych aktów prawnych, co pozwoli odpowiedzieć na pytanie: czy nowelizacje trybu wyborczego miały charakter systemowy? Ponadto warto

⁵ Wyrok TK z dnia 21 lipca 2009 roku, sygn. akt K 7/09, 113/7/A/2009 (przywoływany dalej jako wyrok TK z 2009 roku).

⁶ Por. także i postanowienie SA w Katowicach z dnia 13 października 1998 roku, sygn. akt I ACz 1026/98, LEX nr 39619.

⁷ Por. Postanowienie SO w Krakowie z dnia 20 października 2014 roku, sygn. akt IX GNs 1/14, LEX nr 1870523.

⁸ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku – *Kodeks cywilny* (Dz. U. nr 16, poz. 93 z późn. zm.).

rozważyć stopień odmienności przedmiotowej instytucji od innych procedur sądowych występujących w polskim prawie. Analiza roszczeń oraz założeń postępowania w rzeczonym trybie da podstawę do konkluzji o pełnej lub jedynie częściowej oryginalności jego regulacji oraz o ewentualnej konieczności dalszego ich nowelizowania w celu eliminacji możliwych luk powodujących trudności w orzecznictwie.

KONSTRUKCJA PRZEPISÓW

Począwszy od 1990 roku ustawodawca sukcesywnie normował kwestię ochrony dóbr osobistych w kolejnych ordynacjach wyborczych. Doświadczenia związane ze stosowaniem tych przepisów w orzecznictwie sądów stanowiły bazę do ich korekty. W międzyczasie zastrzane były sankcje za rozpowszechnianie nieprawdy, zmieniała się właściwość sądów, skonkretyzowane zostały rodzaje decyzji, jakie w omawianych sprawach mógł podejmować sąd [Gebethner 2000: 161–163; Dominczyk: 85]. Wszystkie obowiązujące bezpośrednio przed wejściem w życie *Kodeksu wyborczego*⁹ ordynacje wyborcze, oprócz ustawy z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta¹⁰, zawierały regulacje w przedmiotowej materii¹¹. Ten aspekt samorządowej kampanii wyborczej nie był jednak wolny od regulacji. Z mocy odesłania zawartego w art. 2 ust. 2 tej ustawy w przypadku rozpowszechniania nieprawdy miały zastosowanie artykuły 72, 73 i 75 ustawy z dnia 16 lipca 1998 roku – *Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*¹².

Pod względem budowy przepisów z omawianego zakresu ordynacja samorządowa różniła się od pozostałych ustaw wyborczych. Ustawa z dnia 27 września 1990 roku o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej¹³, ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 roku – *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*¹⁴ oraz ordynacja wyborcza

⁹ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku – *Kodeks wyborczy* (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 754 z późn. zm.).

¹⁰ Dz. U. nr 113, poz. 984 z późn. zm.

¹¹ Przepisy z tego zakresu zostały też wprowadzone do ustawy z dnia 14 marca 2003 roku o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. nr 57, poz. 507 z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym (Dz. U. nr 88, poz. 985 z późn. zm.).

¹² Tekst jedn. Dz. U. z 2003 r., nr 159, poz. 1547 z późn. zm. (dalej przywoływana jako samorządowa ordynacja wyborcza).

¹³ Dz. U. z 2010 r., nr 72, poz. 467 (dalej przywoływana jako ustawa o wyborze Prezydenta RP).

¹⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2007 r., nr 190, poz. 1360 z późn. zm. (dalej przywoływana jako parlamentarna ordynacja wyborcza).

do Parlamentu Europejskiego normowały bowiem prezentowaną tematykę nie w trzech, a w dwóch artykułach. Taką samą konstrukcją przepisów z tego zakresu przyjęto też w *Kodeksie wyborczym*, który reguluje ochronę dóbr osobistych podobnie jak wszystkie poprzedzające go ordynacje w przepisach wstępnych w rozdziale „Kampania wyborcza”.

Regulacja ochrony dóbr osobistych w ordynacji wyborczej do PE była analogiczna do unormowania tej kwestii w parlamentarnej ordynacji wyborczej. W *Kodeksie wyborczym* co do zasady powtórzono zawarte w nich rozwiązania, z tym, że w akcie tym ustawodawca dopuścił dodatkowo możliwość dochodzenia przed sądem od sprawcy naruszenia dobra osobistego wydania nakazu wpłaty kwoty do 100 000 złotych na rzecz organizacji pożytku publicznego, co nie było możliwe pod rządami wspomnianych ordynacji. Poza tym *novum* w kodeksowych przepisach z tego zakresu stanowi art. 111 § 5a, określający, że do sprostowania, odpowiedzi lub przeprosin publikowanych w programach nadawców radiowych lub telewizyjnych stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 grudnia 1992 roku o radiofonii i telewizji dotyczące działalności reklamowej w programach telewizyjnych i radiowych, z tym, że czas przeznaczony na ich publikację nie jest wliczany do dopuszczalnego wymiaru czasu emisji reklam określonego w art. 16 tej ustawy.

