



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

© Ministerstwo Sprawiedliwości, www.gov.pl/sprawiedliwosc [Translation already published on the official website of the Polish Ministry of Justice]

Permission to re-publish this translation has been granted by the Polish Ministry of Justice for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC

© Ministerstwo Sprawiedliwości, <https://www.gov.pl/web/justice> [Tłumaczenie zostało już opublikowane na oficjalnej stronie Ministerstwa Sprawiedliwości]

Zezwolenie na publikację tego tłumaczenia zostało udzielone przez Ministerstwo Sprawiedliwości wyłącznie w celu zamieszczenia w bazie Trybunału HUDOC

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ PRAW CZŁOWIEKA

SEKCJA PIERWSZA

SPRAWA STANISZEWSKI przeciwko POLSCE

(Skarga nr 20422/15)

WYROK

Artykuł 10 • Wolność wyrażania opinii • Ukaranie dziennikarza w postępowaniu uproszczonym na podstawie Kodeksu wyborczego za opublikowanie nieprawdziwych informacji o kandydacie w wyborach samorządowych • Sprawiedliwa równowaga zachowana przez sądy krajowe między sprzecznymi interesami w kontekście kampanii wyborczych • Właściwe i wystarczające powody • Postępowanie uproszczone w okresie kampanii wyborczych służące uprawnionemu celowi zapewnienia uczciwości procesu wyborczego • Brak oznak nieuczciwości lub nierówności proceduralnej

STRASBURG

14 października 2021 r.

OSTATECZNY

14/01/2022

Wyrok stał się ostateczny zgodnie z warunkami określonymi w art. 44 ust. 2 Konwencji. Wyrok może podlegać korekcie wydawniczej.

W sprawie Staniszewski przeciwko Polsce,

Europejski Trybunał Praw Człowieka (Seksja Pierwsza), zasiadając jako Izba w składzie:

Ksenija Turković, *Przewodnicząca*,
Péter Paczolay,
Krzysztof Wojtyczek,
Alena Poláčeková,
Gilberto Felici,
Lorraine Schembri Orland,
Ioannis Ktistakis, *sędziowie*,
oraz Renata Degener, *Kanclerz Sekcji*,

Mając na uwadze:

skargę (nr 20422/15) przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej wniesioną do Trybunału 22 kwietnia 2015 r. na podstawie art. 34 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności („Konwencji”) przez obywatela Polski, Jana Staniszewskiego („skarżącego”);

decyzję o zakomunikowaniu Rządowi Rzeczypospolitej Polskiej („Rządu”) zarzutów skargi dotyczących prawa do wolności wyrażania opinii i prawa do rzetelnego procesu sądowego oraz o uznaniu pozostałej części skargi za niedopuszczalną;

uwagi stron;

obradując na posiedzeniu niejawnym w dniu 21 września 2021 r.,

wyduje następujący wyrok, który został przyjęty w tym dniu:

WPROWADZENIE

1. Sprawa dotyczy ukarania skarżącego za opublikowanie nieprawdziwych wypowiedzi na temat kandydata w wyborach samorządowych.

STAN FAKTYCZNY

2. Skarżący urodził się w 1956 r. i mieszka w Bulkowie. Skarżący był reprezentowany przez A. Bzdyń, prawniczkę praktykującą w Warszawie.

3. Rząd był reprezentowany przez swojego pełnomocnika, J. Chrzanowską, a następnie przez J. Sobczaka z Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

4. Stan faktyczny sprawy, przedstawiony przez strony, można podsumować w poniższy sposób.

I. BIULETYN

5. Od 2010 r. skarżący jest wyłącznym redaktorem bezpłatnego miesięcznego biuletynu *Gazeta Głos z Gminy Bulkowo*, rozprowadzanego

w sklepach i innych miejscach publicznych. W 2014 r. ukazało się dziesięć wydań biuletynu, przy czym każdy numer rozpowszechniono w nakładzie 2000 egzemplarzy. W biuletynie, składającym się z jednej dwustronnej kartki, informowano o sprawach lokalnych i analizowano działalność G.G., wójta gminy Bulkowo.

6. W wydaniu biuletynu nr 9/2014, opublikowanym w dniu 10 września 2014 r., skarżący zasugerował, że wójt G.G. wybrał wieś Blichów na dożynki, ponieważ liczył na zwiększenie poparcia dla swojej kandydatury w nadchodzących wyborach. Ponadto w wydaniu tym poinformowano o projekcie budowy farmy wiatrowej na terenie gminy. W artykule omówiono skutki negatywnego wpływu turbin wiatrowych na zdrowie mieszkańców oraz niekorzystny wpływ na ceny gruntów. Skarżący wspominał wprawdzie, że projekt elektrowni wiatrowej zapoczątkowano za czasów poprzedniego wójta, ale starał się podkreślić, że jego realizację należy przypisać wyłącznie wójtowi G.G. i obecnie urzędującym radnym. Skarżący pisał również o organizacji pożytku publicznego, w której żona G.G. była skarbnikiem, o dysproporcji pomiędzy wysokością diet radnych i sołtysów na niekorzyść tych ostatnich, za co odpowiadał G.G., a także o podjętej przez G.G. decyzji o zaciągnięciu kredytu na kwotę 2 622 466 złotych (PLN) [ponad 655 000 euro (EUR)].

