

Ryszard Balicki, Karolina Piech

Ograniczenia swobody prowadzenia kampanii wyborczej w świetle regulacji Kodeksu wyborczego

Polityka i Społeczeństwo nr 3 (13), 33-45

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Ryszard Balicki*
Karolina Piech**

**OGRANICZENIA SWOBODY PROWADZENIA
KAMPANII WYBORCZEJ W ŚWIETLE
REGULACJI *KODEKSU WYBORCZEGO***

**LIMITATIONS ON THE FREEDOM TO CONDUCT
ELECTORAL CAMPAIGNS IN THE LIGHT
OF ELECTORAL CODE REGULATIONS**

Abstract

This article concerns limitations, which the legislator levied on entities conducting an election campaign. The authors presented the most important aspects of the legal regulations pertaining to an electoral campaign and electioneering, next they characterized the institution of “election silence”, limitations placed upon the place and time of conducting an electoral campaign and personal limitations, concluded in Polish Electoral Code. The article concludes with proposals of changes, which it would be possible to introduce into Polish election law.

Key words: electoral campaign, electioneering, Electoral Code, elections, indirect democracy, election silence

**Pojęcie „kampanii wyborczej”
– regulacje w polskim systemie prawnym**

Kampania wyborcza jest niewątpliwie jednym z najistotniejszych elementów instytucji demokracji pośredniej – wyborów powszechnych. Ma ona na celu, wraz z procedurą samego głosowania i ustalenia wyników wyborów, wyłonienie przedstawicieli reprezentujących członków zbiorowego podmiotu suwerenności. Jest więc szczególnie ważną insty-

* Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski, ul. Uniwersytecka 22/26, 50-145 Wrocław, e-mail: balicki@prawo.uni.wroc.pl

** SKN Debat Politycznych, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski, e-mail: karolinapiech@poczta.onet.pl

tucją państwa demokratycznego, które jest oparte na szeroko pojętym pluralizmie politycznym. Warto także podkreślić, że prowadzenie agitacji wyborczej (nawet bez stosowania samej nazwy kampanii wyborczej) było przedmiotem rozważań w literaturze od najdawniejszych czasów (Nieć 2012: 13).

Pojęcie „kampanii wyborczej”, pomimo swego znaczenia i częstego stosowania w języku prawnym, nie ma jednak swojej legalnej definicji (Tabaszewski 2012: 15). Próbę zdefiniowania podjęto więc w doktrynie. Zwrócono wówczas uwagę, że w aspekcie społeczno-politycznym kampania wyborcza oznacza pewien „skomplikowany proces, składający się z różnych wzajemnie powiązanych elementów” (Trzeciak 2010: 15) mających na celu zapewnienie poparcia wyborców dla określonych kandydatów i ich programu (Banaszak 2004: 241). Podkreśla się także, że kampania wyborcza jest jedynie „wyodrębnioną fazą procesu wyborczego, obejmującą okres od ogłoszenia decyzji o przeprowadzeniu wyborów do ściśle określonego momentu poprzedzającego głosowanie” (Antoszewski, Herbut 1998). Każdorazowo zakres czasowy trwania kampanii wyborczej określony jest normami prawnymi (Sokala 2007).

Proces ten złożony jest z szeregu różnorodnych działań podejmowanych przez kandydatów i sztaby wyborcze – od budowania strategii i organizacji zespołu, poprzez kreowanie wizerunku kandydata i przygotowanie kierowanych do wyborców materiałów, aż po finansowanie działań komitetu wyborczego oraz etyczne aspekty działalności politycznej (Trzeciak 2010).

Jak wskazuje Anna Rakowska (2012: 4), „uczestnicy kampanii, chcąc jak najskuteczniej dotrzeć do jak najszerszego kręgu wyborców, wykorzystują w tym celu wszelkie dostępne środki – pozostające w zasięgu ich możliwości technicznych i finansowych oraz niezabronione przez prawo”. Podkreśla się jednak w literaturze przedmiotu, że w ramach kampanii wyborczej można prowadzić wyłącznie działania w czasie, miejscu i formie określonych prawem (Rakowska, Skotnicki 2011: 17).

Tak więc zakres i ewentualne ograniczenia prowadzonej kampanii wyborczej muszą znaleźć swoje uregulowanie w obowiązującym systemie prawnym. W polskim porządku prawnym taką rolę spełnia *Kodeks wyborczy* (ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. *Kodeks wyborczy*; DzU 2011, nr 21, poz. 112; szerzej o kodyfikacji prawa wyborczego zob. Skrzydło 2011: 15).