W omawianych przepisach odnaleźć można zarówno normy materialne, jak i służące ich realizacji normy proceduralne. I tak, pierwsze z nich zostały zawarte w art. 111 § 1 i art. 113 *Kodeksu wyborczego*¹⁵. Przepisy te wskazują, czyje dobra osobiste są chronione w czasie kampanii wyborczej, okoliczności w jakich regulacje te mają zastosowanie i katalog roszczeń przysługujących poszkodowanym. Regulacje te określają też, że wykonanie uprawnień wynikających z niniejszych ustaw nie ogranicza możliwości dochodzenia przez osoby pokrzywdzone lub poszkodowane uprawnień na podstawie innych ustaw. Normy proceduralne wynikają, z kolei, z art. 111 § 2–6¹⁶. Określają one reguły przyspieszonego postępowania sądowego. „W nich tkwi zasadniczy sens wprowadzenia omawianych regulacji do ustaw wyborczych” [Gebethner 2000: 163]. To dzięki nim możliwe jest skuteczne dochodzenie roszczeń przez osoby uprawnione. Normy materialne i proceduralne są zatem ściśle ze sobą powiązane i jednakowo ważne. Ustanowienie odrębnej procedury sądowej jest logiczną konsekwencją wprowadzenia norm materialnych z omawianego zakresu.

¹⁵ Wcześniej były to odpowiednio: art. 80 ust. 1 i art. 82 ustawy o wyborze Prezydenta RP, art. 91 ust. 1 i art. 92 parlamentarnej ordynacji wyborczej, art. 74 ust. 1 i art. 75 ordynacji wyborczej do PE oraz w art. 72 ust. 1 i art. 75 samorządowej ordynacji wyborczej.

¹⁶ Przed wejściem w życie *Kodeksu wyborczego* były to: art. 80 ust. 2–6 ustawy o wyborze Prezydenta RP, art. 91 ust. 2–5 parlamentarnej ordynacji wyborczej, art. 74 ust. 2–5 ordynacji wyborczej do PE oraz w art. 72 ust. 2–3 i art. 73 samorządowej ordynacji wyborczej.

ZAKRES PODMIOTOWY REGULACJI

W nieobowiązującym stanie prawnym, art. 80 ust. 1 ustawy o wyborze Prezydenta RP uprawniał „każdego zainteresowanego” do wystąpienia z wnioskiem do sądu w przypadku rozpowszechniania informacji nieprawdziwych w trakcie kampanii. Krąg uprawnionych, którzy mogli stać się wnioskodawcami w postępowaniu z tego zakresu był zatem istotnie szerszy od kręgu uprawnionych na podstawie analogicznych przepisów z pozostałych ustaw wyborczych, obowiązujących w tym samym czasie. Parlamentarna ordynacja wyborcza, ordynacja wyborcza do PE i samorządowa ordynacja wyborcza uprawniały bowiem wyłącznie kandydatów i pełnomocników komitetów wyborczych do składania takich wniosków. Podobnie stanowi *Kodeks wyborczy*. Adresatami norm z prezentowanego zakresu są kandydaci na: prezydenta RP, posłów, senatorów, posłów do Parlamentu Europejskiego, radnych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli oraz kandydaci na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Normy te adresowane są również do pełnomocników komitetów wyborczych, specyficznej instytucji polskiego prawa, która nie posiada ona ani osobowości, ani zdolności prawnej. Wydaje się zatem, że pełnomocnik ten, reprezentując komitet, może występować do sądu z wnioskiem nie o ochronę dóbr osobistych komitetu, ale kandydata czy kandydatów oraz podmiotu lub osób, które go utworzyły [Czakowska, Rażny 2011: 73–91], choć konstrukcja ta nie jest oczywista [Skubisz-Kępką 2015: 36].

Wymienione osoby zostały przez ustawodawcę uprawnione do składania wniosków do sądów w przypadku rozpowszechniania podczas kampanii wyborczej nieprawdy. Tym samym, na sądy okręgowe i sądy apelacyjne – odpowiednio – jako na sądy pierwszej i drugiej instancji, został nałożony obowiązek rozpoznawania spraw z tego zakresu.

ZAKRES PRZEDMIOTOWY REGULACJI

Materiał wyborczy

W świetle artykułu 111 § 1 *Kodeksu wyborczego* kandydat w wyborach lub pełnomocnik wyborczy zainteresowanego komitetu ma prawo wnieść do sądu okręgowego wniosek o wydanie orzeczenia określonej treści, jeżeli w jej toku rozpowszechniane są informacje nieprawdziwe [Rakowska-Trela 2015: 390 i n.]. Prawo to przysługuje im, jeżeli takie informacje zostaną zawarte w materiałach wyborczych, w tym również w prasie w rozumieniu *Prawa prasowego*¹⁷. Podkreślenia wymaga również, że użycie w omawianym przepisie