7. W wydaniu biuletynu nr 10/2014, opublikowanym w dniu 10 października 2014 r., skarżący wskazał, że zadłużenie gminy wzrosło do kwoty 10 000 000 PLN, co spowoduje wzrost podatków i opłat, że G.G. posiadał ponad 40 hektarów gruntów rolnych oraz że w trakcie pełnienia funkcji burmistrza G.G. dorabiał na „fuchach”.

II. KAMPANIA WYBORCZA

8. W dniu 27 sierpnia 2014 r. formalnie rozpoczęła się kampania wyborcza do wyborów samorządowych.

9. W dniu 22 września 2014 r. Komisarz Wyborczy w Płocku powołał terytorialne komisje wyborcze. Skarżący został członkiem Gminnej Komisji Wyborczej w Bulkowie.

10. W dniu 7 października 2014 r. Komisja Wyborcza zarejestrowała S.S. jako kandydata na wójta gminy.

11. W tym samym dniu Komisja Wyborcza zarejestrowała G.G. jako kandydata na wójta gminy.

III. POSTĘPOWANIE PRZECIWKO SKARŻĄCEMU

12. W dniu 21 października 2014 r. G.G., reprezentowany przez adwokata, wniósł przeciwko skarżącemu pozew na podstawie art. 111 § 1 Kodeksu wyborczego.

13. W dniu 21 października 2014 r. o godz. 10.45 skarżący został poinformowany przez urzędnika Sądu Okręgowego w Płocku o złożeniu pozwu oraz o wyznaczeniu rozprawy na następny dzień na godz. 9.00. Pozew, wraz z różnymi załącznikami, został wysłany na adres e-mail skarżącego o godz. 12.09. Skarżący twierdzi, że otworzył e-mail kilka godzin później, a w tym czasie było już za późno na wyznaczenie adwokata.

14. W pozwie G.G. wniósł o zakazanie skarżącemu i Ogólnopolskiemu Związkowi Zawodowemu „Kontakt”, wydawcy biuletynu (dalej „związek zawodowy”), rozpowszechniania nieprawdziwych informacji na jego temat. G.G. zażądał konfiskaty biuletynów oraz nakazania skarżącemu i związkowi zawodowemu opublikowania w regionalnym tygodniku notatki wyjaśniającej, że przedmiotowe stwierdzenia były nieprawdziwe, i zawierającej przeprosiny za ich opublikowanie. Zażądał również spisane go własnoręcznie i podpisanego oświadczenia oraz aby skarżący i związek zawodowy wpłacili 10 000 PLN (około 2500 EUR) na rzecz organizacji pożytku publicznego i pokryli koszty postępowania.

15. G.G. przedstawił dowody wskazujące na to, że wszystkie wypowiedzi skarżącego na jego temat były nieprawdziwe. Dożynki w Blichowie były tradycją od wielu lat i odbywały się w tej samej miejscowości niezależnie od wyborów samorządowych. Sugestia, że za budowę farmy wiatrowej odpowiedzialny był wyłącznie G.G., była nieprawdziwa, ponieważ inwestycja została zatwierdzona przed jego kadencją przez poprzedniego wójta. Nie było prawdą, że G.G. brał udział jako wójt w ustalaniu wynagrodzenia radnych i sołtysów ani że był za to odpowiedzialny. Prawo krajowe wyraźnie nadaje odpowiedzialność w tym zakresie radzie gminy. Skarżący błędnie podał kwotę długu zaciągniętego w imieniu gminy (prawidłowa kwota to ok. 7 800 000 PLN, a nie 10 000 000 PLN), błędnie też stwierdził, że planowana jest podwyżka podatków o 80%, podczas gdy nic takiego nie rozważano. Długi miały być spłacane z dochodów własnych gminy pochodzących z poprawy ściągalności podatków, a nie z podwyżki podatków. Twierdzenie, jakoby G.G. posiadał 40 hektarów ziemi, nie było prawdziwe, gdyż w rzeczywistości posiadał 19 hektarów. Ponadto wbrew twierdzeniom skarżącego G.G. nie prowadził żadnej dodatkowej działalności zarobkowej. Wreszcie działająca od 2001 r. organizacja pożytku publicznego, w której żona G.G. pełniła różne funkcje, nie miała żadnych związków z kampanią.

G.G. skarżył się na sensacyjny charakter biuletynów i na to, że szkodziły one jego dobremu imieniu, co miało szczególne znaczenie w czasie kampanii wyborczej.

16. Podczas rozprawy skarżący podnosił, że biuletyny nie mogą być uznane za materiały kampanii wyborczej i że G.G. nie powinien mieć możliwości skorzystania z procedury przewidzianej w art. 111 Kodeksu wyborczego. Skarżący stwierdził, że był krytyczny wobec G.G. we wcześniejszych wydaniach swojego biuletynu, ale sąd uznał,

że poprzednie wydania nie były istotne. Zgodnie z oficjalnym protokołem z przesłuchania, skarżący stwierdził, że biuletyny zostały „oparte na dostępnych dokumentach i jego własnych wnioskach”.

17. W dniu 22 października 2014 r. Sąd Okręgowy w Płocku wydał wyrok, w którym uwzględnił powództwo w niemal wszystkich punktach. Sąd nakazał, aby:

a) zgodnie z żądaniem G.G. skarżący i związek zawodowy powstrzymali się od rozpowszechniania informacji;

b) wydania 9/2014 i 10/2014 biuletynu informacyjnego zostały zatrzymane;

c) skarżący i związek zawodowy opublikowali w regionalnym czasopiśmie *Tygodnik Płocki* ogłoszenie wyjaśniające, że kwestionowane stwierdzenia były nieprawdziwe, wraz z przeprosinami;

d) skarżący sporządził odrębne pismo z przeprosinami za nieprawdziwe oświadczenia;

e) skarżący i związek zawodowy wspólnie wpłacili 10 000 PLN (około 2500 EUR) na rzecz organizacji pożytku publicznego oraz

f) skarżący i związek zawodowy wspólnie ponieśli koszty w wysokości 377 PLN (około 94 EUR).