Warto przy tym podkreślić, że ordynacje wyborcze obowiązujące przed 2011 r., czyli ustawy regulujące kwestie kampanii wyborczych w poprzednim stanie prawnym, nie definiowały pojęcia kampanii wy-

borczej. I – mimo licznych postulatów zgłaszanych w doktrynie (Rakowska 2012: 14–15) – nie uczyniono tego również, uchwalając obecnie obowiązujący *Kodeks wyborczy*. Określa on jedynie ramy czasowe kampanii wyborczej, stwierdzając, że obejmuje ona okres, który rozpoczyna się z dniem zarządzenia wyborów i kończy na 24 godziny przed dniem głosowania. Granice temporalne trwania kampanii są istotne również z uwagi na fakt, że działania podjęte przed formalnym rozpoczęciem kampanii (np. utworzenie komitetu wyborczego) są nieważne (Rakowska 2011: 114).

Pomimo braku definicji legalnej w *Kodeksie wyborczym* zawartych zostało wiele istotnych elementów determinujących kampanię wyborczą. Miedzy innymi w art. 105 § 1 *Kodeksu wyborczego* unormowano bowiem pojęcie „agitacji wyborczej”. Kodeks stanowi, że jest to „publiczne nakłanianie lub zachęcanie do głosowania w określony sposób lub do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego” (art. 105 § 1 *Kodeksu wyborczego*). Agitacja może być prowadzona przez każdego wyborcę, który uzyskał zgodę pełnomocnika wyborczego, od dnia przyjęcia przez właściwy organ zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego (art. 105 § 2 i art. 106 § 1 *Kodeksu wyborczego*). Jak wskazuje A. Rakowska (2012: 17), dla prawidłowego zdefiniowania pojęcia agitacji istotny jest element działania publicznego. Zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego dane działanie ma charakter publiczny, kiedy dzieje się w miejscu ogólnie dostępnym dla bliżej nieokreślonych indywidualnie osób postronnych, kiedy działanie może być dostrzeżone przez niemożliwą do ustalenia z góry liczbę osób. Za agitację wyborczą, i tym samym za element prowadzonej kampanii wyborczej, uznać możemy więc jedynie te działania, które nie są skierowane do osób indywidualnie oznaczonych. Nie będą jej zatem stanowić rozmowy z krewnymi czy znajomymi, jak również zorganizowanie spotkania wyłącznie dla konkretnych osób czy też wysłanie do takich osób wiadomości.

W merytorycznych rozdziałach poświęconych kampanii wyborczej kodeks reguluje także szereg innych kwestii związanych z jej prowadzeniem przez kandydatów i komitety wyborcze – poczynając od finansowania wyborów i samej kampanii wyborczej, poprzez sprawy związane z materiałami wyborczymi, aż do norm wprowadzających ograniczenia w prowadzeniu kampanii i agitacji wyborczej oraz sankcji wynikających z naruszenia tych norm (Dział II, Rozdziały 12–15 *Kodeksu wyborczego*).

Ustawodawca ustanowił także liczne nakazy i zakazy, dotyczące między innymi miejsc, w jakich zabronione jest prowadzenie agitacji wyborczej, działań, jakich nie można podejmować w ramach prowadzenia kampanii wyborczej, ograniczeń dotyczących kwoty, jaką można

przeznaczyć na promocję kandydata, jak również nałożył obowiązek usunięcia materiałów wyborczych z przestrzeni publicznej w ciągu trzydziestu dni po zakończeniu głosowania.

1. Cisza wyborcza w świetle postanowień Kodeksu wyborczego

Jednym z najistotniejszych i jednocześnie budzących najwięcej kontrowersji ograniczeń, jakie ustanawia *Kodeks wyborczy*, jest wprowadzenie czasu, w którym nie można prowadzić kampanii wyborczej, czyli ciszy wyborczej (o pojęciu zob. Wiszowaty 2012: 8). Ustawodawca nie wprowadził definicji legalnej ciszy wyborczej, należy jednak ponownie przywołać treść art. 104 kodeksu, zgodnie z którym kampania wyborcza „ulega zakończeniu na 24 godziny przed dniem głosowania”. Ustawa stanowi także, że „w dniu głosowania oraz na 24 godziny przed tym dniem prowadzenie agitacji wyborczej, w tym zwoływanie zgromadzeń, organizowanie pochodów i manifestacji, wygłaszanie przemówień oraz rozpowszechnianie materiałów wyborczych jest zabronione” (art. 107 § 1). Tak więc cisza wyborcza jest niczym innym, jak zakazem prowadzenia agitacji wyborczej w dniu głosowania oraz 24 godziny przed nim. Nie wolno zatem rozwieszać plakatów, nadawać spotów wyborczych, organizować wieców i manifestacji, czy nawet prowadzić pojazdów, dzięki którym materiały wyborcze się przemieszczają – stanowi to swego rodzaju „mobilną reklamę” kandydata (PS i PSZ, 2011). Zabroniona jest także agitacja bezpośrednio w lokalu wyborczym oraz na terenie budynku, w którym się on znajduje (art. 107 § 2 *Kodeksu wyborczego*).