¹⁷ Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 roku – *Prawo prasowe* (Dz. U. nr 5, poz. 24 z późn. zm.).

sformułowania „również w prasie” można rozumieć jako rozpowszechnianie materiałów wyborczych, a także wypowiedzi lub innych form prowadzonej agitacji wyborczej zawierających nieprawdziwe informacje nie tylko w prasie, ale również na innych polach komunikacji społecznej¹⁸. Warunkiem dochodzenia roszczeń jest jednak zawsze koincydencja czasowa i przedmiotowa szeroko rozumianych wypowiedzi i innych form przekazu z toczącą się kampanią wyborczą i aktem wyboru¹⁹. Choć trzeba również dobitnie zaznaczyć, że do materiałów wyborczych nie można zaliczyć wszelkich wypowiedzi na temat kandydatów, tylko z uwagi na fakt, że trwa kampania wyborcza²⁰. Jako przykłady materiałów wyborczych ustawa wymienia plakaty, ulotki, hasła i wypowiedzi lub inne formy agitacji prowadzonej w okresie kampanii. W identyczny sposób kwestię tę regulował art. 72 ust. 1 samorządowej ordynacji wyborczej, art. 91 ust. 1 parlamentarnej ordynacji wyborczej oraz art. 71 ust. 1 ordynacji wyborczej do PE.

Z kolei analogiczny przepis ustawy o wyborze Prezydenta RP wykazywał duże podobieństwo do przedstawionej regulacji. Artykuł 80 ust. 1 tego aktu stanowił, że „jeżeli plakaty, hasła, ulotki, wypowiedzi albo inne formy propagandy i agitacji zawierają dane i informacje nieprawdziwe, [...] zainteresowany ma prawo wnieść do sądu okręgowego wnioski o [...]”. Nie występował tu zatem termin „materiał wyborczy” ani odwołania do *Prawa prasowego*. Użyte za to zostały określenia takie jak: „inne formy propagandy i agitacji” zamiast „innych form agitacji” oraz „dane i informacje nieprawdziwe” w miejsce „informacji nieprawdziwych”. Identyczne sformułowania zawierały też: ustawa z dnia 28 maja 1993 roku – *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*²¹ (art. 139 ust. 1) i początkowo także samorządowa ordynacja wyborcza (art. 72 ust. 1). Z uwagi na znaczne rozbieżności w interpretowaniu tych przepisów przez judykaturę ustawodawca postanowił jednak od nich odstąpić. Najpierw uczynił to uchwalając parlamentarną ordynację wyborczą. Następnie przyjął ustawę z dnia 26 lipca 2002 roku o zmianie ustawy – *Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* oraz o zmianie niektórych innych ustaw²². Oznacza to, że tylko w przepisach ordynacji wyborczej do PE z tego zakresu od samego początku funkcjonował termin „materiał wyborczy” i odwołania do *Prawa prasowego*.

¹⁸ Zob. Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 7 września 2013 r., sygn. akt I ACz 775/13, LEX nr 1366132.

¹⁹ Zob. Postanowienie SA w Łodzi z dnia 4 listopada 2014 r., sygn. akt. I ACz 1695/14, LEX nr 1664002.

²⁰ Zob. Postanowienie SA w Krakowie z dnia 6 września 2012 r., sygn. akt I ACz 1253/12, LEX nr 1216305.

²¹ Dz. U. nr 45, poz. 205 z późn zm.

²² Dz. U. nr 127, poz. 1089.

Osiągnięcie jednolitości omawianych uregulowań należy oceniać pozytywnie, jednak trzeba zaznaczyć, że i tak „są [one] nader niefortunne. W toku kolejnych kampanii powraca bowiem pytanie o to, czy kandydaci mogą dochodzić roszczeń w przyspieszonym „wyborczym” trybie wobec osób odpowiedzialnych za naruszenie ich dóbr osobistych w środkach masowego przekazu” [Kolasieński 2002: 37]. Chociaż kodeksowe sformułowanie „rozpowszechniane materiały wyborcze, w tym również w prasie w rozumieniu *Prawa prasowego*” dodane przed ich przykładowym wyliczeniem jest zdecydowanie bardziej precyzyjne niż wyrażenie „formy propagandy i agitacji”, to i tak nie eliminuje ono wątpliwości w tym zakresie. Na jego gruncie można bowiem uznać, że rzetelność procesu wyborczego i dobra osobiste aktywnych uczestników kampanii wyborczej chronione są przed naruszeniem przez informacje nieprawdziwe zawarte w materiałach pochodzących wyłącznie od komitetów wyborczych lub także od redakcji prasowych. W tej sytuacji wydaje się, że konieczne byłoby użycie w *Kodeksie wyborczym* sformułowania „materiał prasowy”²³ albo w kontekście zaliczenia jego nieprawdziwej treści jako dopuszczalnej przesłanki wszczęcia omawianego postępowania, albo przeciwnie.