18. Sąd Okręgowy nie rozpatrzył części pozwu dotyczącej organizacji pożytku publicznego, w której żona G.G. pełniła funkcję skarbnika, uznając, że to sama organizacja pożytku publicznego powinna złożyć skargę.

19. Sąd uznał, że zarówno skarżący, jak i G.G. brali udział w kampanii wyborczej. Dwa wydania biuletynu były prawie w całości poświęcone sprawom związanym z wyborami i osobą wójta G.G., którego działalność została szczegółowo przeanalizowana i skrytykowana. W związku z tym dwa wydania biuletynu należało uznać za materiał kampanii wyborczej, a sprawa musiała zostać rozpatrzona w trybie przewidzianym przez Kodeks wyborczy.

Sąd podkreślił, że ten tryb postępowania uproszczonego miał na celu zapewnienie uczciwości wyborów i ograniczenie ewentualnych negatywnych skutków rozpowszechniania w tym okresie nieprawdziwych informacji. Prasa ma obowiązek rozpowszechniania informacji w sposób odpowiedzialny i oparty na faktach, w przeciwnym razie autor i wydawca mogą zostać pociągnięci do odpowiedzialności przewidzianej prawem.

20. Sąd uznał, że biuletyny skarżącego stanowiły przykład „negatywnej kampanii przeciwko G.G., na którą składały się plotki, insynuacje i zarzuty o charakterze sensacyjnym i spekulacyjnym, które grały na emocjach czytelników”. Na przykład skarżący straszył czytelników rzekomo negatywnym wpływem farmy wiatrowej na zdrowie ludzkie i zasugerował, że G.G. „obmyślił niepewną przyszłość dla lokalnych mieszkańców”. W związku z finansami organizacji pożytku publicznego skarżący użył takich sformułowań jak „sprawa cuchnie”, „szykuje się nowy skandal” i „powinna się tym zająć prokuratura”. W związku z nieprawdziwą informacją o wzroście podatków skarżący stwierdził, że G.G. „sięgnie ludziom

do kieszeni”. Zdaniem sądu takie wypowiedzi miały na celu manipulowanie emocjami czytelników, a podawane informacje nie zawierały szczegółów ani odniesień do źródeł. Wypowiedzi te naruszyły zasady dobrego dziennikarstwa i dobra osobiste powoda. Niesłusznie postawiły go w złym świetle i nadszarpnęły jego dobre imię.

21. Sąd zauważył ponadto, że G.G. przedstawił niezbite dowody na to, że oświadczenia skarżącego dotyczące faktów były nieprawdziwe. Przytoczył on nieprawdziwe dane dotyczące zadłużenia gminy, wielkości majątku G.G. oraz procentu planowanej podwyżki podatków. Nieprawdziwe było twierdzenie, że wójt był wyłącznie odpowiedzialny za uruchomienie farmy wiatrowej oraz za ustalanie wysokości diet radnych i sołtysów, a także twierdzenie, że wbrew prawu zajmował się on dodatkową działalnością zarobkową.

Sąd uznał, co następuje:

„Biorąc pod uwagę liczbę i wagę zarzutów, [skarżący i związek zawodowy] powinni zaprzestać rozpowszechniania takich informacji, przeprosić publicznie i prywatnie G.G. oraz otrzymać karę finansową za bezpodstawne naruszenie dóbr osobistych powoda [w odniesieniu do] jego dobrego imienia, uczciwości, kompetencji, odpowiedzialności za kondycję finansową gminy oraz rzetelności [...]”.

22. W dniu 23 października 2014 r. skarżący, reprezentowany przez adwokata, złożył zażalenie od tego orzeczenia. Skarżący podniósł, że biuletyny nie mogą być uznane za materiały kampanii wyborczej i że powód nie może uzyskać ochrony na podstawie art. 111 Kodeksu wyborczego. Skarżący podniósł, że wydanie biuletynu z września 2014 r. ukazało się przed datą, w której G.G. oficjalnie został kandydatem w wyborach. Ponadto biuletyny te nie mogły stanowić materiałów na potrzeby kampanii wyborczej, ponieważ nie popierały żadnego kandydata startującego w wyborach.

23. W dniu 24 października 2014 r. Sąd Okręgowy w Płocku uwzględnił wniosek G.G. o uzupełnienie postanowienia z dnia 22 października 2014 r. poprzez dodanie wymogu opublikowania sprostowania nieprawdziwych stwierdzeń i przeprosin do dnia 28 października 2014 r.

24. W dniu 27 października 2014 r. Sąd Apelacyjny w Łodzi oddalił zażalenie. W pierwszym zdaniu pisemnego uzasadnienia sąd stwierdził, co następuje:

„Należy przede wszystkim podkreślić, że w swojej apelacji [skarżący] nie kwestionuje dokonanej przez sąd [pierwszej instancji] oceny, że stwierdzenia zawarte w przedmiotowych publikacjach były nieprawdziwe”.