Kwestia naruszeń ciszy wyborczej budzi jednak wiele kontrowersji, zwłaszcza jeśli chodzi o zachowania wyborców w „wirtualnej rzeczywistości”. W tym okresie zakazane jest bowiem jedynie prowadzenie agitacji, a – jak już w niniejszej pracy wskazano – są to wyłącznie te działania i zachowania, które mają charakter publiczny. Na potrzeby niniejszej pracy należy bliżej rozważyć, które z przykładowych działań wyborców mogą być uznane za agitację wyborczą. Dyrektor delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Katowicach, Wojciech Litewka, twierdzi, że „w okresie ciszy nie można plakatować, rozdawać żadnych ulotek. Co do Internetu, treści zamieszczone przed północą z piątku na sobotę, mogą pozostać na stronach internetowych, z tym, że nie mogą ulegać żadnej modyfikacji” (PS i PSZ, 2011). O ile kwestia rozwieszania plakatów i rozdawania ulotek nie budzi większych wątpliwości, o tyle zamieszczanie i modyfikacja treści wyborczych na stronach internetowych – zwłaszcza na portalach społecznościowych – jest sprawą kontrowersyj-

ną. Według A. Rakowskiej, najpopularniejszy z portali społecznościowych przewiduje opcję ograniczenia widoczności postów, co wyklucza możliwość kierowania ich do osób nieoznaczonych – działanie takie nie będzie zatem wypełniać wszystkich przesłanek istnienia agitacji wyborczej. Jednakże już „polubienie” czyjegoś, dostępnego dla nieograniczonej liczby wyborców wpisu, czy też dodanie widocznego dla wszystkich komentarza uznane może być za złamanie zakazu. Za naruszenie ciszy wyborczej nie można uznać również rozmowy w gronie określonych osób oraz wysyłania wiadomości SMS – kierowane są one bowiem do indywidualnie oznaczonych jednostek. Zdaniem A. Rakowskiej (2012: 18) agitacją wyborczą *sensu stricto*, a więc również naruszeniem ciszy wyborczej, nie jest także podawanie do publicznej wiadomości informacji o kandydatach – zarówno w wymiarze pozytywnym, jak i negatywnym. Jednakże takie stwierdzenie wydaje się sprzeczne z założeniem o konsekwencji ocen prawodawcy, zgodnie z którym ustawodawca kieruje się pewnym wewnątrznie spójnym systemem i zmierza do osiągnięcia pewnego celu, wyrażającego jego wolę (Bator red., 2010: 298–299). Skoro ustawodawca w okresie ciszy wyborczej ustanawia zakaz agitacji, to czyni to najprawdopodobniej ze względu na zamiar uniknięcia oddziaływania w tym okresie na opinię społeczną i poglądy poszczególnych jednostek. Przekazanie informacji – pozytywnych lub negatywnych – może na tę opinię istotnie wpływać. Ideą ciszy wyborczej jest danie wyborcy czasu na rozważenie, czy i na kogo chciałby głosować. Zgodnie z twierdzeniem Mikołaja Cześnika cisza wyborcza ma największe znaczenie podczas wyborów samorządowych (IAR 2014). Istotne jest to zwłaszcza obecnie, po zmianie systemu wyborczego (z proporcjonalnego na większościowy) i wprowadzeniu jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do rad gmin, gdzie kilka głosów może mieć istotny wpływ na wybór nowego członka organu stanowiącego gminy.

Kodeks wyborczy wprowadza również szereg przepisów karnych, w tym sankcję za naruszenie ciszy wyborczej. Art. 498 *Kodeksu wyborczego* stanowi, że każdy, „kto, w związku z wyborami, w okresie od zakończenia kampanii wyborczej aż do zakończenia głosowania prowadzi agitację wyborczą podlega karze grzywny”. Ustawa nie precyzuje jednak, jakiej wysokości grzywnę można nałożyć na osobę łamiącą zakaz. Należy zatem odwołać się do *Kodeksu wykroczeń*, zgodnie z którym grzywna może być wymierzona w wysokości od 20 do 5 tys. zł. Wymierzając grzywnę, sąd obowiązany jest brać pod uwagę dochody sprawcy, jego sytuację osobistą i rodzinną, sytuację majątkową i możliwości zarobkowe (art. 24 § 1 i 2 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. *Kodeks wykroczeń*; tj. DzU 2013, poz. 482). Nie wydaje się to dla sprawcy dużym

obciążeniem, zwłaszcza jeśli sąd wymierzy karę proporcjonalną do sytuacji majątkowej i dochodów skazanego. Należy zatem rozważyć, czy spełnia tutaj swoje zadanie prewencyjna funkcja kary – odstraszenie potencjalnego sprawcy od popełnienia wykroczenia.

