



Piotr Uziębło*

Uniwersytet Gdański

KAMPANIA WYBORCZA DO RADY GMINY – ROZWIĄZANIA KODEKSU WYBORCZEGO A PRAKTYKA USTROJOWA

Uchwalony w 2011 r. kodeks wyborczy (zwany dalej k.wyb.)¹ zmodyfikował sposób prowadzenia i finansowania kampanii wyborczej, w tym również i kampanii wyborczej w wyborach do organu stanowiącego w gminie². Zmiany te może nie były rewolucyjne, jednakże warto skoncentrować się na analizie obowiązujących reguł prawnych dotyczących kampanii wyborczej do tego organu, szczególnie że wybory z 2014 r. pozwoliły na ich zastosowanie praktyczne. Niniejszy artykuł ma odpowiedzieć na pytanie, czy obecna regulacja może być uznana za właściwą w kontekście realizacji zasad prawa wyborczego, przede wszystkim zasady równości szans wyborczych i zasady wolnych wyborów, ale również wskazać, czy w należyty sposób zapobiega ona nadużywaniu przez komitety wyborcze swoich uprawnień i prowadzeniu kampanii w sposób naruszający jej zasady bez ponoszenia konsekwencji prawnych oraz politycznych zaistnienia owych nieprawidłowości.

Jak już wspomniałem na wstępie, ustawodawca zdecydował się na zbudowanie zasad prowadzenia kampanii wyborczej w sposób zbliżony do obowiązujących we wcześniejszych rozwiązaniach prawnych³. Wyrazem tego jest chociażby określenie czasu trwania kampanii wyborczej. Zgodnie z treścią art. 104 k.wyb. rozpoczyna się ona „z dniem ogłoszenia aktu właściwego organu o zarządzeniu wyborów i ulega zakończeniu na 24 godziny przed dniem głosowania”. Z treści tego przepisu jednoznacznie wynika, że zdecydowano się na utrzymanie tzw. „ciszy wyborczej”, a więc okresu następującego na 24 godziny przed dniem wy-

* pedrou@interia.pl

¹ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz 112 z późn. zm.).

² Więcej o sposobach pojmowania kampanii wyborczej A. Rakowska, *Funkcje wyborów a kampania wyborcza*, [w:] *Ustrój polityczny państwa. Polska, Europa, Świat*, red. S. Sulowski i J. Szymanek. Warszawa 2013, s. 607–609.

³ Kodeks zastąpił bowiem ustawę z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190).

borów, a kończącego się wraz z zamknięciem lokali wyborczych, w którym to czasie nie jest dopuszczalne podejmowanie działań mających na celu promowanie komitetów wyborczych czy też kandydatów ubiegających się o mandaty z ich list⁴. Wyraźnie wskazuje na to zresztą art. 107 k.wyb., stwierdzający, że w tym czasie jest zabronione „prowadzenie agitacji wyborczej, w tym zwoływanie zgromadzeń, organizowanie pochodów i manifestacji, wygłaszanie przemówień oraz rozpowszechnianie materiałów wyborczych”. Oczywiście wyliczenie form agitacji wyborczej jest tutaj dokonane przykładowo, gdyż żadna z form takiej agitacji nie jest dopuszczalna⁵. Utrzymanie ciszy wyborczej może budzić kontrowersje, szczególnie że część przedstawicieli doktryny uznaje, że w obecnych czasach, gdzie znaczna część agitacji wyborczej ma miejsce w środkach komunikacji, które są trudnokontrolowalne (np. Internet, sms), sens istnienia ciszy wyborczej jest wątpliwy⁶. W mojej ocenie argumenty te nie są wystarczające. Pozostawienie czasu pozwalającego wyborcom na dokonanie wyboru w sposób wolny od różnego rodzaju nacisków zewnętrznych w dniu głosowania trzeba uznać za istotną wartość. Potwierdza to zresztą pozytywny stosunek samych wyborców do tej instytucji⁷. Dodać też można, że agitacja prowadzona np. za pośrednictwem portali społecznościowych w dużej mierze przypomina przekonywanie osób z własnego kręgu znajomych, co i tak przy występowaniu ciszy wyborczej pozostaje dozwolone.

W przepisach k.wyb. nie podjęto natomiast próby uregulowania różnych form promocji kandydatów czy też komitetów wyborczych w okresie poprzedzającym rozpoczęcie kampanii wyborczej⁸. Często już w tym okresie są prowadzone działania prekampanijne, w tym również nawet z wykorzystaniem znaczących środków finansowych, nawet ze źródeł, które nie mogą być wydatkowane na cele kampanii wyborczej⁹. W dużej mierze te ostatnie są wykorzystywane przez

⁴ W tym samym okresie jest zakazane podawanie „do publicznej wiadomości wyników przedwyborczych badań (sondaży) opinii publicznej dotyczących przewidywanych zachowań wyborczych i wyników wyborów oraz wyników sondaży wyborczych przeprowadzanych w dniu głosowania” (art. 115 § 1 k.wyb.).

⁵ Przepisy prawa nie wprowadziły natomiast obowiązku usunięcia materiałów wyborczych z przestrzeni publicznej przed nastaniem ciszy wyborczej. Odosobniony pogląd w tej mierze wyraził na gruncie wcześniejszego, analogicznego w tej mierze stanu prawnego M. Bąkiewicz, wskazując, że powinny one zostać na ten czas usunięte lub zasłonięte; zob. M. Bąkiewicz, *System wyborczy do samorządu terytorialnego w Polsce na tle europejskim*, Toruń 2008, s. 113.

⁶ Zob. np. Karg-Musiał, *Cisza wyborcza w dobie Internetu*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 3, s. 32.

⁷ Zgodnie z badaniami CBOS z kwietnia 2014 r. aż 72% Polaków chce utrzymania ciszy wyborczej, a jedynie 18% jej zniesienia; zob. *Komunikat z badań CBOS nr 65/2014 Polacy o proponowanych zmianach w prawie wyborczym*, Warszawa 2014, s. 8.

⁸ Trzeba zgodzić się z poglądem, że w tym czasie, w aktualnym stanie prawnym, nie mają zastosowania ograniczenia sposobu prowadzenia kampanii wyborczej przewidziane w k.wyb.; zob. A. Rakowska, K. Skotnicki, *Wykorzystanie billboardów w kampanii politycznej*, [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań*, t. II: *Współczesne ustroje państwowe i rozwój demokracji w Polsce. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny i K. Spryszak, Toruń 2012, s. 779.

⁹ Przykładowo wymienia się tu takie działania jak: publiczne konferencje, pikniki, wywiady udzielane

podmioty sprawujące władzę w danej gminie. Przykładem mogą tu być kampanie promocyjne miejscowości, które jednocześnie popularyzują polityków lokalnych, choć – co warto podkreślić – najczęściej dotyczy to urzędujących piastunów władzy wykonawczej (prezydentów czy burmistrzów), a zdecydowanie rzadziej kandydatów do rad gminy czy miast¹⁰. Wprowadzenie zakazu takich działań byłoby jednak niezwykle trudne w kontekście konstytucyjnych praw i wolności jednostki, w szczególności wolności słowa. W okresie przedkampanijnym nie ma bowiem pewności, czy dana osoba będzie kandydatem w wyborach. Dlatego też jedynym możliwym do wyobrażenia rozwiązaniem stałoby się wprowadzenie ograniczeń natury finansowej, np. zaliczanie takich wydatków do kosztów kampanii wyborczej, a tym samym odejmowanie ich od limitów środków finansowych możliwych do wykorzystania w czasie oficjalnej kampanii wyborczej¹¹.