25. Sąd zbadał argumenty podniesione w odwołaniu i oddalił je, uznając, że art. 111 Kodeksu wyborczego obejmuje wszystkie formy wypowiedzi związane z kampaniami wyborczymi. Aby wypowiedź była objęta tym przepisem, nie musiała pochodzić z komitetu kampanii wyborczej kandydata: obejmowała wszystkie wypowiedzi w trakcie kampanii i w związku z wyborami. Sąd podkreślił, że w kampanii wyborczej korzystanie

ze wszystkich dostępnych mediów jest powszechną i legalną praktyką, pod warunkiem że informacje są prawdziwe, a oceny wartościujące oparte na wystarczających danych.

26. Przedmiotowe biuletyny, choć najwyraźniej nie popierały żadnego konkretnego kandydata, otwarcie agitowały przeciwko urzędującemu wójtowi G.G. Były one wyrazem negatywnej kampanii, której celem było zniechęcenie wyborców do głosowania na danego kandydata. Kampania wyborcza rozpoczęła się w sierpniu 2014 r., zatem daty ukazania się obu biuletynów mieściły się w okresie kampanii wyborczej; bez znaczenia była data formalnego zgłoszenia G.G. jako kandydata na stanowisko wójta gminy.

27. Wreszcie sąd zauważył, że zaangażowanie skarżącego w kampanię stanowiło wyraźne naruszenie prawa, ponieważ członkowie komisji wyborczych – do których należał skarżący – mieli zakaz aktywnego udziału w kampanii.

28. W dniu 30 października 2014 r. Komisarz Wyborczy w Płocku ostrzegł skarżącego, że w przypadku dalszego prowadzenia kampanii wyborczej jego członkostwo w Gminnej Komisji Wyborczej w Bulkowie zostanie cofnięte.

29. Wybory samorządowe odbyły się w dniu 16 listopada 2014 r. G.G. został ponownie wybrany na wójta gminy Bulkowo.

30. W 2015 r. Sąd Okręgowy w Płocku wyraził zgodę na zapłatę przez skarżącego w miesięcznych ratach pozostałej kwoty 2460 PLN zasądzonej na rzecz organizacji pożytku publicznego.

WŁAŚCIWE RAMY PRAWNE I PRAKTYKA

I. ODPOWIEDNIE PRZEPISY KONSTYTUCYJNE

31. Art. 14 Konstytucji stanowi, co następuje:

„Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu”.

32. Art. 31 ust. 3 Konstytucji, który ustanawia ogólny zakaz nieproporcjonalnego ograniczania konstytucyjnych praw i wolności (zasada proporcjonalności), stanowi:

„Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

33. Art. 54 ust. 1 Konstytucji gwarantuje wolność wyrażania poglądów i w odpowiedniej części stanowi, co następuje:

„Każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji”.

II. KODEKS WYBORCZY

34. W dniu 1 sierpnia 2011 r. weszła w życie ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy. Stanowi on w swoich istotnych częściach, co następuje:

Artykuł 111

„1. Jeżeli rozpowszechniane, w tym również w prasie [...] 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:

- 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 zł rzecz organizacji pożytku publicznego.

2. Sąd okręgowy rozpoznaje wniosek, o którym mowa w § 1, w ciągu 24 godzin w postępowaniu nieprocesowym. [...] Postanowienie kończące postępowanie w sprawie sąd niezwłocznie doręcza wraz z uzasadnieniem osobie zainteresowanej, o której mowa w § 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 skarga kasacyjna i podlega ono natychmiastowemu wykonaniu”.

Artykuł 153

„3. Komisarze wyborczy, członkowie Państwowej Komisji Wyborczej, okręgowej, rejonowej i terytorialnej komisji wyborczej nie mogą prowadzić agitacji wyborczej na rzecz poszczególnych kandydatów lub list kandydatów”.

PRAWO

ZARZUCANE NARUSZENIE ART. 10 KONWENCJI

35. Skarżący zarzucił, na podstawie art. 6 i 10 Konwencji, że jego prawo do wolności wyrażania opinii przewidziane w art. 10 zostało naruszone w postępowaniu uproszczonym na podstawie Kodeksu wyborczego. Trybunał uważa, że zarzuty skarżącego powinny być rozpatrywane wyłącznie z punktu widzenia art. 10, mając na uwadze, że ponieważ Trybunał jest organem decydującym o kwalifikacji prawnej okoliczności faktycznych sprawy, nie jest on związany kwalifikacją dokonaną przez skarżącego

ani przez Rząd (zob. *Radomilja i Inni przeciwko Chorwacji* [WI], nr 37685/10 i 22768/12, § 126, 20 marca 2018 r.). Art. 10 stanowi, co następuje:

„1. Każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Niniejszy przepis nie wyklucza prawa Państw do poddania procedurze zezwoleń przedsięwzięciom radiowych, telewizyjnych lub kinematograficznych.

2. Korzystanie z tych wolności pociągających za sobą obowiązki i odpowiedzialność może podlegać takim wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym w interesie bezpieczeństwa państwowego, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego ze względu na konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, z uwagi na ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia i praw innych osób oraz ze względu na zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych lub na zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej”.

A. Dopuszczalność

36. Trybunał zauważa, że skarga ta nie jest w sposób oczywisty nieuzasadniona ani niedopuszczalna na jakiegokolwiek innej podstawie wymienionej w art. 35 Konwencji. Należy zatem uznać ją za dopuszczalną.