Zakaz prowadzenia agitacji wyborczej nie jest jedynym ograniczeniem w czasie trwania ciszy wyborczej, jakie ustanawia polski ustawodawca. Zgodnie z art. 115 *Kodeksu wyborczego* „na 24 godziny przed dniem głosowania aż do zakończenia głosowania zabrania się podawania do publicznej wiadomości wyników przedwyborczych badań (sondaży) opinii publicznej dotyczących przewidywanych zachowań wyborczych i wyników wyborów oraz wyników sondaży wyborczych przeprowadzanych w dniu głosowania”. Nakłada to istotne ograniczenie nie tylko dla mediów, ale także dla dziennikarzy, publicystów i blogerów. Coraz częściej zauważa się jednak, że powyższe regulacje stanowią swego rodzaju „martwy przepis”, niejednokrotnie przez nich bagatelizowany. O ile wydawcy znanych internetowych portali usuwają wiadomości (a nawet komentarze użytkowników) związane ze zbliżającymi się lub trwającymi wyborami, o tyle blogerzy i publicyści nie przestrzegają tego zakazu, publikując nawet przewidywane wyniki sondażowe. Znaczne kontrowersje budził np. fakt podawania przez jednego z publicystów szacunkowych wyników wyborów, zastępując nazwy ugrupowań politycznych nazwami określonych warzyw (Karwowska 2014). Jednakże ani ustawodawca, ani orzecznictwo, ani stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej nie rozstrzyga, jakie konkretnie przypadki wyczerpują przesłanki naruszenia ciszy wyborczej.

Interesującym zagadnieniem jest odpowiedzialność administratorów internetowych forów oraz portali. Jak stwierdzają Dorota Głowacka i Adam Płoszka (2014: 19), „administrator strony, na której zamieszczono taki wpis, nie odpowiada automatycznie za bezprawne treści dodane przez innych użytkowników. Prawo nakłada jednak na niego pewne obowiązki związane z prowadzeniem swojego serwisu, których zaniedbanie może spowodować, że zostanie on obciążony odpowiedzialnością za komentarze osób trzecich”. Kwestię tę reguluje ustawa o świadczeniu usług drogą elektroniczną, zgodnie z którą administrator nie ponosi odpowiedzialności za bezprawne treści zamieszczane przez użytkowników danej strony, jeśli nie miał wiedzy o bezprawnym charakterze tych treści lub w razie otrzymania urzędowego zawiadomienia czy też uzyskania wiarygodnej wiadomości o ich sprzeczności z prawem, niezwłocznie zablokuje dostęp do takich danych (art. 14 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (DzU 2002, nr 144, poz. 1204). Przykładem stosowania powyższej normy jest sprawa z 2013 r.,

w której Sąd Rejonowy w Radzynie Podlaskim skazał na karę 500 zł. grzywny administratorów lokalnego forum, na którym zamieszczano komentarze noszące znamiona agitacji wyborczej. Po wniesieniu sprzeciwu (wyrok został wydany w postępowaniu nakazowym) administratorzy zostali uniewinnieni, stwierdzono bowiem, że nie ma podstaw, aby uznać, że mieli oni wiedzę o naruszających prawo wpisach (Krajewska: 2014).

Mimo licznych nieprawidłowości, według Centrum Badania Opinii Społecznej, aż 72% badanych jest za tym, aby instytucja „ciszy wyborczej” została utrzymana. Konieczna jest jednak odpowiednia modyfikacja treści regulacji normatywnych, ponieważ ani obowiązujące prawo, ani orzecznictwo sądowe, ani Państwowa Komisja Wyborcza nie wskazują, które konkretnie działania noszą znamiona łamania zakazu agitacji wyborczej. Obowiązujące przepisy są nieadekwatne do postępu technicznego i metod komunikowania się w społeczeństwie. Jeden z ekspertów Instytutu Spraw Publicznych wskazuje, że dobrym rozwiązaniem byłoby utrzymanie zakazu prowadzenia agitacji wyborczej jedynie w lokalach wyborczych i bezpośrednio przed nimi oraz zakazu publikowania sondaży, które mają znaczny wpływ na decyzje wyborców (Krajewska: 2014). Pożądaną zmianą wydaje się również wprowadzenie normy, która zagwarantowałaby administratorom stron internetowych wolność od odpowiedzialności za wykroczenia popełniane przez innych użytkowników, ponieważ nie zawsze są oni w stanie kontrolować przebieg wirtualnej „dyskusji”. Skoro cisza wyborcza ma również gwarantować niewpływanie na decyzję wyborcy w tym okresie, ustawodawca mógłby rozważyć wprowadzenie zakazu umieszczania plakatów i billboardów w bliskim sąsiedztwie lokali obwodowych komisji wyborczych.