Podobny problem wiąże się z możliwością prowadzenia kampanii wyborczej na rzecz kandydatów przez osoby czy organizacje, które w wyborach nie uczestniczą. Kodeks wyborczy wskazuje jedynie na to, że każdy wyborca może prowadzić takie działania, jednak wyłącznie za zgodą pełnomocnika wyborczego danego komitetu. *Ratio legis* tego przepisu jest przede wszystkim ochrona przestrzegania ograniczeń finansowych nałożonych na komitety wyborcze. Prowadzenie agitacji przez podmioty zewnętrzne mogłoby bowiem prowadzić do obchodzenia zakazów pozyskiwania środków z określonych źródeł, a także limitów wydatków na kampanię wyborczą. Dlatego też przyjęć trzeba, że inne podmioty niż osoby fizyczne korzystające z praw wyborczych¹² nie są uprawnione do prowadzenia agitacji wyborczej na rzecz komitetów, a także kandydatów startujących z ich list¹³. Nie oznacza to natomiast braku możliwości korzystania przez nie z wolności słowa, szczególnie w sferze prywatnych kontaktów, co zresztą wynika z przyjętego w ustawie znaczenia pojęcia agitacji wyborczej

Właśnie wprowadzenie w k.wyb. legalnej definicji agitacji wyborczej jest nowością w polskim prawie wyborczym. Jak stanowi art. 105 § 1 „agitacją wyborczą jest publiczne nakłanianie lub zachęcanie, do głosowania w określony sposób

ne medium, publikowanie sprawozdań poselskich i senatorskich, nagłaśnianie akcji dobroczynnych, publikowanie własnych wizerunków; zob. M. Grzelka, *Kampania wyborcza. Zagadnienia wybrane*, „Przeгляд Wyborczy” 2012, nr 5, s. 47.

¹⁰ Przykładem może być kampania miasta Sosnowiec, gdzie billboardy przede wszystkim promowały prezydenta miasta, zob. http://m.katowice.gazeta.pl/katowice/1,106509,16375641,Gorski_czy_Gorniczny_Ktory_Kazimierz_wazniejszy.html [dostęp: 25.02.2015].

¹¹ Por. A. Rakowska, *Formy i granice kampanii wyborczych według kodeksu wyborczego*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011, s. 119–120.

¹² Nie dotyczy to jednak ograniczenia możliwości realizacji wolności słowa przez osoby nieposiadające praw wyborczych; por. R.K. Tabaszewski, *Instytucjonalno-prawne uwarunkowania kampanii wyborczych w Polsce. Zagadnienia wybrane*, [w:] *Marketing wyborczy we współczesnych kampaniach wyborczych*, red. E. Kancik, i P. Jakubowski, Lublin 2013, s. 24.

¹³ Por. P. Pytlak, *Występowanie stowarzyszeń i organizacji społecznych w wyborach samorządowych – aspekty prawne i praktyka*, [w:] *Jakiej ordynacji wyborczej potrzebuje Rzeczpospolita?*, red. D. Dudek, D. Kała i P. Potkowski, Lublin 2008, s. 95–96.

lub do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego”. Agitacja taka może być prowadzona nie od początku trwania kampanii wyborczej, lecz dopiero od dnia przyjęcia przez właściwy organ zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego. Ustawodawca nie określił sposobu prowadzenia agitacji przez komitety wyborcze oraz kandydatów, słusznie pozostawiając w tej mierze swobodę działania tych podmiotów. Jakakolwiek uniformizacja takich działań nie tylko nie byłaby celowa, ale nawet szkodliwa, gdyż zamykałaby możliwość odróżnienia się od innych uczestników kampanii wyborczej, a ponadto mogłaby już na wstępie nie uwzględniać postępu technologicznego. Wybór form agitacji musi być bowiem wypadkową charakteru gminy, w której wybory są przeprowadzane, oraz jej wielkości, a także strategii danego kandydata czy też ugrupowania go wystawiającego¹⁴.

Brak stworzenia prawnego modelu prowadzenia kampanii wyborczej nie oznacza, że ustawodawca nie zdecydował się na uregulowanie całego szeregu ograniczeń związanych z prowadzeniem działań stanowiących agitację wyborczą. Po pierwsze, zostały wprowadzone ograniczenia związane z miejscami, w których wyłączona została możliwość prowadzenia agitacji wyborczej. W tej mierze utrzymano rozwiązania obowiązujące przed wejściem w życie k.wyb., choć pojawiły się również drobne korekty. Agitacja w dalszym ciągu nie może być prowadzona na terenie urzędów administracji rządowej i administracji samorządu terytorialnego oraz sądów, na terenie zakładów pracy w sposób i w formach zakłócających ich normalne funkcjonowanie, a także na terenie jednostek wojskowych i innych jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej oraz oddziałów obrony cywilnej i skoszarowanych jednostek podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych¹⁵. Powtórzenie wcześniejszych regulacji nie może być ocenione bezkrytycznie. Nie wyłączono wszakże możliwości prowadzenia agitacji wyborczej w urzędach innych niż urzędy administracji rządowej czy samorządowej. Tytułem przykładu można tu wskazać chociażby delegatury Najwyższej Izby Kontroli czy też, co może zaskakiwać, delegatury Krajowego Biura Wyborczego. Można to uznać za istotne niedopatrzenie ustawodawcy¹⁶. Również nie do końca szczęśliwe jest dopuszczenie agitacji wyborczej na terenach zakładów pracy, o ile nie zakłóca to ich normalnego funkcjonowania. Ocena spełnienia tego warunku należy do osoby kierującej takim zakładem, co w przypadku podmiotów prywatnych wątpliwości nie budzi. Jednak w zakładach pracy z dominującym udziałem publicznym mogą powstać

¹⁴ Zob. więcej Z. Ferenc, *Strategia w kampanii wyborczej*, [w:] *Kampania wyborcza. Strategia, taktyka, komunikacja*, red. S. Wilkos i Z. Ferenc, Warszawa 2001, s. 84–86.

¹⁵ Jak zauważa W. Odrowąż-Sypniewski, zakaz taki dotyczy terenu stałego stacjonowania takich jednostek, a nie miejsca, gdzie ewentualnie przebywają czasowo; zob. W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia prawna na temat zasad agitacji wyborczej*, *Zeszyty Prawnicze BAS* 2014, nr 3, s. 71–72.

¹⁶ Już wcześniej zwracał na to uwagę A. Sokala, *Prawne ramy prowadzenia samorządowej kampanii wyborczej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005, s. 269.

wątpliwości dotyczące tego, czy nie będzie to prowadziło do możliwości prowadzenia agitacji wyłącznie przez niektórych kandydatów, czy też niektóre komitety wyborcze związane z politycznymi barwami kierującego takim zakładem. W kontekście wyborów do rady gminy przede wszystkim takie sytuacje mogą mieć miejsce w komunalnych osobach prawnych. Dlatego też generalny zakaz prowadzenia kampanii wyborczej w zakładach pracy byłby bardziej racjonalny.