B. Przedmiot skargi

1. Stanowiska stron

37. Skarżący podkreślił istotną rolę prasy w społeczeństwie demokratycznym, w szczególności w kontekście wolnych wyborów. Skarżący był dziennikarzem i korzystał z ochrony jako publiczny „nadzorca” (*watchdog*). G.G. był natomiast politykiem, który powinien był wykazać się większą tolerancją wobec krytyki. Skarżący uznał, że ingerencja władz nie miała uprawnionego celu. Podniósł on, że przedmiotowe publikacje nie wpłynęły na reputację G.G. ani nie miały wpływu na wynik wyborów. Ponadto ostatecznie skarżący nie został usunięty ze stanowiska członka Gminnej Komisji Wyborczej, co miałoby miejsce, gdyby jego działania były częścią kampanii wyborczej.

38. W biuletynach skarżący nie komentował życia prywatnego G.G.; koncentrował się na sprawach istotnych dla gminy. Artykuły dotyczyły spraw finansowych i innych istotnych kwestii, takich jak budowa farmy wiatrowej. Miały one na celu uwrażliwienie mieszkańców na działania władz samorządowych. Ponadto skarżący analizował działania podejmowane przez G.G. w trakcie całej jego czteroletniej kadencji, a nie tylko przed wyborami. Nie było jasne, dlaczego G.G. czekał aż do czasu kampanii wyborczej, aby zgłosić skargi na zachowanie skarżącego. Skarżący uznał, że jedynym wyjaśnieniem jest to, iż G.G. zamierzał skorzystać ze specjalnego trybu

przewidzianego w art. 111 Kodeksu wyborczego. Zdaniem skarżącego tryb ten „zapewniał politykom ochronę przed wszelką zniewagą lub zniesławieniem i powinien być uznany za niezgodny z art. 10” Konwencji.

39. Skarżący podkreślił, że większość informacji uzyskał bezpośrednio z urzędu gminy oraz z innych publicznie dostępnych dokumentów. Skarżący podniósł, że podczas rozprawy w pierwszej instancji został pozbawiony możliwości przedstawienia dowodów potwierdzających prawdziwość jego oświadczeń. Ponadto ze względu na ograniczenia czasowe nie był w stanie wyznaczyć adwokata ani złożyć wniosku o pomoc prawną.

40. Wreszcie skarżący podkreślił, że wymierzona mu kara była nadmiernie surowa i nieproporcjonalna do popełnionego czynu.

41. Rząd uznał, że ingerencja w prawo skarżącego do wolności wyrażania opinii była „przewidziana przez ustawę”, a mianowicie art. 111 § 1 Kodeksu wyborczego. Służyła ona realizacji uprawnionego celu, ponieważ jej celem była ochrona dobrego imienia i praw innych osób. Ponadto Rząd podkreślił szczególny kontekst zabezpieczenia prawidłowego procesu wyborczego, ponieważ w trakcie kampanii wyborczej konieczna była ochrona kandydata przed rozpowszechnianiem nieprawdziwych informacji.

42. Rząd podkreślił, że sądy krajowe przeprowadziły analizę dwóch sprzecznych interesów, zgodnie z zasadami zawartymi w art. 10 Konwencji. Ingerencja ta była zatem proporcjonalna i konieczna do ochrony kandydata podczas kampanii wyborczej. Rząd przyznał, że na podstawie art. 10 istnieje niewielki zakres ograniczeń wypowiedzi politycznych i debaty na tematy związane z interesem publicznym. Przyznał, że skarżący był zaangażowany w działalność dziennikarską i że G.G. jako polityk był osobą publiczną. Na dziennikarzach ciąży jednak obowiązki i odpowiedzialność i muszą przestrzegać zasad etyki dziennikarskiej. W niniejszej sprawie wykazano, że skarżący uchybił tym obowiązkom, ponieważ biuletyny zawierały niezgodne z prawdą twierdzenia dotyczące faktów. W postępowaniu krajowym skarżący nie przedstawił żadnych dowodów potwierdzających prawdziwość przedmiotowych oświadczeń. Nie kwestionował on również oceny sądu pierwszej instancji, że są one nieprawdziwe. Skarżący nie wykazał, że zebrał materiały do artykułów z zachowaniem należytej staranności. W związku z tym nie można było uznać, że działał on w dobrej wierze.

43. Rząd podkreślił, że w kontekście zbliżających się wyborów rozpowszechnianie przez skarżącego nieprawdziwych informacji o kandydacie wymagało stanowczej i szybkiej reakcji władz. Reakcja ta była uzasadniona, a nałożona sankcja nie była nieproporcjonalna. W związku z tym Rząd stwierdził, że kara finansowa nałożona przez sąd, tj. 10 000 PLN płaćna na rzecz organizacji pożytku publicznego, była skromna, zważywszy, że zgodnie z prawem mogła wynieść nawet 100 000 PLN.

2. Ocena Trybunału

44. Strony zgadzają się, że orzeczenia wydane przez sądy w sprawie przeciwko skarżącemu oraz nałożone sankcje stanowiły ingerencję władzy publicznej w prawo skarżącego do wolności wyrażania opinii. Ingerencja ta była niewątpliwie przewidziana przez ustawę, mianowicie art. 111 Kodeksu wyborczego (zob. paragrafy 34 i 41 powyżej). Trybunał przyjmuje ponadto, że ingerencja służyła realizacji uprawnionego celu ochrony dobrego imienia i praw innych osób – w tym przypadku G.G. jako kandydata w wyborach lokalnych – w rozumieniu art. 10 ust. 2 Konwencji. Służyła ona również ochronie rzetelności procesu wyborczego, a tym samym praw wyborców.