Roszczenia

Istotnym elementem przedmiotowej instytucji są roszczenia o zastosowanie określonych środków prawnych, z jakimi uczestnicy kampanii wyborczej mogą zwrócić się do sądu. Prawo wyborcze bardzo precyzyjnie reguluje tę kwestię. Sąd, zgodnie z regułami postępowania cywilnego, jest związany treścią żądania. Dla wnioskodawcy „bezpieczniej” jest zatem szerzej określić jego granice, aniżeli je zawężyć. I tak, w myśl art. 111 § 1 *Kodeksu wyborczego*, w przypadku rozpowszechniania informacji nieprawdziwych w materiałach wyborczych podczas kampanii wyborczej kandydat w wyborach oraz pełnomocnik wyborczy zainteresowanego komitetu wyborczego może wnieść o wydanie orzeczenia: (1) zakazu rozpowszechniania takich informacji, (2) przypadku 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 złotych na rzecz organizacji pożytku publicznego.

²³ Zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 4 wskazanej ustawy jest nim każdy opublikowany lub przekazany do opublikowania w prasie tekst albo obraz o charakterze informacyjnym, publicystycznym, dokumentalnym lub innym, niezależnie od środków przekazu, rodzaju, formy, przeznaczenia czy autorstwa.

Roszczenia te pochodzą z dwóch porządków prawnych, tj. prawa prasowego i prawa cywilnego. Odzwierciedla to dwa zasadnicze cele, jakim omawiana regulacja ma służyć [Sadomski 2011: 125]. Godzi się jednak podkreślić za Jackiem Sobczakiem, że „nad faktem zniesienia instytucji odpowiedzi ustawodawca, tworząc *Kodeks wyborczy*, przeszedł do porządku dziennego, nie nowelizując po zmianie *Prawa prasowego*, art. 111 § 1 pkt 3 *Kodeksu wyborczego*, w którym przewidziano możliwość wystąpienia z roszczeniem o nakazanie publikacji odpowiedzi na stwierdzenie naruszające dobra osobiste publikacją nieprawdziwą. W efekcie, mimo że odpowiedzi nie ma w *Prawie prasowym*, to nadal egzystuje ona w *Kodeksie wyborczym*” [Sobczak 2017: 284]. Powoduje to istotne zastrzeżenia co do konstrukcji katalogu roszczeń wymienionych w art. 111 § 1, jak i treści § 4, 5 i 5a, które sukcesywnie stanowią o odpowiedzi [Skubisz-Kęпка 2015: 31–35].

Tryb wyborczy

Jak wskazano na wstępie, sprawy z zakresu ochrony dóbr osobistych aktywnych uczestników kampanii wyborczej rozpatrywane są przez sądy w tzw. trybie wyborczym. Trybunał Konstytucyjny używa tego określenia na przemian z terminem „postępowanie przedwyborcze”²⁴. Wydaje się jednak, że tylko pierwsze ze wskazanych określeń zasługuje na aprobatę. Przymiotnik „przedwyborczy” nie oddaje istoty wspomnianego postępowania. Wybory należy rozumieć jako proces, którego jednym z elementów jest kampania wyborcza, w czasie której sądy rozpatrują sprawy we wspomnianym trybie [Banaszak 2008: 334]. Używając sformułowania „postępowanie przedwyborcze”, hołduje się potocznemu myśleniu o wyborach, utożsamiającemu je z głosowaniem.

Zaletą tego trybu jest brak przewlekłości postępowania. Sprawy rozstrzygane są szybko, ponieważ ustawodawca wyznaczył krótkie terminy zarówno dla sądu, jak i dla uczestników postępowania na realizację ich uprawnień i obowiązków związanych z postępowaniem. Dzięki temu rozpatrzenie sprawy w obu instancjach zazwyczaj nie przekracza tygodnia²⁵. Inną gwarancją sprawnego przebiegu procedury jest zasada, że sąd może rozpoznać sprawę w wypadku usprawiedliwionej nieobecności wnioskodawcy lub uczestnika

²⁴ Zob. wyrok TK z 2009 roku.

²⁵ Ustawowe terminy dla czynności sądu są terminami instrukcyjnymi. Uchybienie im przez sąd nie wywołuje bezskuteczności czynności przez niego dokonanej. Terminy określone dla czynności uczestników postępowania mają z kolei charakter zawity. Oznacza to, że po jego upływie czynność, dla której był on wyznaczony nie może być skutecznie dokonana. Por. W. Siedlecki, Z. Świeboda [1998: 162–165].

postępowania, którzy o terminie rozprawy zostali prawidłowo powiadomieni. Do przeprowadzenia rozprawy nie jest zatem niezbędna obecność zainteresowanych. Jeżeli z ważnych powodów nie mogą oni uczestniczyć w rozprawie, może się ona odbyć pod ich nieobecność, po uprzednim przedstawieniu tych powodów sędziemu. Warunkiem koniecznym do jej odbycia jest jednak prawidłowe zawiadomienie zainteresowanych o terminie i miejscu jej odbycia²⁶.

Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do trybu wyborczego uregulowanego w ordynacji samorządowej wskazał, że jego szczególnie charakter, polegający na pełnieniu określonej funkcji w czasie kampanii wyborczej i potrzebie szybkiego wyjaśnienia sprawy, upodabnia je do postępowania nakazowego i upominawczego, a więc odrębnych trybów postępowania uregulowanych w *Kodeksie postępowania cywilnego*. Trybunał przyrównał je także do postępowania uproszczonego, którego najważniejszą cechą jest odformalizowanie i pozabawienie zbędnych komplikacji oraz zdyscyplinowanie stron przy podejmowaniu czynności procesowych²⁷.

Omawiana kategoria spraw rozpatrywana jest w postępowaniu nieprocesowym²⁸. Procedura ta nie jest zasadą w sprawach cywilnych, ale stanowi obok postępowania procesowego główny tryb postępowania rozpoznawczego. Przekazanie omawianych spraw do tego trybu oznacza, że postępowanie to będzie charakteryzowało się nie tylko cechami określonymi w *Kodeksie wyborczym*, ale także uwzględniać będzie odnoszące się do niego normy *Kodeksu postępowania cywilnego*²⁹. Wśród cech właściwych postępowaniu nieprocesowemu, którymi ono charakteryzuje się wymienić należy m.in.: (1) wszczynanie postępowania na wniosek, (2) konieczność sporządzenia wniosku zgodnie z wymogami formalnymi określonymi dla pozwu z tym, że zamiast pozwanego wskazuje się w nim zainteresowanego w sprawie, (3) wymóg przeprowadzenia rozprawy przez sąd pierwszej instancji, jako że interesy uczestników postępowania są sprzeczne, (4) formę postanowienia dla orzeczenia sądu, (5) możliwość zaskarżenia postanowienia sądu pierwszej instancji do sądu drugiej instancji w drodze zażalenia, (6) możliwość nałożenia obowiązku zwrotu

²⁶ Zob. art. 111 § 2 zdanie drugie 2 *Kodeksu wyborczego*. Wcześniej: art. 80 ust. 2 zdanie drugie ustawy o wyborze Prezydenta RP, art. 91 ust. 2 zdanie drugie parlamentarnej ordynacji wyborczej, art. 74 ust. 2 zdanie drugie ordynacji wyborczej do PE, art. 72 ust. 2 zdanie drugie samorządowej ordynacji wyborczej.

²⁷ Por. wyrok TK z dnia 13 maja 2002 roku, sygn. akt SK 32/01 (przywoływany dalej jako wyrok TK z 2002 roku).

²⁸ Zob. art. 111 § 2 zdanie pierwsze 2 *Kodeksu wyborczego*. Wcześniej: art. 80 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o wyborze Prezydenta RP, art. 91 ust. 2 zdanie pierwsze parlamentarnej ordynacji wyborczej, art. 74 ust. 2 zdanie pierwsze ordynacji wyborczej do PE, art. 72 ust. 2 zdanie pierwsze samorządowej ordynacji wyborczej.

²⁹ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 roku – *Kodeks postępowania cywilnego* (Dz. U. nr 43, poz. 296 z późn. zm.).

kosztów postępowania poniesionych przez jednego uczestnika postępowania na innego uczestnika³⁰.

Sądem właściwym do rozpoznania sprawy w pierwszej instancji jest sąd okręgowy³¹, który czyni to w ciągu dwudziestu czterech godzin³² w składzie jednego sędziego. Rozpoznaje on wniosek na posiedzeniu jawnym, a więc na rozprawie. Przesłuchuje uczestników postępowania, ewentualnie przeprowadza postępowanie dowodowe z dokumentów, nagrań i wydaje postanowienie, które po zakończeniu postępowania niezwłocznie doręcza wszystkim podmiotom uprawnionym. Zgodnie z art. 111 § 2 zdanie trzecie *Kodeksu wyborczego* jest to kandydat w wyborach albo pełnomocnik wyborczy komitetu wyborczego, który wniósł do sądu wniosek uruchamiający postępowanie oraz zobowiązany do wykonania postanowienia sądu, a więc ten, przeciwko komu toczyła się sprawa.

Przepisy *Kodeksu wyborczego* regulujące omawiane zagadnienie przewidują możliwość zaskarżenia postanowienia sądu okręgowego. Środkiem zaskarżenia jest zażalenie, które wnosi się w ciągu dwudziestu czterech godzin do właściwego sądu apelacyjnego³³. Uczestnik nie może jednak przenosić swojej aktywności procesowej dopiero na etap postępowania zażaleniowego, jeżeli w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji był zupełnie bierny³⁴. Wymogi formalne pisma procesowego, jakim jest zażalenie, nie są zbyt rygorystyczne. Oprócz wymogów stawianych wszystkim pismom procesowym, zażalenie powinno zawierać: wskazanie zaskarżonego postanowienia, wniosek o jego zmianę lub uchylenie i zwięzłe uzasadnienie zażalenia ze wskazaniem w miarę

³⁰ O postępowaniu nieprocesowym m.in.: W. Broniewicz [2008: 329–340]; E. Marszałkowska-Krześ [2003: 290–340]; P. Telenga [2008: 758–782]; M. Uliasz [2008: 761–797]; A. Zieliński [2009: 306–312].