Pewne modyfikacje zaszły w sferze związanej z możliwością agitowania na terenie szkół. Kodeks wyborczy wprowadził zakaz agitacji wyborczej na terenie szkół wobec uczniów. Jest to unormowanie zdecydowanie lepsze niż wcześniejsze, które wyłączało możliwość jej prowadzenia wyłącznie w szkołach podstawowych oraz gimnazjach i to tylko wobec tych uczniów, którzy nie dysponują prawami wyborczymi. Generalny zakaz takiej agitacji w pełniejszy sposób zapewnia apartyjność szkolnictwa¹⁷. Został jednak wprowadzony wyjątek od owej zasady, gdyż zgodnie z art. 108 § 3 k.wyb. „za agitację wyborczą nie uznaje się prowadzonych przez szkołę zajęć z zakresu edukacji obywatelskiej, polegających na upowszechnianiu wśród uczniów wiedzy o prawach i obowiązkach obywateli, znaczeniu wyborów w funkcjonowaniu demokratycznego państwa prawa oraz zasadach organizacji wyborów”. Wykładnia powyższego przepisu może nastroczać pewne trudności, szczególnie w kontekście upowszechniania wiedzy o organizacji wyborów. Praktyka pokazuje bowiem, że bardzo często za owo upowszechnianie uznaje się przeprowadzane w szkołach tzw. prawyборы, które polegają na zaprezentowaniu się kandydatów uczestniczących w wyborach, a następnie głosowaniu uczniów na komitety wyborcze, które realnie w wyborach uczestniczą. W mojej ocenie takie działanie jest już formą agitacji wyborczej i powinno być traktowane jako naruszenie przepisów ustawy wyborczej, co jednak nie jest czynione¹⁸.

Drugim rodzajem ograniczeń swobody prowadzenia agitacji wyborczej są regulacje, których celem jest zapobieganie swoistemu „kupowaniu” wyborców za pomocą różnego rodzaju korzyści, które są im oferowane w czasie trwania kampanii wyborczej. W tej materii również nie zostały dokonane istotne zmiany. W dalszym ciągu zabronione jest podmiotom prowadzącym agitację organizowanie loterii fantowych, innego rodzaju gier losowych oraz konkursów, w których wygranymi są nagrody pieniężne lub przedmioty o wartości wyższej niż wartość przedmiotów zwyczajowo używanych w celach reklamowych lub promocyjnych, a także podawanie oraz dostarczanie, w ramach prowadzonej agitacji wyborczej, napojów alkoholowych nieodpłatnie lub po cenach sprzedaży netto możliwych do uzyskania, nie wyższych od cen nabycia lub kosztów wytworzenia¹⁹. Żle się stało, że nie wprowadzono wyraźnej maksymalnej wartości

¹⁷ Podobnie R.K. Tabaszewski, *Instytucjonalno-prawne ...*, s. 27.

¹⁸ Podobnie A. Rakowska, *Formy i granice...*, s. 124.

¹⁹ F. Rymarz podkreśla, że generalnie jakakolwiek sprzedaż napojów alkoholowych w związku z kampanią wyborczą „pozostaje w sprzeczności z publicznym charakterem i celami kampanii wy-

przedmiotów (powiązanej np. z minimalnym wynagrodzeniem za pracę), które mogą być wygranymi w różnego rodzaju grach losowych prowadzonych w toku kampanii wyborczej. Użycie formuły „zwyczajowo używanych w celach reklamowych lub promocyjnych” nie jest wszakże ostre i zależy od środowiska, gdyż zdarza się, że w celach promocyjnych wykorzystuje się przedmioty, których wartość wcale nie jest symboliczna, a to pozwala na dość swobodną interpretację analizowanego przepisu k.wyb.

Prawne obostrzenia dotyczą również umieszczania przez kandydatów lub komitety wyborcze materiałów wyborczych w przestrzeni publicznej. Warto zwrócić uwagę, że k.wyb. zdefiniował pojęcie materiału wyborczego. Jak stanowi art. 109 § 1, jest nim „każdy pochodzący od komitetu wyborczego upubliczniony i utrwalony przekaz informacji mający związek z zarządzonymi wyborami”²⁰. W konsekwencji decydujące znaczenie ma sygnowanie materiału przez komitet wyborczy, nawet jeśli nie jest on formą agitacji, a np. jedynie informuje o technicznych aspektach głosowania. Podobnie jak miało to miejsce w poprzednim stanie prawnym materiały wyborcze powinny zawierać wyraźne oznaczenie komitetu wyborczego, od którego pochodzą, co z jednej strony pozwala na ich skuteczniejszą ochronę prawną, a z drugiej daje możliwość identyfikowania podmiotu, który za pomocą takiego materiału naruszył prawa osób trzecich²¹.

Podstawową zasadą, która wyznacza sposób umieszczania materiałów wyborczych jest poszanowanie prawa własności podmiotów posiadających nieruchomości lub urządzenia, na których działanie takie ma nastąpić. Ustawa stanowi, że „na ścianach budynków, przystankach komunikacji publicznej, tablicach i słupach ogłoszeniowych, ogrodzeniach, latarniach, urządzeniach energetycznych, telekomunikacyjnych i innych można umieszczać plakaty i hasła wyborcze wyłącznie po uzyskaniu zgody właściciela lub zarządcy nieruchomości, obiektu albo urządzenia”²². Przyjąć trzeba, że wskazane wyliczenie ma przykładowy charakter, o czym świadczy użycie słowa „innych” w odniesieniu do urządzeń, na których mogą znajdować się nośniki agitacji wyborczej. Wymóg uzyskania zgody musi być oceniony pozytywnie, choć nieco inaczej odnieść się trzeba do braku zapewnienia równości szans wyborczych podmiotów uczestniczących w procesie wyborczym. O ile bowiem podmioty prywatne powinny mieć swobodę decydowania o tym, jakie materiały wyborcze chcą umieszczać na swoich budynkach czy innego rodzaju elementach, o tyle odmiennie odnieść się powinno do tych nieruchomości czy ruchomości, które należą do podmiotów publicznych czy też do podmiotów, w których występują udziały publiczne. W tym wypadku powin-

borczej”; zob. F. Rymarz, *Kampania wyborcza*, [w:] K. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 240.

²⁰ A. Rakowska zwraca uwagę na brak jednoznaczności rozumienia definicji materiału wyborczego, co może powodować pewne problemy interpretacyjne, zob. A. Rakowska, *Formy i granice...*, s. 125–126.

²¹ W praktyce zdarzały się sytuacje, w których materiały wyborcze nie były właściwie oznaczone.

²² Na niezrozumiałe podziały na plakaty i hasła wyborcze zwracają uwagę A. Rakowska, K. Skotnicki, *Wykorzystanie bilbordów ...*, s. 781.

ny zostać prawnie zagwarantowane nie tylko tożsame zasady udzielania zgody dla wszystkich uczestników procesu wyborczego, ale również gwarancje, które będą zapobiegać możliwości umieszczania materiałów wyłącznie przez jeden lub też ograniczoną liczbę uczestników kampanii wyborczej, np. ze względu na wcześniejsze wykupienie miejsc, na których materiały mogą być umieszczane.

W kontekście realizacji powyżej wspomnianej zasady równości szans wyborczych krytycznie ocenić trzeba brak nałożenia na organy samorządowe obowiązku udostępnienia określonej, minimalnej powierzchni w każdym okręgu wyborczym, w których mogłyby być dokonywane bezpłatne umieszczanie materiałów wyborczych przez wszystkie komitety wyborcze, które wystawiają kandydatów na terenie okręgu wyborczego, w którym owo miejsce zostało udostępnione. Obecne rozwiązanie, o którym stanowi art. 114, wskazuje jedynie, że organ wykonawczy gminy niezwłocznie po rozpoczęciu kampanii wyborczej zapewni na obszarze gminy odpowiednią liczbę miejsc przeznaczonych na bezpłatne umieszczanie urzędowych obwieszczeń wyborczych i plakatów wszystkich komitetów wyborczych. Informacja o tym umieszczana jest w Biuletynie Informacji Publicznej oraz w sposób zwyczajowo przyjęty. Praktyka pokazuje, że z reguły miejsca takie są mocno ograniczone²³. Dodatkowo, co nie zostało zagwarantowane, w miejscu takim każdy z powyższych komitetów otrzymywać powinien jednakową powierzchnię do wykorzystania²⁴. Nie można mieć wątpliwości, że tego typu rozwiązanie zapewniłoby szansę na prezentację materiałów wyborczych przez uboższe komitety wyborcze, których nie stać na komercyjny wynajem miejsc pozwalających na prezentację materiałów wyborczych. Podobnie na negatywną ocenę zasługuje brak ustawowych podstaw w k.wyb. do ograniczania wywieszania materiałów wyborczych w miejscach, w których mogłyby one zakłócać estetykę przestrzeni publicznej, np. w okolicach zabytków²⁵. Wyraźnie wskazanym wyjątkiem jest jedynie nałożenie na policję lub straż gminną obowiązku usuwania na koszt komitetów wyborczych plakatów i haseł wyborczych, których sposób umieszczenia może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo bezpieczeństwu mienia bądź bezpieczeństwu w ruchu drogowym (art. 110 § 5).