45. Zagadnieniem wymagającym ustalenia w niniejszej sprawie pozostaje to, czy ingerencja była „niezbędna” w społeczeństwie demokratycznym”. W tym zakresie z orzecznictwa Trybunału wynikają następujące zasady ogólne (zob. np. *Pedersen i Baadsgaard przeciwko Danii* [WI], nr 49017/99, §§ 68–70 i 76 *in limine*, ETPC 2004–XI, z dalszymi odniesieniami).

a) Test „niezbędności w społeczeństwie demokratycznym” wymaga od Trybunału ustalenia, czy ingerencja będąca przedmiotem skargi odpowiadała naglącej potrzebie społecznej. Układające się Państwa mają pewien margines oceny w ustalaniu, czy istnieje taka potrzeba, lecz towarzyszy mu kontrola europejska, obejmująca zarówno ustawodawstwo, jak i decyzje służące jego stosowaniu, nawet te wydane przez niezawisłe sądy. Trybunał ma zatem prawo wydania ostatecznego orzeczenia w kwestii tego, czy „ograniczenie” da się pogodzić z wolnością wyrażania opinii chronioną przez art. 10 Konwencji.

b) Zadaniem Trybunału w sprawowaniu funkcji nadzorczej nie jest zastąpienie właściwych sądów krajowych, lecz rozpatrzenie na podstawie art. 10 decyzji wydanych zgodnie z ich marginesem oceny. Nie oznacza to, że nadzór ogranicza się do ustalenia, czy pozwane Państwo wykonało swoje uznaniowe uprawnienie w sposób rozsądny, uważny i w dobrej wierze; zadaniem Trybunału jest przyjrzenie się zaskarżonej ingerencji w świetle całej sprawy, w tym treści uwag skierowanych przeciwko skarżącemu oraz kontekstowi, w jakim je ogłoszono.

c) W szczególności Trybunał musi ustalić, czy powody przedstawione przez władze krajowe dla uzasadnienia ingerencji były „istotne i wystarczające” oraz czy podjęty środek był „proporcjonalny do zamierzonych, uprawnionych celów”. W tym celu Trybunał musi upewnić się, że władze krajowe, opierając się na możliwej do przyjęcia ocenie istotnych okoliczności faktycznych, zastosowały standardy zgodne z zasadami zawartymi w art. 10.

d) Trybunał orzekł, że wymóg udowodnienia zgodnie z rozsądnym standardem, że stwierdzenie dotyczące stanu faktycznego było zasadniczo prawdziwe, nie narusza postanowień art. 10 Konwencji (zob. *Rumyana Ivanova przeciwko Bułgarii*, nr 36207/03, §§ 39 i 68, 14 lutego 2008 r.;

Makarenko przeciwko Rosji, nr 5962/03, § 156, 22 grudnia 2009 r. oraz *Rukaj przeciwko Grecji* (dec.), nr 2179/08, 21 stycznia 2010 r.), a także stwierdził brak wysiłków w celu przedstawienia tej obrony przeciwko skarżącym (zob. *Mahmudov i Agazade przeciwko Azerbejdżanowi*, nr 35877/04, § 44, 18 grudnia 2008 r.). Jednakże Trybunał orzekł również, że jeżeli skarżący jest wyraźnie zaangażowany w debatę publiczną dotyczącą istotnej kwestii, nie powinno się od niego wymagać spełnienia bardziej wymagającego standardu niż standard należytej staranności. W takich okolicznościach obowiązek udowodnienia stwierdzeń dotyczących stanu faktycznego może pozbawić skarżącego ochrony przyznanej przez art. 10 (zob. *Kurski przeciwko Polsce*, nr 26115/10, § 56, 5 lipca 2016 r., *Braun przeciwko Polsce*, nr 30162/10, § 50, 4 listopada 2014 r. oraz *Makraduli przeciwko Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii*, nr 64659/11 i 24133/13, § 75, 19 lutego 2018 r.).

46. W niniejszej sprawie skarżący został ukarany w postępowaniu uproszczonym na podstawie Kodeksu wyborczego za wypowiedzi zawarte w dwóch wydaniach jego biuletynu opublikowanego podczas kampanii w wyborach lokalnych w 2014 r. Sądy krajowe orzekły na jego niekorzyść, w szczególności nakazały mu wpłacenie pewnej kwoty na rzecz organizacji pożytku publicznego oraz przeproszenie G.G., który był politykiem i kandydatem na stanowisko wójta gminy Bulkowo (zob. paragraf 17 powyżej).

47. Trybunał powtarza, że wolne wybory i wolność wyrażania opinii, w szczególności wolność debaty politycznej, stanowią razem podstawę każdego systemu demokratycznego (zob. *Mathieu-Mohin i Clerfayt przeciwko Belgii*, 2 marca 1987 r., § 47, Seria A nr 113). Te dwa prawa są ze sobą powiązane i działają wzajemnie wzmacniająco. Z tego powodu jest szczególnie ważne w okresie poprzedzającym wybory, aby opinie i informacje wszelkiego rodzaju mogły być swobodnie rozpowszechniane (zob. *Bowman przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, 19 lutego 1998, § 42, *Zbiór* 1998-I). Zasada ta ma zastosowanie zarówno do wyborów krajowych, jak i lokalnych (zob. *Kwiecień przeciwko Polsce*, nr 51744/99, § 48, 9 stycznia 2007 r.). Jednocześnie Trybunał uznaje znaczenie ochrony uczciwości procesu wyborczego przed fałszywymi informacjami mającymi wpływ na wyniki głosowania, a także potrzebę wprowadzenia procedur mających na celu skuteczną ochronę reputacji kandydatów (odpowiednio, *Brzeziński przeciwko Polsce*, nr 47542/07, § 35, 25 lipca 2019 r.).