2. Ograniczenia dotyczące miejsca prowadzenia kampanii wyborczej oraz rodzaju prowadzonej działalności

Kodeks wyborczy przewiduje również ograniczenia co do miejsca prowadzenia kampanii wyborczej. Zgodnie z art. 108, zabronione jest prowadzenie agitacji na terenie urzędów administracji rządowej i samorządowej, sądów, zakładów pracy (jeżeli zakłóca to ich normalne funkcjonowanie), jednostek wojskowych oraz jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej oraz na terenie oddziałów obrony cywilnej i skoszarowanych jednostek podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych (art. 108 § 1 *Kodeksu wyborczego*). Urzędem administracji rządowej lub samorządowej jest jednostka

organizacyjna stanowiąca aparat pomocniczy organu administracji. Z kolei za teren urzędu uznać należy nieruchomości (grunt wraz z budynkami) będącą miejscem siedziby powyższych organów, a także statutowe komórki organizacyjne urzędów, służby, inspekcje i straże działające w administracji rządowej i samorządowej. Zakazem nie są objęte z kolei, jak stwierdza były przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej Stefan Jaworski, „siedziby innych państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych, np. bibliotek publicznych, gminnych ośrodków sportu i rekreacji, zarządów budynków komunalnych” (IAR, 2014). Jednakże należy zauważyć, że miejsca te są zakładem pracy i – w rozumieniu *Kodeksu wyborczego* – kampania nie może być w nich prowadzona, jeżeli w jakikolwiek sposób zakłóca normalne funkcjonowanie tych jednostek. Za naruszenie przepisów art. 108 ustawy grozi – tak samo jak w przypadku zakłócenia ciszy wyborczej – grzywna w wysokości od 20 do 5 tys. zł.

Zabrania się również agitacji na terenie szkół wobec uczniów. Jest to istotna zmiana w porównaniu z normami obowiązującymi przed rokiem 2011, zawartymi w ustawach regulujących system wyborczy w Rzeczypospolitej. Poprzednio obowiązujące normy zakazywały jedynie prowadzenia agitacji na terenie szkół podstawowych i gimnazjów w stosunku do uczniów, którzy nie posiadają jeszcze czynnego prawa wyborczego (Rakowska, Skotnicki 2011: 19). Obecnie agitacji w szkołach wobec uczniów – także tych pełnoletnich – nie wolno prowadzić w ogóle. Jednakże zakaz ten obowiązuje jedynie w czasie, w którym w placówce odbywają się zajęcia edukacyjne. Jednak „trudno sobie wyobrazić sytuację, w której mającemu prawa wyborcze licealiście zabroni się udziału w wiecu przedwyborczym zorganizowanym np. w sobotę tylko dlatego, że odbywa się on w wynajętej od szkoły sali gimnastycznej” (Cyran 2014).

Wprowadzony zakaz agitacji wyborczej w szkołach nie ma charakteru absolutnego. Ustawodawca uwzględnił bowiem pewnego rodzaju wyjątek, zezwalając na prowadzenie zajęć z zakresu edukacji obywatelskiej, mających na celu „upowszechnianie wśród uczniów wiedzy o prawach i obowiązkach obywatelskich, znaczeniu wyborów w funkcjonowaniu demokratycznego państwa prawa oraz zasadach organizacji wyborów” (art. 108 § 3 *Kodeksu wyborczego*). Jak słusznie stwierdzają A. Rakowska i K. Skotnicki (2011: 19), powyższy przepis może „zachęcać” kandydatów i komitety wyborcze do „obchodzenia” zakazu prowadzenia agitacji na terenie szkół i przedstawiania uczniom pewnych informacji w świetle mniej lub bardziej korzystnym. Wartą do rozważenia propozycją byłoby wprowadzenie całkowitego zakazu przeprowadzania na terenie szkół spotkań uczniów z kandydatami i członkami ich sztabów

wyborczych, zwłaszcza w okresie przedwyborczym, jak również nałożenie na pracowników szkół zakazu zachęcania do udziału w takich zgromadzeniach. Jak wynika z *Kodeksu wyborczego*, spotkania z uczniami powinny mieć charakter czysto informacyjny, mogą być więc one prowadzone przez osoby niezwiązane z żadnym ugrupowaniem politycznym.