Powtórzone zostały unormowania związane z usuwaniem materiałów wyborczych po zakończeniu kampanii wyborczej. Podstawową dyrektywą jest nakaz ustawowy, aby materiały takie były umieszczane w sposób pozwalający na ich usunięcie „bez powodowania szkód”. Wiąże się to z ochroną podmiotów, na których rzeczach umieszczone były materiały. Naprawienie szkód od podmiotów epizodycznych, jakimi są komitety wyborcze, mogłoby powodować trud-

²³ Z reguły jest to kilkanaście lub kilkadziesiąt miejsc w gminie. Przykładowo w Gdańsku przeznaczono na ten cel 18 słupów reklamowych, co daje średnio 3 słupy na okręg wyborczy, http://www.gdansk.pl/start_nowy,1944,32661.html [dostęp: 26.2.2015].

²⁴ Takie rozwiązania można spotkać np. we Francji.

²⁵ Zgoda umieszczenia materiałów wyborczych na samym obiekcie zabytkowym wymaga pozwolenia wydanego przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, zob. art. 36 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1446).

ności i jednocześnie komplikować postępowanie podmiotom udostępniającym miejsce na publikację materiałów wyborczych. Usunięcie takich materiałów powinno nastąpić najpóźniej 30 dni po dniu wyborów, za co odpowiedzialny jest pełnomocnik wyborczy komitetu. Niewykonanie tego obowiązku w powyższym terminie powoduje, że organ wykonawczy w gminie zostaje zobowiązany do usunięcia takich materiałów, jak i urzędzeń ogłoszeniowych na koszt komitetu, co jednak w praktyce wygląda różnie, gdyż plakaty znajdują się w przestrzeni publicznej nawet po kilku miesiącach od dnia wyborów²⁶.

Osobną kwestią jest prowadzenie kampanii wyborczej za pomocą radia i telewizji. Postanowienia k.wyb. wskazują w art. 116 § 1, że „komitety wyborcze mają prawo prowadzenia agitacji wyborczej w programach publicznych i niepublicznych nadawców radiowych i telewizyjnych, w formie audycji wyborczych”. Zdefiniowane zostało również znaczenie pojęcia audycja wyborcza. Jest nią „część programu radiowego lub telewizyjnego, nie pochodząca od nadawcy, stanowiąca odrębną całość ze względu na treść lub formę”. Można mieć wątpliwości, czy rzeczywiście wprowadzenie takiej definicji legalnej było potrzebne, z racji jednoznaczności tego pojęcia, z łatwością dekodowanego za pomocą wykładni językowej.

Podstawowe znaczenie dla kampanii wyborczej ma możliwość bezpłatnej emisji audycji wyborczych w programach publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych na koszt tych nadawców. Emisja takich audycji ma miejsce w okresie od 15 dnia przed dniem wyborów aż do zakończenia kampanii wyborczej. Kluczowy dla oceny realizacji równości szans w kampanii wyborczej jest sposób podziału takiego czasu antenowego. Z racji połączenia wyborów do rady gminy z pozostałymi wyborami samorządowymi ocena powyższa nie może być jednoznaczna²⁷. Widoczne jest bowiem uprzywilejowanie medialne komitetów wystawiających listy wyborcze w wyborach do sejmików województwa. Tylko komitety wyborcze, które zarejestrowały listy kandydatów co najmniej w połowie okręgów w wyborach do wszystkich sejmików województw, w tym przynajmniej jedną listę do każdego sejmiku, korzystają z bezpłatnego czasu antenowego w programach publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych o zasięgu ogólnokrajowym²⁸. Audycje wyborcze w nich nadawane nie muszą jednak ograniczać się do promowania kandydatów do sejmiku, ale również mogą mieć na celu wsparcie innych kandydatów w wyborach na poziomie gmin czy powiatów. W konsekwencji zaznacza się tu przewaga takich komitetów w stosunku do komitetów lokalnych, co ma szczególne znaczenie w kontekście możliwości nadawania bezpłatnych audycji wyborczych w telewizji publicznej, mającej zna-

²⁶ Zob. także <http://www.gazetawroclawska.pl/artykul/3753449,plakaty-wyborcze-wciaz-wisza-a-straz-nie-wystawia-mandatow,id,t.html?cookie=1>; <http://www.dziennikbaltycki.pl/artykul/471549,gmina-zukowo-poslowie-zaprzysiezeni-a-plakaty-wciaz-wisza,id,t.html> [dostęp: 27.2.2015].

²⁷ Por. B. Banaszak, *Kodeks wyborczy ...*, s. 610.

²⁸ Zob. art. 411 § 1 k.wyb.

czący krąg odbiorców. Pozostałe komitety wyborcze są uprawnione do uzyskania bezpłatnego czasu antenowego w programach publicznych nadawców regionalnych. Tutaj warunkiem uzyskania takiego czasu jest zarejestrowanie kandydata lub kandydatów w przynajmniej jednym okręgu wyborczym.

Kodeks przewiduje, że na bezpłatne audycje wyborcze winno zostać przeznaczone 15 godzin w Telewizji Polskiej i 20 godzin w Polskim Radiu w programach ogólnopolskich i 15 godzin w każdym regionalnym programie Telewizji Polskiej i 20 godzin w każdym regionalnym programie Polskiego Radia. Podziału tego czasu dokonywano w oparciu o kryterium liczby zarejestrowanych list kandydatów przez poszczególne komitety wyborcze, przy czym w przypadku programów regionalnych dotyczy to liczby list na obszarze objętym programem regionalnym²⁹. Tu również można zaobserwować swoistą przewagę komitetów wyborczych o charakterze ponadlokalnym, gdyż mają one możliwość zwiększenia czasu antenowego dla kandydatów z tych okręgów czy jednostek samorządowych, w których realne szanse na odniesienie sukcesu są większe, przy jednoczesnym ograniczeniu go dla pozostałych uczestników wyborów, co może zwiększyć rozpoznawalność promowanych kandydatów. Warto wspomnieć jednak, że w wyborach samorządowych bezpłatne audycje wyborcze trudno uznać za wiodący element kampanii, o czym świadczy chociażby niewielka oglądalność czy słuchalność takich audycji.

Poza bezpłatnym czasem antenowym komitety wyborcze mogą również rozpowszechniać odpłatnie audycje wyborcze w programach publicznych i niepublicznych nadawców radiowych i telewizyjnych³⁰, przy czym audycje takie muszą być rozpowszechniane na warunkach tożsamyh dla wszystkich komitetów. Dotyczy to zarówno poziomu opłat za emisję takich audycji, jak również i innych warunków stosownych umów³¹. Z perspektywy wyborów gminnych decydujące znaczenie mają audycje rozpowszechniane za pośrednictwem mediów lokalnych. W dużej mierze jest to wynikiem kosztów, jakie musiałyby zostać poniesione w przypadku wykupienia audycji u nadawców ogólnopolskich. Niemniej jednak komitety największych partii politycznych wykorzystują również ten ostatni kanał, choć z reguły promując szyld partyjny, względnie kandydatów na prezydentów największych miast.