48. Należy również zauważyć, że jako polityk sprawujący urząd publiczny i kandydujący w wyborach G.G. w sposób nieunikniony i świadomy wystawił się na publiczną kontrolę (zob. *Lingens przeciwko Austrii*, 8 lipca 1986 r., § 42, Seria A nr 103, oraz *Oberschlick przeciwko Austrii (nr 1)*, 23 maja 1991 r., § 59, Seria A nr 204). Art. 10 Konwencji nie gwarantuje jednak całkowicie nieograniczonej swobody wyrażania opinii, nawet w odniesieniu do relacjonowania przez prasę spraw budzących poważne zaniepokojenie społeczne i osób zajmujących stanowiska polityczne. Zgodnie z ust. 2 tego

artykułu korzystanie z tej wolności pociąga za sobą „obowiązki i odpowiedzialność”, które dotyczą również prasy. Rzeczne „obowiązki i odpowiedzialność” mogą nabrać znaczenia, gdy – jak w niniejszej sprawie – pojawi się kwestia ataku na reputację wskazanych osób i podważania „praw innych osób”. Z uwagi na „obowiązki i odpowiedzialność” nierozzerwalnie związane z wykonywaniem wolności wyrażania opinii ochrona przyznana na mocy art. 10 dziennikarzom w związku z dostarczaniem informacji na temat zagadnień leżących w interesie ogółu jest obwarowana warunkiem, że działają oni w dobrej wierze celem dostarczenia dokładnych i wiarygodnych informacji zgodnie z zasadą etyki dziennikarskiej (zob., odpowiednio, *Bladet Tromsø i Stensaas przeciwko Norwegii* [WI], nr 21980/93, § 65, ETPC 1999-III).

49. Po zbadaniu przedmiotowych stwierdzeń Trybunał zgadza się z sądami krajowymi, że były to w dużej mierze stwierdzenia dotyczące faktów. Sąd Okręgowy uznał, że powód wykazał, przedstawiając dowody rzeczowe, że każde ze stwierdzeń skarżącego było nieprawdziwe (zob. paragraf 21 powyżej). Z protokołu rozprawy w pierwszej instancji jasno wynika, że skarżący nie powołał się na żadne konkretne dowody na poparcie prawdziwości swoich stwierdzeń ani nie zwrócił się do sądu o dopuszczenie nowych dowodów (zob. paragraf 16 powyżej). Ograniczył się do stwierdzenia, że informacje te były w domenie publicznej lub pochodziły z oficjalnych źródeł, bez nazywania ich. Skarżący nie może zatem twierdzić, że jego twierdzenia dotyczące faktów znalazły potwierdzenie w zgromadzonym przez niego materiale.

50. Ponadto w swoim zażaleniu od postanowienia pierwszej instancji, złożonym przez wybranego przez siebie adwokata, skarżący nie kwestionował wniosku sądu pierwszej instancji, zgodnie z którym jego stwierdzenia dotyczące faktów nie były prawdziwe (zob. paragraf 22 powyżej). W związku z tym nie przedstawił on w postępowaniu odwoławczym żadnych dowodów dotyczących źródeł informacji lub w inny sposób wskazujących na prawdziwość jego twierdzeń. Fakt ten został zauważony przez Sąd Apelacyjny w Łodzi w uwagach wstępnych do jego postanowienia z dnia 27 października 2014 r. (zob. paragraf 24 powyżej). Skarżący nie przedstawił żadnego wiarygodnego wyjaśnienia uzasadniającego brak uzupełnienia materiału dowodowego na etapie postępowania odwoławczego.

51. Ponadto w postępowaniu krajowym skarżący nie wskazał źródeł swoich informacji i powodów, dla których nie były one dokładne. Podobnie w postępowaniu przed Trybunałem skarżący nie wskazał swoich źródeł i nie wykazał, że działał z należytą starannością. Skarżący nie wykazał również, że badania przeprowadzone przez niego przed opublikowaniem nieprawdziwych twierdzeń dotyczących faktów były dokonane w dobrej wierze i spełniały zwykły dziennikarski obowiązek sprawdzenia twierdzenia

o faktach (zob. *Rumyana Ivanova przeciwko Bułgarii*, nr 36207/03, § 64, 14 lutego 2008 r.).

52. Sądy krajowe wyważyły dwa sprzeczne interesy, mianowicie interes wszystkich uczestników kampanii wyborczych polegający na możliwości wykorzystania wszelkich możliwych środków w celu wywarcia wpływu na wyborców oraz prawo kandydata do ochrony przed nieprawdziwymi zarzutami. Sąd Okręgowy w Płocku podkreślił, że prasa ma obowiązek informowania w sposób rzetelny i na podstawie faktów (zob. paragraf 19 powyżej). Sąd odwoławczy zauważył, że nawet oceny wartościujące muszą być oparte w wystarczającym stopniu na faktach (zob. paragraf 25 powyżej). Trybunał przypomina, że „[w] przypadku, gdy władze krajowe dokonały wyważenia interesów zgodnie z kryteriami ustanowionymi w orzecznictwie Trybunału, Trybunał potrzebuje silnych powodów, aby zastąpić pogląd sądów krajowych swoim własnym poglądem” (zob. *Von Hannover przeciwko Niemcom* (nr 2) [WI], nr 40660/08 i 60641/08, § 107, ETPC 2012).