³¹ Od momentu uchwalenia ustawy z dnia 28 czerwca 1993 roku *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. nr 45, poz. 205) została zmieniona właściwość sądów orzekających w tych sprawach we wszystkich ordynacjach. Zamiast sądu rejonowego w pierwszej i sądu wojewódzkiego w drugiej instancji, właściwymi sądami stały się odpowiednio sąd okręgowy i sąd apelacyjny. Por. S. Gebethner [2000: 162].

³² Zob. art. 111 § 2 zdanie pierwsze 2 *Kodeksu wyborczego*. Wcześniej: art. 80 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o wyborze Prezydenta RP, art. 91 ust. 2 zdanie pierwsze parlamentarnej ordynacji wyborczej, art. 74 ust. 2 zdanie pierwsze ordynacji wyborczej do PE, art. 72 ust. 2 zdanie pierwsze samorządowej ordynacji wyborczej.

³³ Zob. art. 111 § 3 zdanie pierwsze *Kodeksu wyborczego*. Wcześniej: art. 80 ust. 2 zdanie czwarte ustawy o wyborze Prezydenta RP, art. 91 ust. 3 zdanie pierwsze parlamentarnej ordynacji wyborczej, art. 74 ust. 3 zdanie pierwsze ordynacji wyborczej do PE, art. 72 ust. 3 zdanie pierwsze samorządowej ordynacji wyborczej.

³⁴ Por. Postanowienie SA w Katowicach z dnia 27 października 2014 r., sygn. akt I ACz 943/14, LEX nr 1647795.

potrzeby nowych faktów i dowodów³⁵. Sąd apelacyjny rozpatruje zażalenie w ciągu dwudziestu czterech godzin w formie postanowienia. Sąd wydaje je w składzie trzyosobowym na posiedzeniu niejawnym. Podlega ono natychmiastowemu wykonaniu³⁶. Publikacja sprostowania, odpowiedzi lub przeprosin następuje najpóźniej w ciągu czterdziestu ośmiu godzin, na koszt zobowiązanego³⁷. W razie niezamieszczenia sprostowania, odpowiedzi lub przeprosin sąd, na wniosek zainteresowanego, zarządza ich publikację na koszt zobowiązanego, w trybie postępowania egzekucyjnego³⁸.

Intencją ustawodawcy było uczynienie postanowienia sądu drugiej instancji niewzruszalnym. W tym celu wprowadził on do ustaw poprzedzających *Kodeks wyborczy* przepisy stanowiące, że od postanowienia sądu apelacyjnego nie przysługuje żaden środek prawny. Trybunał Konstytucyjny orzekł jednak, że regulacje te, w zakresie w jakim wyłączają możliwość wznowienia postępowania, są niekonstytucyjne³⁹. Wprowadzone ograniczenie w zakresie wznowienia postępowania prowadziło bowiem do sytuacji, w której orzeczenie oparte na błędnych ustaleniach faktycznych wywoływało skutki prawne. Wyłączenie możliwości wzruszenia orzeczenia wydanego w omawianym postępowaniu naruszało konstytucyjne prawo do rozpatrzenia sprawy w sprawiedliwym postępowaniu. „Pomimo niekwestionowanej specyfiki postępowań przedwyborczych może niejednokrotnie zachodzić konieczność zmiany prawomocnego orzeczenia wydanego na podstawie prawa wyborczego, obarczonego poważnymi wadami, a postępowanie w tej sprawie nie musi być bezprzedmiotowe lub nieracjonalne”⁴⁰. Obecnie zatem art. 111 § 3 zdanie trzecie *Kodeksu wyborczego* stanowi jedynie o niedopuszczalności skargi kasacyjnej na postanowienie sądu apelacyjnego.

³⁵ Por. art. 394 § 3 *Kodeksu postępowania cywilnego*. O tym chociażby: A. Zieliński [2009: 217–218].

³⁶ Zob. art. 111 § 3 zdanie drugie *Kodeksu wyborczego*. Wcześniej: art. 80 ust. 2 zdanie piąte ustawy o wyborze Prezydenta RP, art. 91 ust. 3 zdanie drugie parlamentarnej ordynacji wyborczej, art. 74 ust. 3 zdanie drugie ordynacji wyborczej do PE, art. 72 ust. 3 samorządowej ordynacji wyborczej.

³⁷ Zob. art. 111 § 4 *Kodeksu wyborczego*. Wcześniej: art. 80 ust. 3 ustawy o wyborze Prezydenta RP, art. 91 ust. 4 parlamentarnej ordynacji wyborczej, art. 74 ust. 4 ordynacji do PE, art. 73 ust. 1 samorządowej ordynacji wyborczej.