Jak już wspomniano wcześniej, prowadzenie kampanii wyborczej może być czynione w różny sposób, często również w sposób związany nie tyle z promo-

²⁹ K.W. Czaplicki podkreśla, że taki sposób podziału czasu antenowego sprzyja realizacji konstytucyjnej zasady równości; zob. K.W. Czaplicki, *Rola i zadania Państwowej Komisji Wyborczej w medialnej kampanii wyborczej*, [w:] *Oblicza polskiego systemu politycznego*, red. B. Krauz-Mozer i K. Soboliewska-Myślik, Toruń 2007, s. 16.

³⁰ Wcześniej wprowadzony zakaz płatnych reklam wyborczych w radiu i telewizji został uznany za niekonstytucyjny, zob. wyrok TK z dnia 20 lipca 2011 r., K 9/11, OTK ZU 2001/6A/61.

³¹ Słusznie krytykowany jest jednak brak prawnego umocowania PKW do żądania od nadawców wskazania dokładnych kosztów poniesionych na tę formę reklamy wyborczej przez poszczególne komitety wyborcze; zob. K.W. Czaplicki, *Rola i zadania ...*, s. 16.

waniem kandydatów danego komitetu, ale z kwestionowaniem kwalifikacji czy uczciwości rywali politycznych. Ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie zakazów czy chociażby ograniczeń dotyczących prowadzenia takiej agitacji³². Kampania negatywna została uznana na element służący zapewnieniu realizacji prawa do informacji, którą wyborcy winni uzyskiwać w toku kampanii³³. Nie oznacza to, że nie zdecydowano się na usankcjonowanie mechanizmów, które mają chronić uczestników kampanii przed rozpowszechnianiem nieprawdziwych informacji³⁴. W tym celu k.wyb. przewiduje występowanie specjalnego, wyborczego trybu rozpatrywania spraw, w których są naruszane prawa uczestników kampanii. Zgodnie z jego art. 111 w przypadku rozpowszechniania materiałów wyborczych, a także wypowiedzi lub innych form prowadzonej agitacji wyborczej, zawierających informacje nieprawdziwe³⁵, kandydat lub pełnomocnik wyborczy zainteresowanego komitetu wyborczego ma prawo wnieść do sądu okręgowego wniosek o wydanie stosownego orzeczenia. Wniosek ten może dotyczyć zakazu rozpowszechniania takich informacji, przepadku materiałów wyborczych zawierających takie informacje, nakazania sprostowania takich informacji, nakazania publikacji odpowiedzi na stwierdzenia naruszające dobra osobiste, nakazania przeproszenia osoby, której dobra osobiste zostały naruszone, nakazania uczestnikowi postępowania wpłacenia kwoty do 100 000 zł na rzecz organizacji pożytku publicznego³⁶. Wybór środka lub środków, które mają być zastosowane, należy do kandydata lub też pełnomocnika wyborczego komitetu wnoszącego wniosek i powinny one być w nim wskazane³⁷.

Kluczowe znaczenie dla przebiegu kampanii wyborczej ma jednak przyspieszona procedura rozpatrywania powyższego wniosku. Sąd okręgowy, który jest właściwy w takich sprawach, winien rozpoznać wniosek w ciągu 24 godzin w postępowaniu nieprocesowym. Jednocześnie może on rozpatrywać sprawę nawet w przypadku usprawiedliwionej nieobecności wnioskodawcy lub uczestnika postępowania, o ile zostali oni prawidłowo powiadomieni. Doręczenie postano-

³² Prawne zakazanie prowadzenia kampanii negatywnej jest niezwykle rzadkie, choć występuje np. w Japonii; zob. J. Tak, *Political Advertising in Japan, South Korea and Taiwan*, [w:] *The Sage Handbook of Political Advertising*, red. L.L. Kaid, C. Holtz-Bach, Thousand Oaks 2006, s. 297.

³³ Zgodzić się trzeba, że kampania negatywna staje się stałym elementem walki politycznej; zob. M.K. Kolański, *Zasady ochrony dóbr osobistych w prawie wyborczym po weryfikacji w kampaniach 2005 i 2006 roku – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, [w:] *Przemiany prawa wyborczego – doświadczenia nowych demokracji. Republika Czeska, Republika Słowacka, Republika Ukrainińska, Rzeczpospolita Polska*, red. A. Sokala i Z. Witkowski, Bydgoszcz 2007, s. 144–145.

³⁴ Istnienie takich mechanizmów stanowi współcześnie standard wolnych wyborów; zob. G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 208.

³⁵ Podkreśla się, że tryb ten dotyczy prezentowania nieprawdziwych faktów, a nie ocen wygaszanych w toku kampanii; zob. M. Grzelka, *Kampania wyborcza ...*, s. 52–53.

³⁶ Katalog powyższy ma charakter zamknięty; zob. B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 196.

³⁷ T. Dominczyk, *Cywilna ochrona dóbr osobistych uczestników procesu wyborczego*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005, s. 89–90.

wienia sądu kończące postępowanie jest niezwłocznie, wraz z uzasadnieniem, doręczane osobie zainteresowanej. Skrócone również zostały dalsze, ewentualne etapy postępowania. Zażalenie na postanowienie sądu okręgowego może być wniesione w ciągu kolejnych 24 godzin, a sąd apelacyjny rozpoznaje je również w ciągu następnych 24 godzin. Krótkie terminy postępowania mają na celu jak najszybsze wyeliminowanie możliwości rozpowszechniania nieprawdziwych informacji i doprowadzenie, aby jeszcze w czasie przedwyborczym zminimalizowano skutki przez nie wywołane. Temu ostatniemu służy również obowiązek natychmiastowego wykonania rozstrzygnięcia sądu, a w przypadku nakazania sprostowania, opublikowania odpowiedzi lub przeprosin ich publikacja winna nastąpić w ciągu 48 godzin na koszt podmiotu zobowiązanego. Publikacja taka odbywa się w sposób oraz w terminie określonym przez sąd. Dotyczy to zarówno sprostowań w tytułach prasowych, jak i w programach radiowych lub telewizyjnych. W przypadku niewykonania tego obowiązku w wyznaczonym terminie sąd, na wniosek zainteresowanego, zarządza opublikowanie takich materiałów na koszt zobowiązanego. Istotne jest to, aby zasięg takich sprostowań, odpowiedzi czy przeprosin pozwalał na ich dotarcie do tych wyborców, którzy pod wpływem owych fałszywych informacji mogli zmienić swoje preferencje wyborcze. Rozpowszechnianie informacji nieprawdziwych musi bowiem wiązać się z poniesieniem politycznych konsekwencji takich działań, gdyż w przeciwnym wypadku nieskuteczne sankcje nie będą stanowiły zaporę przed celowymi działaniami, które mają na celu dyskredytację politycznych rywali za pomocą spreparowanych informacji czy dokumentów³⁸.