53. Mając na uwadze powyższe, Trybunał jest przekonany, że powody przedstawione przez sądy krajowe w celu ukarania skarżącego były właściwe i wystarczające w rozumieniu jego orzecznictwa.

54. W związku z tym Trybunał zauważa, że nie jest w stanie przychylić się do argumentu skarżącego, zgodnie z którym samo zastosowanie postępowania uproszczonego przewidzianego w art. 111 Kodeksu wyborczego stanowiło naruszenie art. 10 Konwencji. Trybunał zauważa, że postępowania tego rodzaju są prowadzone w bardzo krótkich terminach i mają na celu zapewnienie prawidłowego przebiegu kampanii wyborczej poprzez zapobieganie naruszeniom dóbr osobistych kandydatów, mogącym mieć wpływ na wynik wyborów. Trybunał powtarza, że zapewnienie takiego doraźnego środka odwoławczego w okresach kampanii wyborczych, czy to na poziomie lokalnym, czy krajowym, służy uprawnionemu celowi zapewnienia uczciwości procesu wyborczego i jako takie nie powinno być kwestionowane z punktu widzenia Konwencji (zob. *Kwiecień*, cyt. powyżej, § 55).

55. Jednocześnie, jakkolwiek pożądane może być szybkie rozpatrywanie sporów związanych z wyborami, nie powinno ono prowadzić do nadmiernego ograniczania gwarancji proceduralnych przyznanych stronom takiego postępowania, w szczególności pozwanym. W tym względzie Trybunał zauważa, że skarżący został poinformowany o sprawie rano 21 października 2014 r. i że rozprawa została wyznaczona na następny dzień (zob. paragraf 13 powyżej). Mimo że w sposób oczywisty był to krótki termin, skarżący nadal miałby możliwość skorzystania z usług adwokata w tym dniu; nic nie wskazuje na to, że skarżący podjął taką próbę. Postępowanie dotyczyło dwóch ostatnich wydań biuletynu, który był redagowany wyłącznie przez skarżącego. Skarżący nie przedstawił żadnych dowodów przed składami orzekającymi (por. *Kwiecień*, cyt. powyżej, § 55). Nie jest zatem oczywiste, że sprawa była szczególnie skomplikowana,

tak że skarżący miałby trudności ze skutecznym przedstawieniem jej przed sądem. Skarżący po rozprawie w dniu 21 października 2014 r. udzielił pełnomocnictwa adwokatowi i był reprezentowany w dalszym postępowaniu odwoławczym. Trybunał nie jest zatem przekonany, że okoliczności niniejszej sprawy stanowiły brak sprawiedliwości proceduralnej i równości, który mógłby rodzić zagadnienie na podstawie art. 10 Konwencji (por. dla kontrastu *Steel i Morris przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, nr 68416/01, § 95, ETPC 2005-II).

56. Charakter i surowość nałożonych kar są czynnikami, które należy wziąć pod uwagę przy ocenie proporcjonalności ingerencji w wolność wyrażania opinii gwarantowaną przez art. 10 (zob. *Cumpănă i Mazăre przeciwko Rumunii* [WI], nr 33348/96, § 111, ETPC 2004-XI). W tym kontekście Trybunał zauważa, że skarżący został uznany za odpowiedzialnego za zniesławienie w postępowaniu uproszczonym wszczętym przez osobę, której dobra zostały naruszone. Skarżący i związek zawodowy zostali wspólnie zobowiązani do opublikowania przeprosin i wpłacenia równowartości 2500 EUR na rzecz organizacji pożytku publicznego. Skarżący nie przedstawił informacji dotyczących jego osobistej sytuacji finansowej i Trybunał nie jest w stanie ocenić, czy takie zasądzenie kary było nadmierne i stanowiło dla niego nieproporcjonalne obciążenie. Ponadto nie jest jasne, jaka kwota została faktycznie zapłacona przez skarżącego, zważywszy że został on uznany za odpowiedzialnego wspólnie ze związkiem zawodowym.

57. W świetle powyższych rozważań oraz biorąc pod uwagę margines oceny Państwa przy stosowaniu postępowania uproszczonego zgodnie z Kodeksem wyborczym, Trybunał jest zdania, że ingerencja, której dotyczy skarga, może być uznana za „niezbędną w społeczeństwie demokratycznym” i była proporcjonalna do realizowanego uprawnionego celu w rozumieniu art. 10 ust. 2 Konwencji.

58. W związku z powyższym nie doszło do naruszenia art. 10 Konwencji.

Z POWYŻSZYCH WZGLĘDÓW TRYBUNAŁ
JEDNOGŁOŚNIE

1. *Uznaje* skargę za dopuszczalną;
2. *Orzeka*, że nie doszło do naruszenia art. 10 Konwencji.

WYROK W SPRAWIE STANISZEWSKI przeciwko POLSCE

Sporządzono w języku angielskim i obwieszczono pisemnie dnia 14 października 2021 r. zgodnie z Regułą 77 §§ 2 i 3 Regulaminu Trybunału.

Renata Degener
Kancierz

Ksenija Turković
Przewodnicząca