Zawarte w *Kodeksie wyborczym* ograniczenia dotyczą nie tylko czasu i miejsca prowadzenia agitacji wyborczej, ale także sposobu jej prowadzenia. Obowiązujące normy zakazują komitetom wyborczym, kandydatom oraz prowadzącym kampanię wyborcom organizowania loterii fantowych, gier losowych oraz konkursów, jeżeli można w nich wygrać nagrody pieniężne lub rzeczy, których wartość przekracza wartość przedmiotów zwyczajowo używanych w celach promocyjnych i reklamowych (art. 108 § 4 *Kodeksu wyborczego*). Przepis ten opiera się jednak na wyrażeniach nieostrych, które mogą być subiektywnie postrzegane zarówno przez osoby prowadzące kampanię, jak i przez ogół wyborców czy nawet organy orzekające. Trudno bowiem ocenić, jaką dokładnie wartość mogą mieć materiały promocyjne i wyznaczyć pewne granice, których organizatorzy kampanii przekroczyć nie mogą. W kodeksie zabrania się także „podawania oraz dostarczania w ramach agitacji wyborczej napojów alkoholowych nieodpłatnie lub po cenach sprzedaży netto możliwych do uzyskania, nie wyższych od cen nabycia lub kosztów wytworzenia” (art. 108 § 5 *Kodeksu wyborczego*). W tak skonstruowanej normie również można upatrywać pewnych niejasności, ponieważ w praktyce trudno jest dowiedzieć, że dana osoba zaoferowała komuś darmowy alkohol w ramach kampanii wyborczej, a nie w ramach krótkiej znajomości.

Kodeks wyborczy reguluje również prowadzenie kampanii wyborczej w programach nadawców radiowych i telewizyjnych. Nie omawiając wszystkich norm zawartych w ustawie, na potrzeby niniejszej pracy zauważyć należy jednak, że każdy komitet wyborczy ma prawo do nadawania audycji wyborczych, czyli prowadzenia agitacji wyborczej w programach publicznych i niepublicznych nadawców radiowych i telewizyjnych (art. 116 § 1 *Kodeksu wyborczego*). Istotny jest fakt, że pierwotnie nowy *Kodeks wyborczy* zezwalał na agitację wyborczą jedynie w ramach bezpłatnych audycji wyborczych, zakazywał natomiast prowadzenia kampanii poprzez zamawianie publikacji odpłatnych ogłoszeń telewizyjnych i radiowych. Grupa posłów Prawa i Sprawiedliwości złożyła jednak wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, w którym kwestionowała zgodność nowo uchwalonej ustawy z normami zawartymi w ustawie zasadniczej (Nitwinko, b.r.). (Oprócz przepisu dotyczącego publikacji zakazu odpłatnych audycji wyborczych wnioskodawcy zakwestionowali również

zakaz stosowania w kampanii wyborczej wielkoformatowych materiałów wyborczych, możliwość przeprowadzenia głosowania dwudniowego, głosowanie przez pełnomocnika, głosowanie korespondencyjne oraz większościowy system wyborczy w wyborach do Senatu RP).

W dniu 20 lipca 2011 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok, w którym m.in. orzekł, że wprowadzony zakaz odpłatnej agitacji wyborczej w mediach jest niezgodny z Konstytucją.

Warto przy tym podkreślić, że posłowie wnioskodawcy kwestionowali nie tylko poszczególne normy *Kodeksu wyborczego*, ale także całą ustawę, jak również sam fakt jej wejścia w życie. Zgodnie z komunikatem Trybunału Konstytucyjnego, posłowie „przedmiotem kontroli uczynili również przepisy określające moment wejścia w życie *Kodeksu wyborczego* i pierwszej nowelizacji do kodeksu, przepisy określające zasady stosowania *Kodeksu wyborczego* oraz – w pewnym zakresie – przepisy uchylające – z dniem wejścia w życie *Kodeksu wyborczego* – Ordynację wyborczą do Sejmu i Senatu” (Komunikat TK, 2011). Podczas rozprawy posłowie wnioskodawcy rozszerzyli swój wniosek, domagając się, aby Trybunał derogował nowo powstałą ustawę i przywrócił moc obowiązującą poprzednich ordynacji wyborczych. Trybunał Konstytucyjny nie przyjął jednak tego wniosku.

3. Ograniczenia personalne w nowym *Kodeksie wyborczym*

Kodeks wyborczy ustanawia nie tylko swoiste granice odnośnie do czasu, miejsca i sposobu prowadzenia kampanii wyborczej, ale reguluje także określone kwestie związane z osobami, które mogą ubiegać się o zdobycie mandatu w wyborach powszechnych.