Ocena powyższego trybu wyborczego musi być pozytywna. Co prawda, nawet tak krótkie terminy nie wykluczają, że ostateczne rozpatrzenie sprawy nastąpi już po dniu wyborów, jednak ów tryb jest kompromisem pomiędzy próbą pełnego zabezpieczenia interesów uczestników wyborów przed rozpowszechnianiem nieprawdziwych informacji a zapewnieniem uczestnikom postępowania sądowego prawa do rzetelnego rozpatrzenia sprawy. Dalsze skracanie terminów mogłoby bowiem prowadzić do instrumentalizacji tego trybu, poprzez brak gwarancji zapewnienia prawa do przedstawienia własnego stanowiska oraz realizacji zasady prawdy materialnej. W mojej ocenie warto jednak zgłosić postulat *de lege ferenda*, aby wzorem np. francuskiego kodeksu wyborczego wprowadzić zakaz podawania do wiadomości publicznej nowych informacji wyborczych wzbudzających kontrowersje w czasie, gdy ich przeciwnicy nie są zdolni do skutecznego zareagowania na nie przed końcem kampanii wyborczej³⁹. Zakaz taki powinien obejmować czas, który byłby sumą maksymalnych okresów liczonych od wystąpienia z wnioskiem do sądu do zamieszczenia sprostowania.

³⁸ Tamże, s. 90.

³⁹ Art. L 48-2 Code électoral (Version consolidée au 1 avril 2014), http://legifrance.gouv.fr/affich-Code.do;jsessionid=B9EE94A9CAA6A88A7BA9E7D5FBA7EC45.tpDjo07v_1?cidTexte=LEGITE-XT000006070239&dateTexte=20140504 [dostęp: 27.2.2015].

Wspomniana na wstępie ostrożność regulacji prawnych związanych z profilowaniem kampanii wyborczej nie oznacza, że prawo nie powinno wpływać na sposób jej prowadzenia. Podstawowym mechanizmem, który powinien realizować to zadanie jest przyjęcie rozwiązań prawnych, które będą ograniczały zakres kampanii za pomocą instrumentów finansowych⁴⁰. Chodzi tu przede wszystkim o ograniczenie możliwości pozyskiwania środków na cele kampanii i limitowanie ich wydatkowania, a także transparentność procesu finansowania kampanii wyborczej przez komitety wyborcze i wystawianych przez nie kandydatów. Nie analizując dokładnie wszystkich unormowań w tej mierze, zamierzam skupić się na tych, które mają bezpośredni związek ze sposobem prowadzenia kampanii wyborczej⁴¹.

Polski ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie ograniczeń źródeł pozyskiwania środków finansowych przez komitety wyborcze. W wyborach do rady gminy, podobnie jak i w innych polskich elekcjach, mogą one pochodzić wyłącznie z wpłat osób fizycznych będących obywatelami polskimi i zamieszkujących na terenie RP oraz z kredytów bankowych. W przypadku komitetów wyborczych partii politycznych i koalicji wyborczych muszą one pochodzić z funduszu wyborczego partii politycznej. Widać więc pewną nierówność podmiotów, gdyż na wspomniany fundusz wyborczy oprócz wpłat osób fizycznych mogą być wpłacane środki z subwencji na działalność statutową partii politycznej, co jednak dotyczy tylko tych stronnictw, które nabyły do niej prawo. Godzi się dodać, że w przypadku wpłat osób fizycznych mogą one wynosić nie więcej niż 15-krotność minimalnego wynagrodzenia za pracę. W praktyce wpłaty takie pochodzą głównie od samych kandydatów uczestniczących w wyborach⁴². Aby zminimalizować ryzyko dokonywania nielegalnych wpłat za pośrednictwem podstawionych osób czy też w sposób niejawni, wpłata taka może być dokonana wyłącznie czekiem rozrachunkowym, przelewem lub kartą płatniczą⁴³. Nie został natomiast wprowadzony żaden maksymalny limit łącznej sumy takich wpłat, co oznacza, że wpłaty te mogą przekroczyć limity wydatków przewidzianych dla danego komitetu.

Zapobieżeniu obchodzenia ograniczenia wysokości wpłat na rzecz komitetu ma również służyć zakaz przyjmowania przez komitet wartości niepieniężnych. Dotyczy to zarówno przyjmowania jakichkolwiek darowizn tego typu przez komitet, jak również udzielania komitetom upustów czy zniżek innych niż wy-

⁴⁰ Zwracał na to Trybunał Konstytucyjny we wspomnianym wcześniej wyroku z 20 lipca 2011 r., K 9/11.

⁴¹ Pojawiają się głosy, że właśnie szczegółowa regulacja całego procesu wyborczego powoduje wzrost kosztów kampanii wyborczych; zob. B. Majgier, *Kreowanie organów samorządu terytorialnego i ewolucja prawa wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1990–2004*, [w:] *Reformy prawa wyborczego w Polsce i na Ukrainie*, red. P. Steciuk i J. Buczkowski, Rzeszów 2004, s. 155.

⁴² M. Bąkiewicz, *System wyborczy ...*, s. 119.

⁴³ K.W. Czapliski, *Jawność finansowania wyborów samorządowych. Wybrane zagadnienia*, [w:] *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec i K. Małyśa-Sulińska, Warszawa 2010, s. 78.

nikające z prowadzenia normalnej, rynkowej działalności gospodarczej. Przede wszystkim tego typu wsparcie mogłoby być udzielane poprzez zaniżoną wartość usług związanych z prowadzeniem agitacji wyborczej, jak chociażby druk ulotek czy udostępnianie miejsca w celu umieszczenia materiałów wyborczych⁴⁴, co zresztą anonimowo przyznają sami kandydaci⁴⁵. Brakuje jednak rozwiązania prawnego, które zapewniłoby skuteczną kontrolę przestrzegania takich zakazów. Nie ma bowiem możliwości skutecznej weryfikacji np. faktycznej liczby ulotek czy plakatów, które zostały wydrukowane przez komitet⁴⁶. Zdecydowano się także na wprowadzenie jednego wyjątku dotyczącego dopuszczenia świadczeń niepieniężnych na rzecz komitetu. Chodzi tu o nieodpłatne rozpowszechnianie plakatów i ulotek wyborczych przez osoby fizyczne. Jest to w pełni racjonalne, gdyż często właśnie na wolontariacie opiera się kampania wyborcza licznych kandydatów czy ugrupowań.

Nierówność pomiędzy komitetami tworzonymi przez partie polityczne, a pozostałymi komitetami można zaobserwować również w okresie, w którym wpłaty na jego rzecz mogą być dokonywane. Co prawda jest zasadą, że komitet wyborczy może pozyskiwać środki od dnia przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu aż do dnia wyborów. Jednak w przypadku komitetów wyborczych partii politycznych i koalicyjnych komitetów wyborczych przed tym dniem mogą być dokonywane wpłaty na partyjny fundusz wyborczy⁴⁷, a jedynie sam moment przekazania środków z funduszu wyborczego na rachunek bankowy komitetu musi być dokonany w powyższych ramach czasowych. W kontekście wyborów samorządowych może być to znaczące ułatwienie dla takich komitetów, gdyż zanim pozostałe komitety zdążą zgromadzić środki na cele związane z prowadzeniem kampanii, komitety partyjne środki takie będą mogły już wykorzystywać.

W przypadku wydatków na agitację wyborczą k.wyb. wprowadził ograniczenia kwot, które mogą na nią być przeznaczane. Ich wysokość zależy od liczby mieszkańców gminy, w której kampania będzie prowadzona. Jak stanowi art. 378 § 3, „kwota przypadająca na jeden mandat radnego wynosi” w wyborach do rady gminy w gminach liczących do 40 000 mieszkańców – 1000 zł, w wyborach do rady gminy w gminach liczących powyżej 40 000 mieszkańców oraz w wyborach do rad dzielnic miasta stołecznego Warszawy – 1200 zł, zaś w wyborach do rady miasta w miastach na prawach powiatu – 3600 zł. Dodać trzeba, że łączny limit

⁴⁴ Por. M. Bidziński, *Finansowanie kampanii wyborczych do samorządu*, [w:] *Finansowanie polityki w Polsce na tle europejskim*, red. M. Chmaj, Toruń 2008, s. 96.