³⁸ Zob. art. 111 § 5 *Kodeksu wyborczego*. Wcześniej: art. 80 ust. 5 ustawy o wyborze Prezydenta RP, art. 91 ust. 5 parlamentarnej ordynacji wyborczej, art. 74 ust. 5 ordynacji do PE, art. 73 ust. 3 samorządowej ordynacji wyborczej.

³⁹ Por. wyrok TK z 2002 roku odnośnie do art. 72 ust. 3 zdanie trzecie samorządowej ordynacji wyborczej i wyrok TK z 2009 roku odnośnie do art. 91 ust. 3 zdanie drugie parlamentarnej ordynacji wyborczej, art. 74 ust. 3 zdanie drugie ordynacji wyborczej do PE oraz art. 80 ust. 2 zdanie piąte ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta RP.

⁴⁰ Uzasadnienie wyroku TK z 2009 roku.

WNIOSKI

Przeprowadzone badania prowadzą do wniosku, że instytucja postępowania sądowego w sprawach związanych z rozpowszechnianiem nieprawdy w materiałach wyborczych na przestrzeni lat podlegała wielokrotnym nowelizacjom. Z reguły jednak zmiany te nie miały charakteru systemowego. Dowodzi tego funkcjonowanie obowiązujących równocześnie odmiennych ustawowych regulacji z tego zakresu. Dopiero kodyfikacja prawa wyborczego zmieniła tę sytuację. Funkcjonujące wcześniej nieuzasadnione rozbieżności, m.in. w przedmiocie treści katalogu roszczeń przysługujących uczestnikom poszczególnych kampanii wyborczych w obowiązującym stanie prawnym zostały wyeliminowane. Zarówno normy materialne, jak i proceduralne zyskały nową jednolitą jakość. Nadal wolna od regulacji pozostaje jednak kwestia materiałów prasowych, traktowanych przez niektóre sądy tak samo jak materiały wyborcze, a przez inne postrzegane jako treści innego typu.

Rozbieżności orzecznicze, które dowodzą potrzeby dalszego doskonalenia omawianych przepisów, występują też w wielu innych istotnych aspektach. Przykładową kwestią wartą pogłębionej analizy jest problem zakończenia kampanii wyborczej w toku postępowania sądowego w sprawach z tego zakresu. Jak trafnie stwierdza Jacek Sadowski [2011: 111] w orzecznictwie dominuje pogląd o konieczności umorzenia wszczętego postępowania w tej sytuacji. W razie toczącego się postępowania odwoławczego po wydaniu w trakcie kampanii wyborczej przez sąd okręgowy postanowienia co do istoty sprawy, sądy apelacyjne zwykły uznawać postępowanie zażaleniowe jako niedopuszczalne i umarzać je na gruncie art. 355 § 1 *Kodeksu postępowania cywilnego* (skutkiem czego było uprawomocnienie się orzeczeń wydanych przez sądy okręgowe) albo też uchylać zaskarżone postanowienie sądu pierwszej instancji i umarzać całe postępowanie na podstawie art. 386 § 3 wspomnianej ustawy (co oznacza eliminację z obrotu prawnego orzeczenia sądu pierwszej instancji). Obok tych poglądów w praktyce orzeczniczej można jednak wyróżnić jeszcze jedno stanowisko, zgodnie z którym zakończenie kampanii wyborczej nie ma wpływu na toczące się postępowanie sądowe [Sadowski 2011: 111].

Godne rozważenia jest także wskazane przez J. Sadowskiego zagadnienie sądowej praktyki traktowania postępowania w sprawach związanych z rozpowszechnianiem nieprawdy w kampanii wyborczej jako szczególnego rodzaju postępowania o ochronę dóbr osobistych. Skutkuje to stosowaniem domniemania bezprawności uregulowanego w art. 24 § 1 *Kodeksu cywilnego*, które prowadzi do odmiennego od ogólnych reguł rozkładu ciężaru dowodu wyrażonych w art. 6 tego aktu, wskazującego że ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z faktu tego wywodzi skutki prawne. W takim przypadku uczestnik postępowania ma obowiązek wykazania prawdziwości treści

zawartych w materiałach wyborczych i będzie on ponosić ujemne skutki postępowania. Stoi to w sprzeczności z orzeczeniem Sądu Najwyższego, który stwierdził, że ustawodawca w przepisach prawa wyborczego z tego zakresu ustalił skonkretyzowane, samoistne i odmienne w stosunku do przewidzianych w art. 24 *Kodeksu cywilnego*, przesłanki faktyczne zastosowania tej prawnej podstawy żądań⁴¹.

Mimo tych problemów ze stosowaniem omawianej regulacji, istnienie specyficznego trybu postępowania sądowego w prawie wyborczym, który częściowo przyrównać można do postępowania nakazowego, upominawczego lub uproszczonego, należy oceniać pozytywnie. Długie lata jego funkcjonowania na gruncie kolejnych aktów normatywnych spowodowały, że instytucja ta silnie zakorzeniła się w polskim ustawodawstwie i świadomości społecznej. Oprócz realizacji celów wskazanych we wprowadzeniu pełni ona jeszcze jedno istotne zadanie. Jej wykorzystanie generuje zawsze powszechne zainteresowanie mediów, które może sprzyjać aktywizacji elektoratu i większemu poziomowi partycypacji wyborczej.