Oprócz oczywistego cenzusu wieku ustawa odmawia prawa wybieralności (biernego prawa wyborczego) osobom, które zostały skazane prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. Prawa tego nie posiadają również osoby, wobec których wydano prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające utratę prawa wybieralności. Kwestia utraty prawa wybieralności uregulowana została także w ustawie z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów, zgodnie z którą wobec osoby, która złożyła niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne, sąd orzeka utratę prawa wybieralności w wyborach do Sejmu, Senatu i Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach powszechnych organu i członka organu jednostki samorządu terytorialnego oraz organu jednostki pomocniczej samorządu teryto-

rialnego. Osoba, która dopuściła się poświadczenia nieprawdy, składając oświadczenie lustracyjne, nie może zatem pełnić funkcji posła, senatora, europarlamentarzysty, wójta, burmistrza, prezydenta miasta oraz radnego organu stanowiącego oraz radnego organu jednostki pomocniczej, takiej jak osiedle, dzielnica czy sołectwo. Zakaz ten nie jest jednak bezterminowy – obejmuje okres od 3 do 10 lat, zgodnie z orzeczeniem organu wymiaru sprawiedliwości (art. 21a ust. 2a ustawa z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów; DzU 2006, nr 218, poz. 1592).

4. Zakończenie – uwagi *de lege ferenda*

Wprowadzone w *Kodeksie wyborczym* ograniczenia w swobodzie prowadzenia kampanii wyborczej odgrywają istotną rolę również w zakresie limitującym możliwości aktywności realizowanych przez komitety wyborcze. W związku z powyższym powinny być jednoznacznie i precyzyjnie zdefiniowane, tak aby nie budziły wątpliwości w swoim stosowaniu. Obecny stan prawny tego nie gwarantuje, w związku z powyższym zasadne wydaje się rozważyć możliwości dokonania pewnych zmian w tym zakresie.

Konieczne wydaje się zwłaszcza jednoznaczne rozstrzygnięcie kwestii budzącej najwięcej kontrowersji – instytucji „ciszy wyborczej”. Ma ona na celu danie wyborcy czasu do namysłu, na kogo i czy w ogóle chce oddać swój głos, bez „atakowania” go przez dziesiątki ubiegających się o mandat kandydatów. Jednakże można zauważyć, że cisza wyborcza nie pełni – i w rzeczywistości nie może spełnić – swoich podstawowych funkcji, nawet jeśli jest całkowicie przestrzegana. Czym jest bowiem widok wyborczych plakatów i bilbordów zaraz przed lokalem obwodowej komisji wyborczej, jeśli nie zachęcaniem wyborcy do głosowania na konkretnego kandydata? Należałoby zatem – chcąc pozostać przy idei ciszy wyborczej, za czym opowiada się większość badanych – wprowadzić nakaz umieszczania materiałów wyborczych w pewnej odległości od lokali wyborczych. Nie ulega wątpliwości, że obecnie istniejące regulacje normatywne nie pełnią należycie swojej funkcji. Nie wskazują, jakie konkretnie zachowania stanowią naruszenie ciszy wyborczej, a jakie są dozwolone, i nie przesądzają także, kto za ewentualnie popełnione naruszenia odpowiada, zwłaszcza jeśli odnoszą się one do wirtualnej przestrzeni. (Pojawiające się wątpliwości czasami mają wręcz humorystyczny wymiar, np. podczas kampanii wyborczej w 2005 r. zastanawiano się, czy dopuszczalne jest wyświetlenie w telewizji bajki na mo-

tywach powieści Kornela Makuszyńskiego *O dwóch takich, co ukradli księżyc*; Zaborski 2013: 31).

W tej sytuacji wydaje się zasadne rozważenie możliwości zniesienia zakazu prowadzenia kampanii wyborczej w przeddzień i w dniu wyborów, pozostając jedynie przy zakazie jej prowadzenia w lokalach, w których mieszczą się komisje wyborcze, lub też ustanowienia normy, która pozostawiałaby poza zakresem obecnej regulacji wypowiedzi w Internecie. Normy aktualnie zawarte w *Kodeksie wyborczym*, poprzez swe niedostosowane do rzeczywistości technologicznej, są nagminnie łamane, co w oczywisty sposób obniża prestiż przyjętej regulacji prawej.