⁴⁵ Zob. http://mojaorunia.pl/index.php?option=com_orunia&Itemid=24&task=artykul&id=3543 [dostęp: 21.2.2015].

⁴⁶ W ustawodawstwie wyborczym innych państw można znaleźć np. obowiązek oznaczenia kolejnym numerem każdego egzemplarza danego materiału wyborczego. Bardziej skutecznym rozwiązaniem byłaby jednak konieczność oznaczenia każdego egzemplarza takiego materiału pieczęcią właściwej komisji wyborczej.

⁴⁷ Art. 36 i 36a ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (tekst jedn. Dz.U. Nr 79, poz. 857 z późn. zm.).

wydatków komitetu jest ustalany poprzez pomnożenie powyższych kwot przypadających na jeden mandat radnego przez liczbę mandatów przypadających na okręg lub okręgi, w których komitet wyborczy zarejestrował kandydatów. Mimo to można uznać, że limity ustanowiono na niskim poziomie. Przykładowo w gminie, która posiada 21 radnych, limit ten wynosi tylko 21 tys. dla komitetu wystawiającego swoich kandydatów w wszystkich okręgach. Ponadto część z tej kwoty może być przeznaczona nie na kampanie poszczególnych kandydatów, lecz na zbiorczą kampanię komitetu. Wyższe są jedynie limity wydatków w miastach na prawach powiatu, co wynika z zastosowania w nich systemu proporcjonalnego, a tym samym z racji większych okręgów i możliwości wystawienia większej liczby kandydatów niż jest mandatów do obsadzenia. Zakładając wystawienie przez komitet maksymalnej dopuszczalnej liczby kandydatów, na takiego kandydata przypadać będzie średnio 1800 zł. Słabością powyższej regulacji jest brak wyraźnego przyporządkowania kwot do poszczególnych okręgów czy też jednostek samorządu terytorialnego, w których komitet wystawia kandydatów. W tym wypadku uprzywilejowane są te komitety, które wystawiły swoich kandydatów w większej liczbie jednostek samorządowych, gdyż mogą one w ten sposób gospodarować znacznie większymi środkami finansowymi i wydatkować je przede wszystkim tam, gdzie mają realne szanse na zdobycia mandatów, czy wręcz uzyskanie większości w organie stanowiącym. W efekcie komitety wyborcze największych partii politycznych mają możliwości wykorzystania w poszczególnych gminach środków znacząco przekraczających wskazane powyżej limity wydatków⁴⁸.

Inne ograniczenie dotyczy sposobu wydatkowania środków finansowych przez komitety wyborcze. Ustawodawca zdecydował w art. 136 k.wyb., że „na agitację wyborczą prowadzoną w formach i na zasadach właściwych dla reklamy” nie może być wydatkowane więcej niż 80% łącznego limitu wydatków. Kwota ta jest jednak liczona od sumy maksymalnej, co może w praktyce powodować, że nawet wszystkie wydatki komitetu będą przeznaczone na reklamę wyborczą, o ile oczywiście łączna ich suma będzie mieściła się we wspomnianym limicie. Trudno jest jednoznacznie ocenić *ratio legis* powyższej regulacji. Za jej istnieniem przemawiają bowiem dwa podstawowe argumenty. Pierwszy dotyczy faktycznej niemożności prowadzenia kampanii wyłącznie za pomocą reklam wyborczych, gdyż siłą rzeczy musi ona również generować wydatki administracyjno-techniczne. Druga racja wiąże się z zamiarem ustawodawcy do wymuszenia innych form agitacji na komitetach wyborczych, nie wiążących się z reklamą wyborczą, jak chociażby osobiste spotkania kandydatów z wyborcami, co właśnie w wyborach gminnych powinno mieć szczególne znaczenie.

⁴⁸ Jest to tym bardziej istotne, że największe partie polityczne wydają na kampanię samorządową znaczące kwoty pieniężne, np. w wyborach w 2010 r. komitet PO wydatkował 34 550 645,25 zł, http://pkw.gov.pl/g2/oryginal/2012_02/8c32fa46e082f1df8eee21e4d4a74dcb.pdf [dostęp: 27.2.2015].

Do maksymalnej sumy wydatków nie wlicza się natomiast korzystania przez komitety z lokali oraz sprzętu biurowego organizacji, które tworzą dany komitet wyborczy, a w przypadku komitetu wyborczego wyborców – lokalu osoby wchodzącej w skład komitetu. Interpretacja normy wynikającej z powyższego przepisu (art. 133 k.wyb.) nastęrcza pewne trudności związane z pojęciem sprzętu biurowego. W mojej ocenie przyjąć trzeba wąskie jego rozumienie dopuszczające możliwość korzystania z takiego sprzętu, ale już nie nośników zwielokrotniających informacje wygenerowane za jego pomocą. Tym samym koszty papieru czy nośników danych powinny już być ponoszone przez komitet wyborczy⁴⁹.

W kontekście prowadzenia kampanii wyborczej oraz jej finansowania fundamentalne znaczenie ma zasada jawności takiego finansowania. Ma ona nie tylko zapewnić transparentność działania komitetów wyborczych, ale również stanowić gwarancję nienaruszania zasad prowadzenia kampanii wyborczej. Dlatego też sposób uregulowania tej problematyki powinien być szczególnie precyzyjny, a konsekwencje naruszania prawa w jej toku powinny nieść za sobą daleko idące niedogodności, przede wszystkim niedogodności w sferze politycznej. Unormowania zawarte w k.wyb., pozornie właściwe, trudno uznać za optymalne. Transparentność finansowania kampanii wyborczej zapewniać mają przede wszystkim dwie instytucje: rejestry zaciągniętych kredytów oraz wpłat od osób fizycznych, a także sprawozdania finansowe składane po zakończeniu kampanii wyborczej. Te pierwsze nie dotyczą jednak komitetów, które zgłaszają kandydatów tylko do rad gminy i rad powiatów. Jednakże interpretacja tego przepisu nie pozostawia wątpliwości, że w przypadku gdy komitet oprócz kandydatów na radnych wystawia również kandydata na wójta (burmistrza, prezydenta miasta), to również ciąży na nim obowiązek prowadzenia takich rejestrów.

Zdecydowanie istotniejsze znaczenie ma sprawozdanie finansowe, które składane jest przez pełnomocnika finansowego komitetu (w przypadku komitetów, które wystawiają wyłącznie kandydatów do rady gminy – pełnomocnika tego komitetu) w terminie 3 miesięcy od dnia wyborów. Przedkłada się je organowi, który przyjął zawiadomienie o utworzeniu komitetu. Oznacza to, że w wyborach do rady gminy może być to Państwowa Komisja Wyborcza lub właściwy komisarz wyborczy⁵⁰. W sprawozdaniu takim podawane są informacje o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych komitetu, w tym o uzyskanych kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania. W przypadku gdy sprawozdanie finansowe przedkładane jest PKW dołącza się do niego również opinię biegłego rewidenta wraz z raportem, chyba że pełnomocnik finansowy, w terminie 30 dni od dnia wyborów, zawiadomi właściwy organ, że komitet nie miał przychodów,

⁴⁹ Więcej P. Uziębło, *Finansowanie kampanii wyborczej w polskich wyborach parlamentarnych na mocy kodeksu wyborczego*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011, s. 251–252.

⁵⁰ Organ ten jest właściwy dla komitetów wyborczych wyborców lub komitetów organizacji społecznych, o ile zamierzają one zgłaszać kandydatów wyłącznie na terenie jednego województwa.

nie poniósł wydatków, ani nie ma zobowiązań finansowych⁵¹. Sporządzenie ekspertyz lub opinii i raportów biegłego rewidenta może być też zlecone przez komisarza wyborczego, do którego sprawozdanie zostało złożone.