BIBLIOGRAFIA

- Banaszak Bogusław. 2008. *Prawo konstytucyjne*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Broniewicz Witold. 2008. *Postępowanie cywilne w zarysie*. Warszawa: LexisNexis.
- Buczkowski Jerzy. 1998. *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Czakowska Marta, Raźny Paweł. 2011. „Konstrukcja prawna komitetu wyborczego w kontekście zasady równych szans wyborczych”, *Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu* 3(27).
- Dominczyk Tadeusz. 2005. *Cywilna ochrona dóbr osobistych uczestników procesu wyborczego. W Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*. Red. Ferdynand Rymarz. Warszawa: Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego.
- Gebethner Stanisław. 2000. *Wybory na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do ustawy o wyborze Prezydenta RP. Tekst jednolity z 9 czerwca 2000 r. oraz akty wykonawcze*. Warszawa: Scholar.
- Kolasiński Marek. 2002. „Ochrona dóbr osobistych w prawie wyborczym”. *Przegląd Sejmowy* 1.
- Kryszeń Grzegorz. 2007. *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*. Białystok: Temida 2.
- Kryszeń Grzegorz. 2006. *Zasada wolnych wyborów w dokumentach prawa międzynarodowego. W Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*. Red. Adam Jamróż, Stanisław Bożyk. Białystok: Temida 2.
- Marszałkowska-Krześ Elwira. 2003. *Postępowanie nieprocesowe*. W *Postępowanie cywilne*. Red. Henryk Mądrzak. Warszawa: C.H. Beck.

⁴¹ Por. Postanowienie SN z dnia 5 maja 2005 roku, IV CK 735/04, OSNC 2006/4/68, Biul. SN 2005/9/11. Na ten temat: J. Sadowski [2011: 129].

- Michalak Bartłomiej, Sokala Andrzej. 2010. *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*. Warszawa: Wolters Kluwer business.
- Rakowska-Trela Anna. 2015. *Kampania wyborcza w regulacji prawnej i w praktyce*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Sadomski Jacek. 2011. *Rozstrzygnięcie sporów wyborczych – analiza praktyki sądowej*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Siedlecki Władysław, Świeboda Zdzisław. 1998. *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu.*, Warszawa: Wydawnictwa Prawnicze PWN.
- Sobczak Jacek. 2017. *Swoboda wypowiedzi w kampaniach wyborczych*. W *Wokół wyborów i prawa wyborczego. Wykłady im. prof. dr. Wacława Komarnickiego*. Red. Zbigniew Witkowski, Anna Frydrych-Depka, Paweł Rażny. Toruń: TNOiK „Dom Organizatora”.
- Skubisz-Kępka Katarzyna. 2015. „Roszczenia w trybie wyborczym (zagadnienia wybrane)”. *Państwo i Prawo* 10.
- Telenga Przemysław. 2008. *Komentarz do art. 505-525 Kodeksu postępowania cywilnego*. W *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*. Red. Andrzej Jakubecki. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Uliasz Marcin. 2008. *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Zieliński Andrzej. 2009. *Postępowanie cywilne. Kompendium*. Warszawa: C.H. Beck.

Streszczenie

Obecność przepisów regulujących tzw. tryb wyborczy postępowania sądowego czyni zadość obowiązkowi państwa w zakresie stanowienia norm mających zapewnić uczciwość kampanii wyborczej, tak aby obywatele mogli podejmować rozsądne decyzje wyborcze oparte na prawdziwych informacjach, a jej aktywni uczestnicy mieli zagwarantowaną możliwość skutecznego dochodzenia ochrony dóbr osobistych, które mogłyby zostać naruszone w przypadku rozpowszechniania nieprawdy. Autor charakteryzuje okoliczności pozwalające wszcząć postępowanie w tym trybie, roszczenia przysługujące jego uczestnikom oraz konstrukcję procedury sądowej, która się na nie składa.

Słowa kluczowe: kampania wyborcza, rozpowszechnianie nieprawdy, ochrona dóbr osobistych.

COURT PROCEEDINGS IN CASES RELATED TO THE DISSEMINATION OF UNTRUTH IN THE ELECTION CAMPAIGN (summary)

An election campaign is an inseparable element in an election process. During this time candidates convince citizens to vote for them or they try to denigrate an opponent. Sometimes they use to lie to destroy the political rival's image. An election law forbids doing such things, because it makes campaign unfair and it could infringe personal rights. An author in this article tries to answer such questions as: What legal measures have candidates in elections after the infringement of their rights? What are the rules of court procedure in these cases?

Keywords: election campaign, dissemination of false information, protection of personal rights.