Zagadnieniem wymagającym precyzyjnej regulacji byłyby także możliwość prowadzenia działań o charakterze politycznym wobec uczniów w szkołach, poprzez zawarte w *Kodeksie wyborczym* zezwolenie na organizowanie na terenie szkół spotkań z osobami reprezentującymi organizacje polityczne czy też komitety wyborcze. Co prawda, kodeks stanowi, że powinny mieć one tematykę czysto edukacyjną i informacyjną, jednakże obecny stan prawny stwarza wiele okazji do nadużyć. Ponadto, już samo zaprezentowanie się kandydata i możliwość wystąpienia w szkole może być swego rodzaju promocją jego osoby, zwłaszcza w przypadku nieposiadających zbyt dużej wiedzy o polityce i nieznanymi programów innych ugrupowań młodych ludzi. Powyższa regulacja może także stanowić przesłankę do zaistnienia nierówności w możliwości prowadzenia agitacji (poprzez umożliwienie odbywania spotkań wyłącznie przez osoby piastujące określone funkcje, np. wójta, burmistrza, prezidenta miasta czy też starostę powiatu).

Bibliografia

- Antoszewski A., Herbut R., 1998, *Leksykon politologii*, Wrocław.
- Banaszak B., 2004, hasło *kampania wyborcza* [w:] *Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznic, Warszawa.
- Cyran (anonim), 2014, *W szkołach wolno agitować, pod warunkiem że nie uczniów*, <http://prawo.rp.pl/artukul/1147938.html> (26.01.2015).
- Głowacka D., Płoszka A., 2014, *Media w okresie wyborczym. Przewodnik dla dziennikarzy*, Warszawa.
- IAR [Informacyjna Agencja Radiowa], 2014, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1329,title,Czy-potrzebna-jest-cisza-wyborcza,wid,17034028,wiadomosc.html> (26.01.2015).
- Karwowska A., 2014, [http://wyborcza.pl/1,137766,16014444, Czy_w_czasach_internetu_cisza_wyborcza_ma_jeszcze.html](http://wyborcza.pl/1,137766,16014444,Czy_w_czasach_internetu_cisza_wyborcza_ma_jeszcze.html) (22.01.2015).
- Komunikat Trybunału Konstytucyjnego, 2011, <http://trybunal.gov.pl/rozprawy/komunikaty-prasowe/komunikaty-po/art/2619-kodeks-wyborczy> (26.01.2015).
- Krajewska A., *Biuletyn Kompas – Naruszenie ciszy wyborczej: wyrok sądu rejonowego*, <http://isp.org.pl/aktualnosc,1,1395.html> (26.01.2015).

- Nieć M., 2012, *Kampania wyborcza – uwagi politologa o genezie idei*, „Roczniki Nauk Społecznych”, t. 4(40), nr 3.
- Nitwinko W., *Zmiany systemu wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej wprowadzone w ramach Kodeksu wyborczego oraz ich konsekwencje*, <http://www.nitwinko.pl/res/pdf/ARTYKUL-SZKICE.pdf> (26.01.2015).
- PS, PSZ, (anonim), 2011, *Ani słowa o wyborach, Zasady ciszy wyborczej*, www.dziennikzachodni.pl/artykul/459487,ani-slowa-o-wyborach-zasady-ciszy-wyborczej, id.t.html?cookie=1 (26.01.2015).
- Rakowska A., 2011, *Formy i granice kampanii wyborczych według kodeksu wyborczego* [w:] *Kodeks Wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa.
- Rakowska A., 2012, *Prawna regulacja kampanii wyborczej w Internecie*, Warszawa.
- Rakowska A., Skotnicki K., 2011, *Zmiany w prawie wyborczym wprowadzone przez Kodeks wyborczy*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 4(105).
- Skrzydło W., 2011, *Kodyfikacja prawa wyborczego w Polsce – zakres i znaczenie*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 3.
- Sokala A., 2007, *Kampania wyborcza* [w:] *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, red. B. Michalak, A. Sokala, Warszawa.
- Tabaszewski R.K., 2012, *Instytucjonalno-prawne uwarunkowania kampanii wyborczych w Polsce. Zagadnienia wybrane* [w:] *Współczesne kampanie wyborcze w Polsce i na świecie*, red. P. Jakubowski, E. Kancik, Lublin.
- Trzeciak S., 2010, *Kampania wyborcza. Strategia sukcesu. Przewodnik dla kandydatów i sztabów wyborczych*, Warszawa.
- Wiszowaty M.M., 2012, *Instytucja ciszy wyborczej – geneza, regulacja prawna, ratio existendi*, „Studia Wyborcze”, vol. 14.
- Wprowadzenie do nauk prawnych*, 2010, red. A. Bator, Warszawa.
- Żemojtel-Piotrowska M., (b.r.), *Partycypacja polityczna kobiet – wybory samorządowe 2010 na przykładzie województwa mazowieckiego i pomorskiego: raport*, http://www.neww.org.pl/download/Partycypacja_polityczna_kobiet.pdf (26.01.2015).
- Zaborski M., *Strażnik demokracji czy relikwiarz przeszłości? Dyskusja nad zasadnością stosowania ciszy wyborczej*, „Political Preferences”, no. 7.