Analiza sprawozdania finansowego jest w istotny sposób ograniczona poprzez niezapewnienie organom wyborczym skutecznych narzędzi, pozwalających na pełną i rzetelną ich ocenę. Co prawda, w razie powstania wątpliwości co do prawidłowości sprawozdania finansowego organ taki wzywa komitet wyborczy do usunięcia wad sprawozdania lub udzielenia wyjaśnień w określonym terminie, a także może zlecać sporządzenie zewnętrznych ekspertyz lub opinii, nie tylko wspomnianych wcześniej biegłych rewidentów, oraz korzystać z pomocy organów administracji publicznej, w tym organów kontroli, rewizji i inspekcji, to jednak uprawnienia takie nie wydają się wystarczające⁵². Konieczne staje się wyposażenie organów wyborczych w mechanizmy pozwalające na weryfikację wykazanych kosztów i możliwość ich oceny pod kątem wartości rynkowej, co pozwoli na pojawiające się w praktyce zaniżanie faktycznych kosztów kampanii. Mechanizmu tego nie zastąpią zgłaszane umotywowane zastrzeżenia do sprawozdań finansowych, które mogą być zgłaszane przez partie polityczne, komitety wyborcze, które brały udział w danych wyborach, a także stowarzyszenia i fundacje, które w swoich statutach przewidują działania związane z analizą finansowania kampanii wyborczych. Przyznać jednak trzeba, że szczególnie tzw. monitoring społeczny prowadzony przez te ostatnie podmioty może skutecznie wykazywać pojawiające się nieprawidłowości⁵³.

Po zbadaniu sprawozdania finansowego PKW lub komisarz wyborczy w ciągu sześciu miesięcy od jego złożenia postanawia co następuje: przyjęcie sprawozdania bez zastrzeżeń; przyjęcie go ze wskazaniem uchybień, w szczególności w przypadku gdy pozyskane, przyjęte lub wydatkowane z naruszeniem przepisów, środki finansowe nie przekraczają 1% ogólnej kwoty przychodów komitetu wyborczego, albo odrzucenie sprawozdania. Ten ostatni przypadek ma miejsce, gdy komitet: pozyskał lub wydatkował środki przed przyjęciem zawiadomienia o jego utworzeniu lub po wyborach lub też, gdy naruszył limity wpłat czy wydatków, przeprowadzał zbiórki publiczne, przyjął środki z niedozwolonych źródeł, przyjął zakazane korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym lub pozyskał poręczenia kredytu w sposób naruszający postanowienia k.wyb.⁵⁴ Od

⁵¹ Jak słusznie zauważa K.W. Czaplicki, prowadzenie kampanii wyborczej zupełnie bezkosztowo nie jest możliwe, nawet jeśli kandydat poprzestanie jedynie na zamiarze głoszenia kandydatów w wyborach; zob. K.W. Czaplicki, *Jawność finansowania...*, s. 81. Nie oznacza to jednak, że w praktyce oświadczenia takie nie są składane.

⁵² Tamże, s. 88.

⁵³ Przykładem może być monitoring wyborów z 2014 r. przeprowadzony przez Instytut Spraw Publicznych, zob. <http://samorząd.pap.pl/depesze/redakcyjne.wybory2014/146468/Szara-strefa--Malo-przejrzyste-finansowanie-w-wyborach-samorządowych> [dostęp: 18.2.2015].

⁵⁴ Co istotne, złożenie sprawozdania niezgodnego ze stanem faktycznym nie stanowi przesłanki jego odrzucenia, zob. B. Banaszak, *Kodeks wyborczy...*, s. 243–244.

postanowienia PKW albo komisarza wyborczego pełnomocnikowi finansowemu przysługuje prawo wniesienia, w ciągu 14 dni od jego doręczenia, skargi odpowiednio do Sądu Najwyższego albo sądu okręgowego. Orzeczenie właściwego sądu w tej sprawie jest ostateczne.

Istotnym problemem jest słabość sankcji za nieprawidłowe finansowanie kampanii wyborczej. Sankcje te mają bowiem jedynie charakter finansowy (art. 147–149 k.wyb.) oraz karny dla osób, które naruszyły wymogi finansowe prowadzenia kampanii wyborczej (art. 506–510 k.wyb.). Nie zostały natomiast przewidziane sankcje o charakterze politycznym, powodujące np. utratę mandatu przez osoby czy ugrupowania, które uzyskały mandaty w wyniku uzyskania nielegalnej przewagi finansowej nad konkurentami politycznymi⁵⁵. W efekcie można powiedzieć, że naruszenia dyscypliny finansowej kampanii mogą prowadzić do osiągnięcia celu politycznego, jakim jest uzyskanie mandatów w organach samorządowych.

Podsumowując, godzi się stwierdzić, że kodeksowa regulacja kampanii wyborczej do organu stanowiącego gminy, choć w wielu elementach poprawna, zawiera jednak pewne mankamenty. Przede wszystkim dotyczy to wątpliwości związanych z realizacją równości szans wyborczych uczestników procesu wyborczego. Można powiedzieć, że pewne uprzywilejowanie dotyczy komitetów wyborczych największych, ogólnopolskich partii politycznych, które zyskują nie tylko przewagę finansową, co jest naturalne, ale również przewagę w kampanii w mediach publicznych. Ponadto rozwiązania prawne mające na celu zapewnienie transparentności prowadzenia kampanii wyborczej nie zawsze pozwalają na osiągnięcie zakładanego efektu, stwarzając pole do powstawania nadużyć, szczególnie w sferze kampanii plakatowej oraz ulotowej, a więc tej, której znaczenie w wyborach do rady gminy jest największe⁵⁶.

⁵⁵ Wprowadzenie takiej sankcji postulowali wcześniej przedstawiciele doktryny, np. L. Dorn, *Finansowanie działalności politycznej w Polsce. Obecna praktyka i jej reforma*, [w:] *Finansowanie polityki. Wybory, pieniądze, partie polityczne*, red. M. Walecki, Warszawa 2000, s. 173.

⁵⁶ K. Daniel, *Analiza narzędzi promocji kandydatów na przykładzie wyborów prezydenta i radnych miasta Tarnowa w 2010 roku*, <http://www.kampanianegatywna.pl/wybory/85-analiza-narzedzi-promocji-kandydatow-na-przykladzie-wyborow-prezydenta-i-radnych-miasta-tarnowa-w-2010-roku.html> [dostęp: 27.2.2015].

Piotr Uziębło

**ELECTORAL CAMPAIGN FOR A MUNICIPAL COUNCIL –
THE SOLUTIONS OF THE ELECTORAL CODE
AND CONSTITUTIONAL PRACTICE**

The Author analyzes the provisions of the Electoral Code concerning an electoral campaign with a special emphasis on the elections to municipal councils (city councils). The analysis, extended by references to the electoral practice, shows that the Electoral Code does not fully implement the principle of electoral equality, mainly by creating worse position of local electoral committees that intend to propose candidates in only one municipality. This refers mainly to conducting the electoral campaign in public media and its financing. It should be considered that some modifications of these areas of electoral law are necessary. Another drawback of the Electoral Code is the lack of effective mechanisms to ensure transparency of the electoral campaign. It is reflected in ineffective tools, mainly limited to formal issues, to control the financial reports of electoral committees. As a result, it is difficult to conclude that the solutions of the Electoral Code, although much more complex, provide an essential qualitative change in relation to the previous legal status of local self-government elections.